

DIÁLOGOS DE DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO

VOLUME I

Sérgio Augustin
Belinda Pereira da Cunha
Organizadores



**DIÁLOGOS DE DIREITO
AMBIENTAL BRASILEIRO**

Volume 1

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE
DE CAXIAS DO SUL

Presidente:

Roque Maria Bocchese Grazziotin

Vice-Presidente:

Orlando Antonio Marin

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL

Reitor:

Prof. Isidoro Zorzi

Vice-Reitor:

Prof. José Carlos Köche

Pró-Reitor Acadêmico:

Prof. Evaldo Antonio Kuiava

Coordenador da Educs:

Renato Henrichs

CONSELHO EDITORIAL DA EDUCS

Adir Ubaldo Rech (UCS)

Gilberto Henrique Chissini (UCS)

Israel Jacob Rabin Baumvol (UCS)

Jayme Paviani (UCS)

José Carlos Köche (UCS) – presidente

José Mauro Madi (UCS)

Luiz Carlos Bombassaro (UFRGS)

Paulo Fernando Pinto Barcellos (UCS)

Belinda Pereira da Cunha
Sérgio Augustin
(Organizadores)

DIÁLOGOS DE DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO

Volume 1

Colaboradores

Alex Jordan Soares Mamede
Andréia Ponciano de Moraes
Andrezza Rodrigues Nogueira
Belinda Pereira da Cunha
Débora Lengler
Francisco Willian Brito Bezerra II
Hebert Vieira Durães
Maria de Fátima Schumacher Wolkmer
Nicole Freiburger Pimmel
Rafael Pontes Vidal
Rodrigo Pessoa
Sandra Terto Sampaio Rodrigues
Sérgio Augustin
Talissa Estefania Tomaz Tomiyoshi



EDUCS

© dos organizadores

Revisão: Izabete Polidoro Lima

Editoração: Traço Diferencial

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade de Caxias do Sul
UCS – BICE – Processamento Técnico

D536 Diálogos de direito ambiental brasileiro [recurso eletrônico] : volume 1 / org.
Belinda Pereira da Cunha, Sérgio Augustin, – Dados eletrônicos. – Caxias
do Sul, RS: Educus, 2012.
251 p.; 23 cm.

Apresenta bibliografia
ISBN 978-85-7061-681-4
Modo de acesso: Word Wide Web

1. Direito ambiental – Brasil. 2. Recursos naturais – Conservação. 3. Desenvol-
vimento sustentável. 4. Ensaios. I. Cunha, Belinda Pereira da. II. Augustin, Sérgio.

CDU 2. ed.: 349.6(81)

Índice para o catálogo sistemático:

1. Direito ambiental – Brasil	349.6(81)
2. Recursos naturais – Conservação	502/504
3. Desenvolvimento sustentável	502.131.1
4. Ensaios	82-4

Catalogação na fonte elaborada pela bibliotecária
Kátia Stefani – CRB 10/1683

Direitos reservados à:



EDUCS – Editora da Universidade de Caxias do Sul

Rua Francisco Getúlio Vargas, 1130 – CEP 95070-560 – Caxias do Sul – RS – Brasil
Ou: Caixa Postal 1352 – CEP 95020-970 – Caxias do Sul – RS – Brasil
Telefone / Telefax: (54) 3218 2100 – Ramais: 2197 e 2281 – DDR: (54) 3218 2197
www.ucs.br – E-mail: educs@ucs.br



Sumário

Capítulo I – RESÍDUOS HÍDRICOS / 7

Política Nacional de Resíduos Hídricos: governança de água e cidadania ambiental / 9

Maria de Fátima Schumacher Wolkmer

Nicole Freiburger Pimmel

Capítulo II – RESÍDUOS SÓLIDOS / 46

Responsabilidade civil no CDC e seus reflexos no Direito Ambiental brasileiro: análise da responsabilidade compartilhada na Política Nacional dos Resíduos Sólidos / 47

Hebert Vieira Durães

Comércio eletrônico e as inovações tecnológicas: interfaces de uma análise socioambiental do Código do Consumidor e da Política Nacional de Resíduos Sólidos / 73

Rafael Pontes Vidal

Capítulo III – DIREITO AMBIENTAL URBANO /105

O estudo de impacto ambiental e seu papel na gestão pública do meio ambiente / 107

Andréia Ponciano de Moraes

Violação dos direitos humanos e os serviços públicos nas ocupações urbanas irregulares na cidade de Caxias do Sul – RS / 123

Sérgio Augustin

Débora Lengler

Capítulo IV – AGRICULTURA FAMILIAR / 139

O PRONAF como instrumento da Ordem Econômica Constitucional e a proteção do meio ambiente / 141

Sandra Terto Sampaio Rodrigues

Capítulo V – SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL / 156

Sustentabilidade socioambiental e meio ambiente cultural: análise do sistema de produção familiar do artesanato em Barro no Alto do Moura – Caruaru – PE / 157

Andrezza Rodrigues Nogueira

Iniludíveis digressões do *standard* de desenvolvimento sustentável: uma nova matriz de racionalidade a partir e além da questão canavieira / 185

Belinda Pereira da Cunha

Alex Jordan Soares Mamede

6

A livre-iniciativa e o desenvolvimento sustentável na Política Nacional do Meio Ambiente / 199

Rodrigo Pessoa

Reflexão acerca dos países em desenvolvimento em face do desenvolvimento sustentável e a inovação tecnológica / 225

Talissa Estefania Tomaz Tomiyoshi

Capítulo VI – EDUCAÇÃO AMBIENTAL / 235

Aspetos jurídicos da educação ambiental aplicados à APA Chapada do Araripe / 237

Francisco Willian Brito Bezerra II

Colaboradores / 249

RESÍDUOS HÍDRICOS

POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS HÍDRICOS: GOVERNANÇA DE ÁGUA E CIDADANIA AMBIENTAL

Maria de Fátima Schumacher Wolkmer
Nicole Freiburger Pimmel

Introdução

A água é um patrimônio natural estratégico. Mais que um recurso imprescindível à produção de bens indispensáveis ao desenvolvimento econômico e social, é um elemento vital para a conservação dos ecossistemas e da vida de todos os seres em nosso planeta. Sem água a vida não existe. No entanto, os efeitos alarmantes que a destruição do meio ambiente está provocando apontam para uma crise epistêmica, na medida em que o sentido histórico, que vem sendo atribuído ao desenvolvimento sustentável, na dimensão econômica (crescimento econômico), pode ser o principal fator dos problemas ambientais. Nesse contexto, a água é sem dúvida um dos recursos naturais mais afetados.

Assim, evidencia-se a crise da água que vem sendo apontada por muitos como a possível causa das disputadas deste século, cuja escassez levaria à guerra entre países, da mesma forma que o petróleo tem sido desde o século passado. Certamente, muitos dos efeitos da crise já são percebidos na poluição, bem como na quantidade disponível. Dessa forma, a complexidade da crise impõe a análise entrelaçada de diferentes perspectivas. Por um lado, a partir da visão de mercado, cuja preocupação é consolidar a concepção da água como um bem econômico para apropriação privada, pelas grandes corporações do setor e, por outro, como um elemento central na geopolítica mundial em função, entre outros, das mudanças climáticas com projeções inquietantes, no que tange à futura produção de alimentos. O primeiro imperativo é mudar a cultura do desperdício e o entendimento de que a água é um recurso inexaurível, ressaltando-se, nesse contexto, a importância estratégica das águas

subterrâneas e a gestão colaborativa entre países, quando esses recursos forem transnacionais.

A ONU vem alertando que, em 2025, quase dois terços da população mundial viverá em áreas metropolitanas, gerando graves problemas de abastecimento. Em função disso, chama a atenção para a relevância de uma nova governança global dos bens comuns, que ponha em prática as recomendações que vêm sendo feitas desde a Rio-92, com o aporte da sociedade civil, diferentes etnias e movimentos sociais, num pacto global efetivo para suprimento dos bens essenciais à continuidade da vida.

Na América Latina, salientam-se três formas de governança da água nas suas políticas ambientais, ou seja, a gestão comunitária (Equador), o controle social (Venezuela) e a participação social (Brasil). A governança da água no Brasil começa como construção conceitual, teórica e operacional, com a Política Nacional de Recursos Hídricos, através da Lei 9.433, de 1997.

Nesse contexto, a cidadania ambiental tornou-se o eixo estruturante da governança democrática. No entanto, como sabemos, isso implica que haja espaços efetivos de participação e conhecimento daqueles que participam, fruto de um amplo aprendizado social das questões ambientais, a partir de uma visão interdisciplinar. Refletir a governança global da água, bem como o papel de países como o Brasil é fundamental na medida em que este é detentor de 14% das reservas de água e, sem dúvida, vai exercer um papel fundamental num mundo com escassez de recursos hídricos. Assim é imprescindível abordar nosso arcabouço jurídico e sua eficácia, levando em conta a água superficial e subterrânea, a partir de uma visão ecossistêmica.

Apesar de já consagrada a natureza da água na Constituição de 1988, resta saber se os fundamentos que balizam nossa Política Nacional de Recursos Hídricos promovem a governança democrática e a sustentabilidade ambiental. Nesse sentido, é necessário ampliarmos também a discussão a partir de outras cosmovisões, confrontar nossos princípios com o Novo Constitucionalismo, para enriquecer o debate, buscando novos paradigmas para a governança da água através do diálogo intercultural, construindo as soluções necessárias para a sustentabilidade.

Aspectos gerais da crise: água como um bem para a vida

O relatório *Living planet*, publicado em maio de 2012, faz uma abordagem sobre a forma como estamos utilizando os recursos naturais

em função do paradoxo das nossas escolhas desenvolvimentistas, e alerta sobre a possibilidade de sucumbirmos, como civilização, se não recuperarmos uma visão da totalidade para preservarmos o meio ambiente.

Segundo relatório produzido pela WWF, se “as demandas de recursos naturais utilizados na Terra continuarem a aumentar como nos últimos 20 anos, precisaremos de quase três planetas em 2050”.¹ Os acelerados processos depredadores do meio ambiente ficam evidentes, pois, segundo o relatório, as condições do planeta pioraram apesar dos esforços da Rio-92. “O mundo hoje emite 40% mais gases poluentes, teve uma perda de biodiversidade de 12%, as florestas diminuíram três milhões de metros quadrados, o número de pessoas vivendo em cidades, que consomem 75% da energia do planeta, aumentou 45%, e a produção de comida, que consome a maior parte da água doce do planeta, também aumentou 45%”.²

Essa incongruência já vem sendo apontada por diversos autores, como esbaupin,³ na medida em que o modelo de desenvolvimento capitalista globalizado parte do pressuposto de que a terra possui recursos ilimitados, e em função disso caminhamos rapidamente para tornar a terra inabitável: “Estamos desmatando numa velocidade incrível por toda parte, seja para vender a madeira, seja para exportá-la, seja para dar lugar a grandes pastagens e plantações de commodities (no caso brasileiro, soja e etanol, principalmente).”

Ressalta o autor⁴ a importância fundamental das florestas para garantir a biodiversidade, mas também entre outras coisas para termos chuva e lençóis freáticos abundantes. Adverte, por outro lado, que nossa água está sendo utilizada muito acima de sua capacidade de regeneração, está sendo poluída por dejetos, por agrotóxicos, pela indústria, pela mineração, etc. Nesse sentido, ressalta a crítica ao nosso sistema econômico, que tendo no lucro seu eixo estruturante, acaba imprimindo uma lógica de produzir mais para vender mais. “É por isso que nossa sociedade é uma sociedade de consumo, porque as pessoas precisam consumir sempre mais. Essa é a lógica do capitalismo”.⁵

¹ BULCÃO, Luís. Humanidade precisará de “três planetas” em 2050. *VEJA* acervo digital, 15 de maio de 2012. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/ciencia/humanidade-precisara-de-tres-planetras-em-2050>>. Acesso em: 22 out. 2012.

² Idem.

³ LESBAUPIN, Ivo. *Caminhos para outro desenvolvimento*. Disponível em: <<http://www.outraspalavras.net/2012/10/15/caminhos-para-um-novo-desenvolvimento/>>. Acesso em: 10 out. 2012.

⁴ Idem.

⁵ Idem.

No mesmo sentido, Barlow alerta “que nenhuma quantidade de conversa sobre futuros verdes, tecnologia verde, empregos verdes ou economia verde poderá modificar o fato de que a maior parte dos líderes dos negócios e das nações”,⁶ da mesma forma que “os empregados da ONU e do Banco Mundial, continuam a sustentar o crescimento como o único modelo econômico e de desenvolvimento para o mundo”. Concluindo, a mesma autora assinala que, enquanto este modelo de crescimento não for verdadeiramente desafiado, o grande dano para os ecossistemas da Terra continuará.⁷ “Além disso, muito de sua falsa concepção verde tem por base um modelo de mercado para salvar a Natureza e criar novas oportunidades para o crescimento e o lucro.”⁸ O equilíbrio da natureza não pode ser mantido com base em considerações utilitárias.

O último Fórum Mundial da Água, realizado em Marselha, em março de 2012, foi aberto com uma preocupante advertência das Nações Unidas, a de que as mudanças climáticas e o crescimento demográfico provocaram um aumento da pressão sobre a água, o que obriga a ponderar como atender a crescente demanda. Há uma real ameaça de crise planetária dos recursos hídricos. Se nada for feito, o desenvolvimento humano e econômico e a estabilidade política de muitas regiões do mundo estarão em perigo.

No Fórum anterior, realizado na Turquia, a ONU apresentou o terceiro relatório sobre recursos hídricos, em que ressaltava aspectos relacionados à questão demográfica, aos diferentes usos, à indústria, à mudança climática, aos ecossistemas degradados, ao impacto econômico, à saúde e aos desafios políticos que esse quadro impõe a todos os países. Senão vejamos:⁹

- demografia: o crescimento da população mundial, de 80 milhões de pessoas por ano, aumenta as necessidades em água em 64 bilhões de metros cúbicos a cada ano. Fator agravante: esse crescimento é concentrado nas cidades, cujo fornecimento será um dos maiores desafios no futuro;

⁶ BARLOW, Maude. Natureza: um ecossistema vivo do qual brota toda a vida. *Revista Inter. Interdisc. INTERthesis*, Florianópolis – SC – Brasil, v. 9, n. 1, p. 1-15, jan./jul. 2012.

⁷ Op. cit. p. 3.

⁸ Idem.

⁹ HC. *Crise da água poderá ser dramática, revela estudo da ONU. 2009. Disponível em: <<http://www.ecodebate.com.br/2009/03/13/crise-da-agua-podera-ser-dramatica-revela-estudo-da-onu/>>. Acesso em: 20 out. 2012.*

- usos: a parte da água potável no consumo doméstico ainda continua baixa. As exigências são maiores para a agricultura, para a produção de energia e para o desenvolvimento econômico;
- indústria: a energia é o segundo setor que mais utiliza água. A luta contra as emissões de gás de efeito estufa estimula o desenvolvimento da hidroeletricidade, que representa hoje 20% da produção elétrica mundial, e os agrocombustíveis. Ora, são necessários 2.500 litros de água para a produção de um litro de combustível “verde”. Um recurso abundante é também indispensável para o resfriamento das centrais térmicas e nucleares. As empresas, em particular nos setores têxtil, eletrônico, agroalimentar, mineiro e metalúrgico, também têm necessidade de grandes quantidades de água para funcionar;
- mudança climática: os regimes hidrológicos são desregulados pelo aquecimento global. Diferentes modelos climáticos concordam em prever secas mais longas e inundações mais frequentes;
- ecossistemas degradados: múltiplas facetas da crise da água são visíveis. Os conflitos entre usuários, as tensões entre países se multiplicam. “Em algumas regiões, a redução dos estoques e a poluição atingiram um ponto de não retorno”, afirmam os autores do relatório. Alguns grandes rios, como o Colorado, o Nilo, ou o rio Amarelo, não correm mais ao mar. O desaparecimento das zonas úmidas, a queda dos lençóis freáticos subterrâneos, a poluição pelos dejetos industriais, agrícolas ou urbanos, a proliferação de algas nocivas não têm somente graves consequências para a biodiversidade, mas elas hipotecam a capacidade dos ecossistemas em fornecer uma água potável às gerações futuras;
- impacto econômico: as secas na Austrália, China, Califórnia implicam uma limitação da produção agrícola e perdas econômicas. No Quênia, o impacto combinado das secas e das inundações ocorridas entre 1977 e 2000 foi avaliado em 4,8 bilhões de dólares, ou seja, 16% do Produto Interno Bruto (PIB);
- saúde: a crise da água tem consequências sanitárias dramáticas. Nos países em desenvolvimento, 80% das doenças estão ligadas à água. Elas causam 1,7 milhão de mortes por ano. A ausência do acesso a uma água potável com qualidade e, sobretudo, a falta de infraestrutura de saneamento está em xeque;
- desafio político: “após décadas de falta de ação, os problemas são enormes e se agravarão caso não forem atacados”, afirma o texto. “Mas

se os desafios são grandes, não são insuperáveis.” É necessário refundar uma gestão até aqui “não sustentável e desigual”. É preciso “utilizar melhor o que temos”;

- o déficit de financiamento das infraestruturas (de fornecimento, saneamento ou estocagem) foi considerado durante muito tempo como o principal obstáculo. “Os recursos consagrados à água são minúsculos comparados às somas investidas na luta contra as emissões de gás de efeito estufa ou a crise financeira”, constatam os autores. Segundo eles, “um equilíbrio melhor” deverá ser encontrado entre a luta contra a mudança climática e a adaptação aos seus efeitos.

Embora, o déficit de financiamento das infraestruturas (de fornecimento, saneamento ou estocagem) tenha sido considerado durante muito tempo como o principal obstáculo, o que mais faz falta é a sensibilização crítica daqueles que tomam as decisões políticas. “A água deverá estar no centro das políticas agrícolas, energéticas, de saúde, de infraestruturas, de educação”, afirma Olcay Unver, coordenador do relatório.¹⁰

Mesmo com todos os diagnósticos sombrios, e transcorridos quinze anos do primeiro Fórum Mundial da Água, segundo Elizabeth Peredo Béltran, o Conselho Mundial da Água, responsável pela organização dos fóruns, divulgou um aparato conceitual, buscando a estruturação de novas políticas abalizadas na visão da água como “um bem mercantil necessário para a vida e a ecologia, funcionais na realização de todos os direitos humanos, para concluir, que só o mercado estaria apto a realizar doravante os investimentos necessários, bem como, uma gestão eficiente”.¹¹

Em todo esse período, ao invés de melhorar o cuidado com as fontes e aquíferos em todo o mundo, a situação piorou substancialmente. Os equilíbrios ecológicos necessários para a sobrevivência e a fluidez do ciclo hidrológico foram rompidos como nunca havia acontecido, devido aos processos de agroindústria em larga escala, contaminação mineradora e projetos de energia baseados na construção de enormes hidroelétricas entre

¹⁰ HC. Crise da água poderá ser dramática, revela estudo da ONU. 2009. Op. cit.

¹¹ Disponível em: <<http://envolverde.com.br/ambiente/agua/a-agua-novamente-entre-a-vida-e-a-morte/>>.

outras causas. Nestes debates e acordos de governança global da água pretende-se deslegitimar a gestão pública e fortalecer o conceito que foi desenvolvido pelo Consenso de Washington: o desenvolvimento e o cumprimento dos Objetivos do Milênio só serão possíveis se existir um forte investimento privado.¹²

Os Fóruns Mundiais da Água nunca reconheceram em suas declarações o direito humano à água e ao saneamento. No México, em 2006, foram apenas quatro os países que assinaram uma declaração minoritária exigindo o direito humano à água, entre eles Uruguai e Bolívia. No entanto, na Assembleia Geral das Nações Unidas, há dois anos não houve nem um só voto contra a Resolução 64/292, declarando o direito humano à água e ao saneamento. Os países que resistiam a apoiar só puderam se abster de votar, frente a um evidente consenso suscitado pelos povos e países que sabem que esse é um direito inalienável para a humanidade.¹³

Considerando o extremo esgotamento dos recursos e o desequilíbrio ecológico produzido no planeta, é indispensável que a governança da água seja construída a partir do consenso dos cidadãos e dos povos restabelecendo a harmonia com a natureza. É por isso que os movimentos sociais reunidos em Marselha, em 2012, sugeriram que a ONU convoque um Fórum Global da Água, que permita a participação dos povos, num diálogo intercultural, para construir a governança global da água, como um bem para a vida.

Governança da água: fundamentos da política nacional de recursos hídricos

No Brasil, a governança como aparato conceitual que abarca uma nova concepção da água é implementada com a Política Nacional de Recursos Hídricos a partir de 1997. Segundo Jacobi, “a governança transcende uma visão de gestão porque é uma construção conceitual, teórica e operacional associada a uma visão hidropolítica”.¹⁴

¹² BELTRÁN, Elizabeth Peredo. *A água novamente entre a vida e a morte*. Disponível em: <<http://envolverde.com.br/ambiente/agua/a-agua-novamente-entre-a-vida-e-a-morte/>>. Acesso em: 10 out. 2012.

¹³ BARLOW, Maude. Natureza: um ecossistema vivo do qual brota toda a vida. Revista Inter. Interdisc. *INTERthesis*, Florianópolis – SC – Brasil, v. 9, n. 1, p. 11, jan./jul. 2012.

¹⁴ JACOB, Pedro Roberto. *Governança ambiental global: uma discussão precarizada*. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/510025-governanca-ambiental-global-a-discussao-ficara-precarizada-entrevista-especial-com-pedro-roberto-jacobi>>. Acesso em: 20 out. 2012.

Os processos de transformação que ocorreram, não só no Brasil, mas em diversos países e as reflexões em torno da governança da água apresentam diferentes elementos não havendo na doutrina um único posicionamento frente a seu alcance e comprometimento ético-político. A governança pode estar pautada pela responsabilidade financeira administrativa, ou ainda, abranger em suas metas ao fortalecimento da democracia, à concretização dos direitos humanos, e procedimentos que incluam a participação de diversos atores (*multi-stakeholders*).

Em função dos diferentes contextos culturais onde é utilizado, pode incluir fortemente a variável ambiental, ou então, estar mais relacionada à gestão da infraestrutura e do fornecimento de serviços. Predomina, no entanto, o consenso em relação ao novo paradigma que tem como premissa a visão ecossistêmica e a gestão intersetorial, bem como a gestão integrada dos recursos hídricos que se tornou o fundamento das mudanças que foram sendo consolidadas. A construção de uma agenda da “boa governança” dependeria, inicialmente, transitar de uma abordagem meramente técnica, para reformas político-institucionais que possibilitassem, por um lado, o aporte financeiro e tecnológico do setor privado e, por outro, a gestão integrada com a inclusão da participação e sustentabilidade ambiental, nas políticas nacionais de recursos hídricos.

Sendo assim, as políticas nacionais devem ser ambientalmente sustentáveis assentadas em instituições com uma nova legislação, que a partir dessa visão mais holística das mudanças promovidas pelo Estado, estejam focadas na gestão integrada dos recursos hídricos, num processo que propicie a equidade e a participação multissetorial.¹⁵

É importante observar que o conceito de governança recebeu aportes tanto da comunidade científica quanto de organismos internacionais, como o Banco Mundial. Esse processo, que está longe de ser homogêneo, principiou na década de 80, em consequência da reconfiguração do poder, da economia e da política no âmbito internacional.

Nesse sentido, o conceito de governança é basilar para entendermos essas mudanças. De acordo com Gonçalves, o termo *governance* integra o aparato conceitual formulado pelo Banco Mundial, com o intuito de determinar as condições que tornam um Estado eficiente. No entanto, para o autor, “a capacidade governativa não seria avaliada apenas pelos

¹⁵ (UNDESA/ UNDP /UNECE; s/f).

resultados das políticas governamentais, mas também pela forma pela qual o governo exerce o seu poder”.¹⁶

Segundo o Banco Mundial, em seu documento *Governance and Development*, de 1992, a definição geral de governança é “o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo”. Precisando melhor, “é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento”, implicando ainda “a capacidade dos governos de planejar, formular e programar políticas e cumprir funções”.¹⁷

A governança da água na perspectiva tradicional, com diferentes matizes, parte desse conceito introduzido pelo Banco Mundial no contexto das reformas neoliberais. Entretanto, a partir de então, ao conceito de governança foram sendo agregados outros elementos em razão de diferentes perspectivas teóricas, bem como pelos sistemas políticos nos quais foram introduzidas as mudanças. Em função disso, alguns autores estabeleceram uma tipologia tendo em vista a apreensão dessas diferenças, resgatando o potencial analítico do conceito. Assim, a governança pode ser compreendida a partir de duas modalidades, ou seja,

a nova e a tradicional, apontando as mudanças da forma de dirigir a sociedade.” *Old or traditional Governance*” caracteriza-se por uma abordagem em que há diferenciação setorial, o poder é exercido de forma autoritária, baseado em instrumentos de comando e controle e na formulação e imposição de leis *top down*, assim como as decisões políticas tomadas. “*New Governance*” é a abordagem mais participativa, envolvendo atores públicos e privados, de forma que os processos de tomada de decisão sejam construídos numa perspectiva também *bottom up*. Sendo esta última abordagem melhor aplicável para enfrentar os desafios ambientais de nossa época, principalmente quando relacionada ao conceito de Desenvolvimento Sustentável.¹⁸

¹⁶ GONÇALVES, Alcindo O conceito de governança. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2012.

¹⁷ Idem.

¹⁸ BRUNNENGRÆBER et al. Apud SOARES, Samira Iasbeck de Oliveira; THEODORO, Hildelano Delanusse; JACOB, Pedro Roberto. *Governança e Política Nacional de Recursos*

Assim, a nova governança implica a participação de diferentes atores, sendo essa participação indispensável para a construção democrática de todas as etapas das Políticas Públicas, como salienta Jacobi, “um termo mais inclusivo que governar, por abranger a relação sociedade, Estado, mercado, Direito, instituições, políticas e ações governamentais”. Para o autor, em função do enfraquecimento do Estado, o conceito de governança vai assumindo novos contornos, e as Políticas Públicas devem apresentar soluções organizacionais que assegurem espaços que propiciem a interatividade entre governo e cidadania.¹⁹

No entanto, apesar da governança ser multifacetada, e oferecer diferentes perspectivas, tem predominado na doutrina o entendimento desta como capacidade governativa, estando associada à consolidação do desenvolvimento sustentável, num espaço dialógico com a participação de multi-*stakeholders*. Desse modo, os procedimentos e práticas governamentais, para realização das políticas públicas, requerem reformulação do “formato institucional do processo decisório, a articulação pública-privada na formulação de políticas ou ainda a abertura maior ou menor para a participação dos setores interessados ou de distintas esferas de poder”.²⁰

Nesse sentido coligam-se à noção de boa governança, os seguintes princípios: participação, transparência, equidade, responsabilidade, ética e sustentabilidade.²¹

- participação: todos os cidadãos, diretamente ou através de representantes em todas as etapas do processo de formulação, bem como nos espaços de decisão. Isso requer que o governo atue, em todos os níveis, a partir de um enfoque inclusivo;
- transparência: a informação deve fluir democraticamente dentro da sociedade. Os diferentes processos e decisões devem ser transparentes e suscetíveis a críticas;
- equidade: todos os grupos da sociedade devem ter a oportunidade de melhorar o acesso aos bens comuns;

Hídricos: qual a posição da Gestão das Águas no Brasil? In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS, 4., junho de 2008, Brasília. *Anais...* Brasília, 2008. p. 2.

¹⁹ JACOB, op. cit.

²⁰ GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2012.

²¹ ROGERS e HALL (2003) apud SOARES; THEODORO; JACOB, op. cit., p. 2.

- responsabilidade: as organizações do governo, o setor privado e a sociedade civil devem ser responsáveis diante dos interesses que representam;
- coerência: a crescente complexidade das questões vinculadas aos recursos hídricos requer políticas apropriadas e coerentes;
- sensibilidade: as instituições e os processos devem atender a todos, e responder apropriadamente as mudanças que se fizerem necessárias;
- integração: a governança da água deve promover enfoques integrais e holísticos;
- ética: a governança da água necessariamente deverá estar assentada nos princípios éticos que fundamentam as sociedades na qual é aplicada.
- sustentabilidade: requer na sua aplicabilidade uma visão ecossistêmica, pois a manutenção dos ecossistemas aquáticos é imprescindível para a continuidade da vida

No Brasil, essas mudanças materializam-se a partir das décadas de 80 e 90, provocando uma reestruturação do Estado, ou seja, o Estado Planejador-Investidor, cujas decisões eram centralizadas e objetivavam o crescimento econômico, e transformam-se paulatinamente num Estado Mediador de conflitos e Regulador.

Inicialmente, consolidou-se a legislação ambiental, com a Política Nacional do Meio Ambiente, com fundamentos democráticos, e um novo modelo conceitual, que passa a agregar ao Estado Mínimo a participação de vários atores na elaboração não só das Políticas Públicas, mas também, nos processos de gestão.²² Sendo assim, nessa perspectiva, a realização das políticas públicas não se restringe mais ao âmbito do Estado, mas permite, a criação de novos espaços a participação e o controle social.

Mesmo com as diferenças semânticas ou de classificação, pode-se identificar que o enfraquecimento do Estado é uma das causas da necessidade de envolver os outros setores na elaboração e implementação de políticas públicas, como forma de legitimar as decisões tomadas e, ainda, que a maioria da literatura sobre o

²² WOLKMER, Maria de Fátima Schumacher; SCHEIBE, Luiz Fernando; HENNING, Luciano Augusto. A Rede Guarani/Serra Geral: um projeto em movimento, 2010.

tema considera a nova e/ou melhor, governança, a realizada através da participação, envolvimento e negociação de multi-atores (multi-*stakeholders*), da descentralização (transferindo poder para o governo local (empowerment), da unidade de gestão por bacia hidrográfica e de mecanismos para resolução dos conflitos.²³

Posteriormente, a Lei Federal 9.433/97 (Lei de águas), que regulamenta o art. 21 da CF 88, institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh), tendo a gestão descentralizada e participativa dos recursos hídricos como um de seus fundamentos.

De fato, segundo Jacobi, governança da água implica que a legislação nacional passa a ser estruturada a partir de três elementos, ou seja, a gestão descentralizada por bacias hidrográficas, a gestão integrada e a gestão participativa.²⁴ A Lei das Águas traz, no seu bojo, essas alterações, “substituindo práticas profundamente arraigadas de planejamento tecnocrático e autoritário, devolvendo o poder para as instituições descentralizadas de bacia, o que demanda um processo de negociação entre os diversos agentes públicos, usuários e sociedade civil organizada”.²⁵

Dessa forma, passa-se de uma abordagem setorial focada no desenvolvimento industrial, para uma abordagem complexa, que busca realizar o desenvolvimento sustentável. O meio ambiente passa a ser tema transversal das políticas públicas ambientais, e igualmente nas voltadas à gestão de recursos hídricos. Pela primeira vez na gestão das águas no Brasil, as políticas públicas relacionam a escala nacional/global (rios e aquíferos transfronteiriços) e a escala local/regional (rios e aquíferos nacionais). Por outro lado, a Lei das Águas introduz um modelo sistêmico de integração participativa, tendo como base os conceitos da bacia hidrográfica como unidade de planejamento, o da água como um bem econômico, e os colegiados gestores, especialmente os comitês de bacia, como espaços de decisão.²⁶

²³ JACOB, Pedro Roberto. Aprendizagem social, desenvolvimento de plataformas de múltiplos atores e governança da água no Brasil. Revista Inter. Interdisc. *INTERthesis*, Florianópolis, v. 7, n.1, p. 69-95, jan./jul. 2010.

²⁴ Idem.

²⁵ JACOB, Pedro Roberto. Aprendizagem social, desenvolvimento de plataformas de múltiplos atores e governança da água no Brasil. Revista Inter. Interdisc. *INTERthesis*, Florianópolis, v. 7, n.1, p. 69-95, jan./jul. 2010. p. 73.

²⁶ FARIAS, P. J. L. *Água: bem jurídico econômico ou ecológico?* Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

Os fundamentos da Política Nacional dos Recursos Hídricos estão no art. 1º da Lei 9.433/97:²⁷

- I – A água é um bem de domínio publico;
- II – A água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;
- III – Em situações de escassez o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;
- IV – A gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;
- V – A bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do SNGRH;
- VI – A gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

O domínio público da água foi ratificado pela Lei 9.433/97, como esclarece Henkes, no entanto, isto não transforma o Poder Público federal e estadual em proprietário da água, mas o torna gestor desse bem, no interesse de todos. O ente público não é proprietário, senão no sentido formal (tem poder de autotutela do bem), na substância é um simples gestor do bem de uso coletivo.²⁸

Ao reconhecer a água como um bem escasso, dotado de valor econômico, transita-se da percepção d'água como bem em abundância na natureza, para a percepção da sua finitude. Essa mudança produz uma série de consequências, expressas no fundamento da Lei 9.433/97, qual seja: a água passa a ser conceituada como um recurso limitado, dotado de valor econômico.

²⁷ BRASIL. LEI 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

²⁸ HENKES, S. L. Política Nacional de Recursos Hídricos e Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 8, n. 64, 1º abr. 2003. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/3970>>. Acesso em: 27 mar. 2011.

A afirmação da água, como um bem de valor econômico e passível de cobrança, foi uma das recomendações da Agenda 21, e tem como alvo aqueles que utilizam a água na produção de bens e serviços. Embora a dimensão econômico-produtiva da água seja estrategicamente fundamental para a sustentabilidade do desenvolvimento, não se pode esquecer que a água é acima de tudo um recurso natural, pois, infelizmente, tem prevalecido uma visão reducionista que considera

[...] a água somente como insumo produtivo, ocultando, com base em uma concepção fragmentada, predominantemente utilitarista e economicista, outros valores e dimensões a ela associados, com as suas implicações na sustentabilidade da vida, na cultura humana, na manutenção dos ecossistemas e do próprio ciclo hidrológico.²⁹

No Brasil, a disponibilidade hídrica é expressiva, representando 14% da água doce no planeta. Entretanto, essa avaliação quantitativa não nos mostra a distribuição desigual nos Estados, nem os graves problemas de poluição das águas superficiais. Isso requer uma mudança cultural, tendo em vista que um dos objetivos da lei é a racionalização do uso da água.

O instrumento previsto na Lei 9.433 é a cobrança da água a partir da sua valoração econômica, dando aos usuários uma indicação real do seu custo, como dispõe o art. 19 da Lei 9.433/97:

- I – reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor;
- II – incentivar a racionalização do uso da água;
- III – obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções previstos nos planos de recursos hídricos.³⁰

Serão cobrados os usos da água, sujeitos à outorga, pelo Poder Público, e em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos deve ser

²⁹ PAULA JÚNIOR, Franklin de; MODAELLI, Suraya (Org.). *Política de águas e educação ambiental: processos dialógicos e formativos em planejamento e gestão de recursos hídricos*. Ministério do Meio Ambiente. Brasília, 2011. p. 55-56.

³⁰ BRASIL. *LEI 9.433*, de 8 de janeiro de 1997.

o consumo humano e a dessedentação de animais (art. 15 da Lei 9.433/97). Esse fundamento corresponde a uma postura ética, pois prioriza a vida, em todas as suas formas às atividades econômicas, impondo que, em períodos de escassez, outros usos (outorgas) sejam suspensos, privilegiando o consumo humano e a dessedentação de animais.³¹

Outro aspecto fundamental da Lei 9.433/97 institui que a gestão dos recursos hídricos necessita observar os usos múltiplos das águas, tendo como parâmetro a sustentabilidade ambiental. A Agenda 21 já apontava no capítulo 18 o caráter multissetorial dos recursos hídricos, no contexto do desenvolvimento socioeconômico, recomendando planos racionais na utilização das águas superficiais e subterrâneas, com o apoio de medidas concomitantes de conservação e minimização do desperdício. Nesse sentido, os desafios a serem enfrentados implicam não só a mudança da visão fragmentada e setorial, mas o esforço para construir uma governança democrática e preventiva, a partir de uma visão ecossistêmica. É imperativo reconhecer que a vida das pessoas e o meio ambiente estão profundamente interligados, e que os processos ecológicos mantêm o planeta capacitado a sustentar a vida.³²

Sendo assim, no âmbito das mudanças introduzidas pela Política Nacional de Recursos Hídricos, a adoção da bacia hidrográfica, tem como finalidade primordial viabilizar a perspectiva ecossistêmica, e “passa a ser o espaço preferencial para a gestão dos recursos hídricos, diferentemente das demais políticas públicas, que são implantadas nas divisões administrativas tradicionais (União, Estados e Municípios)”.³³ Aqui, evidencia-se a complexidade nas relações entre as escalas local, regional e nacional, na medida em que a bacia hidrográfica impõe uma nova integração entre a divisão administrativa do espaço e os espaços naturais geográficos. A bacia hidrográfica como limites geográficos e administrativos, foi recomendada em conferências internacionais para a governança da água; portanto, é preciso criar mecanismos institucionais e participativos nesse nível.

A adoção da bacia hidrográfica, como unidade regional de planejamento e gerenciamento das águas, resultou na delimitação de

³¹ FRANK, B. Módulo 3: Legislação de Recursos Hídricos. In: _____. *Capacitação para Comitês de Bacia Hidrográficas do Estado de Santa Catarina*. 2011.

³² FARIAS, P. J. L. *Água: bem jurídico econômico ou ecológico?* Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

³³ FRANK, op. cit.

Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos, cujos órgãos consultivos e deliberativos de gerenciamento são denominados Comitês de Bacias Hidrográficas. O sistema baseado na tríade descentralização, participação e integração considera principalmente a qualidade e a quantidade das águas através de ações que promovam os usos múltiplos dos recursos hídricos. A efetivação do processo de gestão em bacias hidrográficas ainda é embrionária, e a prioridade dos organismos de bacia centra-se na criação dos instrumentos necessários para a gestão.³⁴

Por que as bacias hidrográficas são as unidades territoriais de gestão da água?

Segundo Dourojeanni, existem três razões principais:³⁵

1 – As bacias são as principais formas terrestres dentro do ciclo hidrológico, já que captam e concentram a água que provém das precipitações. Essas características físicas, em geral, geram uma inter-relação e interdependência (externalidades ou efeitos externos) entre os usos e usuários na bacia.

2 – No espaço da bacia interatuam e interdependem os recursos naturais não renováveis e bióticos (flora e fauna) num processo permanente e dinâmico.

3 – No território das bacias se inter-relacionam também os sistemas socioeconômicos, formados pelos usuários da bacia, sejam habitantes, sejam interventores externos da mesma, cada grupo com seus interesses.

Como veremos, Desde a Constituição Federal de 1988, inexistente no Brasil a propriedade privada de recursos naturais. Neste sentido, a Política Nacional de Recursos Hídricos não só ratificou o dispositivo constitucional como estabeleceu a gestão participativa e descentralizada das águas como um de seus fundamentos. Embora a renovação da água seja cíclica, sua disponibilidade torna-se limitada e insuficiente para atender a demanda, haja vista o incremento da atividade antrópica que sucessivamente vem degradando as condições naturais de sua renovação, como também devido

³⁴ BARBI, Fabiana; JACOBI, Pedro Roberto. *Governança dos recursos hídricos e participação da sociedade civil*. In: SEMINÁRIO NACIONAL: MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 2., UFSC, Florianópolis. 25 a 27 de abril de 2007. *Anais...* Florianópolis, 2007.

³⁵ Dourojeanni et al. apud FRANK, op. cit.

ao incremento populacional que por sua vez provoca a elevação da demanda hídrica em escala expõe o Plano Nacional de Recursos Hídricos de 2006, afirmou a perspectiva ecossistêmica, tendo em vista a dinâmica do desenvolvimento sustentável. Isso fica expresso de forma clara também no relatório da CTPNRH (2007) quando aponta a tensão da Sustentabilidade, que consiste no conflito entre desenvolvimento (entendido como crescimento econômico) e meio ambiente. Essa tensão estabelece os limites entre o sistema de recursos hídricos (água para nós – água enquanto insumo econômico) e o sistema ambiental (água em si – água essencial aos ecossistemas); assim como funda a dimensão da sustentabilidade ambiental no gerenciamento de recursos da contemporaneidade.³⁶

No entanto, essa perspectiva holística, da Gestão Integrada de Recursos Hídricos, encontra desafios na sua aplicabilidade para atender a todos com equidade, em função dos diferentes interesses em relação à água. Assim, evidencia-se a complexidade de um conceito que não pode apresentar uma única solução para diferentes contextos socioeconômicos. Na verdade, a Gestão Integrada de Recursos Hídricos, a partir da governança, deve ser apreendida como os processos de tomadas de decisão, que envolvem atores públicos, sociais e privados, e a ação do Estado centra-se na organização e coordenação dos espaços deliberativos, tendo como eixo estruturante a participação. Nesse contexto, a descentralização é imprescindível para fomentar a participação, em que os atores compartilhem responsabilidades em torno da preservação, com um suporte legal que inclua equitativamente diferentes necessidades e interesses sociais. No nível internacional, entende-se por gestão integrada de recursos hídricos o processo que envolve a gestão e o desenvolvimento coordenado da água coligado à terra, e a todos os recursos associados, tendo em vista o desenvolvimento sustentável.

Sendo assim, segundo a Lei 9.433/97, a gestão de recursos hídricos deverá ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades. Santilli observa, nesse sentido, que diversos Tratados e Declarações Internacionais (em especial a Declaração de Dublin, Irlanda, de 1992) já indicavam expressamente a descentralização na gestão dos recursos hídricos, para harmonizar uma integração participativa dos

³⁶ CTPNRH, 2007:01.

órgãos públicos, privados e cidadãos, interessados no aproveitamento e na conservação das águas.³⁷

A gestão colaborativa constitui um método que permite a cidadania contribuir para a eficácia da gestão dos recursos hídricos proposta na lei. No entanto, para que essa participação seja significativa, necessita-se de um sistema de informações. Na esfera dos recursos hídricos, o direito à informação, correspondente ao da participação na sua instrumentalização, materializa-se no art. 5º da Lei 9.433/97, que prevê nos seus incisos os instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, devendo ser destacado o Sistema de Informação de Recursos Hídricos.³⁸

Segundo Jacobi:

A legislação propõe uma política participativa e um processo decisório aberto aos diferentes atores sociais vinculados ao uso da água, dentro de um contexto mais abrangente de revisão das atribuições do Estado, do papel dos usuários e do próprio uso da água. Fortalece a gestão descentralizada de cada bacia hidrográfica pelos respectivos comitês, subcomitês e agências, e instituiu a cobrança pelo uso do recurso como um dos principais instrumentos de atuação destes órgãos. Estabelece como fundamento que a água é dotada de valor econômico, e isto está relacionado, na legislação federal, à cobrança pelo uso dos recursos hídricos, como forma de administrar a exploração dos recursos hídricos federais e estaduais para a geração de fundos que permitam investimentos na preservação dos próprios rios e bacias.³⁹

De acordo com a doutrina, observa-se que apesar dos avanços, a Lei Nacional 9.433/97 acaba destacando o reconhecimento do conhecimento técnico-científico nos espaços decisórios da bacia, o que inibe a participação de diversos atores nas atividades dos Comitês. Na prática mantém o poder decisório entre os que detêm o conhecimento técnico-científico,

³⁷ SANTILLI, J. Aspectos jurídicos da Política Nacional de Recursos Hídricos. Série Grandes Eventos – Meio Ambiente 2007. Disponível em: <http://www.estig.ipbeja.pt/-ac_direito/Santilli.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2012.

³⁸ FARIAS, op. cit., p. 408

³⁹ JACOBI; Pedro Roberto. Gestão participativa das águas. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/wp-content/uploads/cea/PedroJacobi.pdf>>. Acesso em: 24 out. 2012.

inviabilizando a possibilidade de consolidar um espaço para interlocução, que possibilite compartilhar a responsabilidade com segmentos que sempre tiveram presença assimétrica na gestão da coisa pública. Os autores, Frank e Schult, mostram as dificuldades decorrentes dessas assimetrias centradas, principalmente, na falta de práticas coletivas para viabilizar atividades interdisciplinares e intersetoriais, na expectativa de fortalecer visões compartilhadas na gestão das bacias, tendo em vista a sustentabilidade.⁴⁰

Dada à complexidade do processo, e das dificuldades de se consolidar um parâmetro de cidadania ambiental, os limites estão dados pela prevalência de lógicas de gestão que ainda centram, na maioria dos casos, uma forte prevalência do componente técnico como referencial de controle do processo.⁴¹

A pesar de o art. 225 da Constituição Federal dispor que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”,⁴² verifica-se, na prática, uma dificuldade em materializar a participação social, essencial para concretizar a governança democrática.

Plano nacional de recursos hídricos e cidadania ambiental

A cidadania ambiental requer para sua efetivação prioritariamente educação e espaços efetivos de participação. A ampliação e consolidação dos espaços públicos de participação permitem que os diversos interesses sejam representados nos âmbitos de decisão. Esse processo aprimora-se, em janeiro de 2006, com o Plano Nacional de Recursos Hídricos, edificado a partir de uma ampla mobilização da sociedade civil, sob a coordenação da Agência Nacional da Água. Num contexto dialógico, ampliou-se a dimensão social da governança da água com diferentes atores, inclusive representantes de povos indígenas, comunidades tradicionais, ONGs e

⁴⁰ FRANK, B.; SCHULT, S. *A complexidade da gestão de recursos hídricos e a experiência profissional dos membros de organismos de bacia hidrográfica: uma análise com base na pesquisa Marca D'Água*. In: SIMPOSIO BRASILEIRO DE RECURSOS HÍDRICOS, 17., 2007, ABRH, Sao Paulo. *Anais...* São Paulo, 2007.

⁴¹ FRANK; SCHULT, op. cit.

⁴² BRASIL. *Constituição Federal*: art. 225.

movimentos sociais, e é dentre essas razões que o PNRH pode ser considerado um movimento *instituinte*, que produziu complementos e inovações que qualificaram e atualizaram o anteriormente *instituído* pela Lei de águas. A forma de valoração da água é um exemplo nesse sentido, quando comparamos o que está propugnado na Lei Federal 9.433/97 e o que orienta o PNRH.⁴³

O PNRH é considerado um instrumento orientador da gestão, com um caráter de construção permanente, fruto da participação e do diálogo multidisciplinar. Sua aplicabilidade envolve uma complexa rede de instituições que atuam nas dimensões, nacional, estadual e local, tendo em vista a concretização dos seus objetivos estratégicos, pautados na disponibilidade da água para atender seus diferentes usos, com atenção especial ao meio ambiente. A Resolução 58, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, aprovou o Plano Nacional de Recursos Hídricos.

A partir do Plano Nacional de Recursos Hídricos se acrescentam três diretrizes ao sistema: a transversalidade, o controle social e o pacto federativo socioambiental. Essas diretrizes balizam as mudanças consensuadas num amplo processo de mobilização, que reuniu mais de sete mil atores que atuam na gestão de recursos hídricos no País. Esses valores coligados ao planejamento apontam à concretização de uma governança democrática dos recursos hídricos, ressaltando a relevância da água como um bem socioambiental imprescindível à sustentabilidade.

Com a transversalidade, busca-se a integração entre as políticas de recursos hídricos com outras áreas numa visão ecossistêmica. Essa transversalidade deve ocorrer tanto horizontal como verticalmente, ou seja:

A primeira refere-se à integração da política dentro da mesma esfera de poder, [...] à articulação intragovernamental das políticas públicas, em especial aquelas de saneamento básico, de uso, de ocupação e de conservação do solo, de meio ambiente, de energia e de irrigação. A segunda forma de integração consiste na articulação intergovernamental entre as três esferas de poder (federal estadual e municipal). Assim, a ideia de um sistema integrado de políticas públicas assume uma forte conotação nesse novo modelo.⁴⁴

⁴³ PAULA JÚNIOR; MODAELLI, op. cit., p. 57.

⁴⁴ JACOB, op. cit., p.78.

No processo de elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos (2003-2005), as demandas da sociedade civil, que foram agregadas e aprovadas pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, propunham “atividades relacionadas à Educação Ambiental, o desenvolvimento de capacidades; comunicação e mobilização social em gestão integrada de recursos hídricos”.⁴⁵ De fato, essas reformulações passaram a ser consideradas estratégicas na estruturação programática e na implementação do plano.

Além disso, a governança democrática da água implica, como vimos salientando, que nas decisões colegiadas haja a participação social “assegurando que as políticas hídricas se estabeleçam de forma realmente dialógica e comprometida com o enfrentamento desses grandes desafios dos nossos tempos”. No entanto, a qualidade dessa participação e do controle público (*accountability*), nas políticas hídricas, depende do diálogo democrático, inclusivo e das ações formativas da Educação Ambiental, capacitação, comunicação e mobilização social, evocando uma profunda mudança cultural.⁴⁶

Como aponta Franklin Junior, à “relação entre o instituído (o existente, o dado, as regras do jogo, a legalidade, o status quo, a estrutura legal e institucional) e o instituinte (a crítica do existente, o novo, o inusitado, a mudança, o processo social)” está prevista na nossa legislação e fortalece o ethos democrático que esse modelo sistêmico-participativo de integração procura instaurar na governança da água.⁴⁷

Sendo assim, em meio a um indissociável conjunto de leis, instituições e atores em movimento, há, na democracia, uma permanente tensão dialética entre o legal e o legítimo, entre o instituído e o instituinte. Como apregoa Norberto Bobbio, “a democracia – ao contrário do despotismo (que é sempre igual a si mesmo), – é dinâmica. O seu estado natural é um estar em permanente transformação, continuamente reinventada, e, por assim ser, torna-se evolutiva e qualitativa, porque ultrapassa a si mesma”.⁴⁸

⁴⁵ PAULA JÚNIOR; MODAELLI, op. cit., p. 58.

⁴⁶ Idem.

⁴⁷ Idem.

⁴⁸ BOBBIO, et al., op. cit.

Assim, o Plano Nacional de Recursos Hídricos vai além da Lei 9.433, tendo como escopo a apreensão da água como valor socioambiental, imprescindível para a construção da sustentabilidade, e busca através do processo de avaliação permanente o aprimoramento da execução, tendo em vista a realização dos objetivos estratégicos.

Dentre essas significativas inovações que estamos destacando do Plano Nacional de Recursos Hídricos, o Programa IV descreve as atividades formativas numa perspectiva estratégica coligando as dimensões:⁴⁹

- técnico-científica (estudos, tecnologias e capacitação para a gestão). O esforço para compreender e planejar uma gestão ecossistêmica requer pesquisa interdisciplinar, bem como o diálogo entre os diferentes saberes (científico tecnológico, filosófico e biorregional ou tradicional), que devem convergir na construção do conhecimento para uma boa governança;
- sociopolítica (democratização da gestão e do acesso à água);
- pedagógica educativa (perspectiva humanística, emancipatória e de formação socioambiental). A formação de capacidades locais para gestão integrada dos recursos hídricos visa a ampliar a base da participação democrática nos espaços de decisão. Atualizar os quadros funcionais enquanto “decisores públicos do processo de gestão como também qualificar membros da sociedade neles incluindo grupos tradicionais e representantes das comunidades indígenas, para participar de forma efetiva dos colegiados do SINGREH”; e
- cultural civilizatória (interculturalidade, democracia e paradigma da sustentabilidade). O desafio é construir padrões de excelência que potencializem os espaços dialógicos num modelo sistêmico de integração participativa incorporando o legado da Lei 9.795/99, que estabelece a Política Nacional de Educação Ambiental, reforçado no âmbito do Singreh com a Resolução 98/2009 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

Certamente, esse processo requer uma transformação cultural construída democraticamente, tanto pelas políticas programáticas de implementação da governança da água, como em função das exigências

⁴⁹ PAULA JÚNIOR; MODAELLI, op. cit., p. 59-64.

que suscita a crise de civilização hegemônica e as ações depredadoras do meio ambiente. “Nesse sentido, vislumbramos uma bem posicionada alocação do papel estratégico da Educação Ambiental na estrutura do PNRH, enquanto mecanismo de indução e participação da sociedade na Gestão de águas, ancorada numa dimensão humanística e holística.”⁵⁰

Dessa forma, a educação deve abarcar aspectos éticos e políticos, bem como aspectos sócios culturais que possibilitem a compreensão, por parte da sociedade, dos espaços territoriais na dinâmica ambiental, ou seja, o reconhecimento do sentido de pertencimento às territorialidades hídricas, de forma que a bacia hidrográfica e a água influenciem, como elemento biofísico o conjunto de decisões que serão tomadas.

Assim, os principais papéis da Educação Ambiental se relacionam a informação e a capacidade de interpretação e análise. Mais que acessar informações claras, a população precisa ampliar progressivamente sua capacidade de interpretar informações socioambientais. Esse é um desafio pedagógico e político da Educação Ambiental. É preciso desenvolver processos, com a base da sociedade, que ao mesmo tempo propiciem diagnósticos e planejamentos socioambientais, ampliem a capacidade de interpretação dos coletivos e indivíduos e a qualidade da participação e da representatividade nos diferentes colegiados ambientais.⁵¹

A prática da participação social é um desafio permanente, a ser buscado em cada momento, e em cada etapa dos processos de desenvolvimento das políticas públicas de águas. O sociólogo Gerson Almeida adverte que “o compromisso com a cidadania implica em assegurar espaços de participação em todo o ciclo de produção das políticas públicas: concepção, controle, avaliação e atualização”. Ele sustenta a valorização do ‘campo abrangente’ da democracia no sentido da ampliação da esfera pública, que vai além do estatal.⁵²

⁵⁰ Ibidem, p. 65.

⁵¹ Idem.

⁵² ALMEIDA et al apud PAULA JÚNIOR; MODAELLI, op. cit.

Pode-se concluir que os mecanismos para promover espaços colegiados que possibilitem uma participação cidadã se inserem numa perspectiva de governança, que, apesar dos avanços ocorridos, se confronta com o fato de os problemas ambientais não entrarem efetivamente na agenda pública. Na verdade, as necessidades do desenvolvimento acabam definindo os limites das Políticas Públicas Ambientais. Isso gera uma situação na qual, apesar dos avanços na descentralização das políticas ambientais, e em especial dos recursos hídricos, o descompasso na implementação da gestão tem mantido passivos ambientais que, a despeito das demandas da sociedade, tem sido pouco modificados pelos gestores públicos.⁵³

Uma análise mais crítica, do próprio modelo de governança, não obstante os avanços auferidos com esse modelo teórico têm apontado a despolitização do processo e a prevalência do enfoque técnico, nos debates, em torno da gestão hídrica. Embora o planejamento, e a gestão dos recursos hídricos evidenciem uma proposta democrática, que ressalta a importância da participação da sociedade, é bom lembrar que se trata de uma construção institucional de difícil compreensão, em função do instrumental técnico para sua implementação. Sendo assim, para progredir nessa proposta é necessário proatividade, vigilância e permanente “edificação dos mecanismos de controle público e fortalecimento de uma participação social protagônica nos seus processos de desenvolvimento, funcionando como antídotos as eventuais tendências tecnicistas, autocráticas e centralizadoras”.⁵⁴

Outro aspecto relevante que a crítica tem apontado diz respeito à ênfase excessiva na participação, assim como o consenso daí decorrente para dar legitimidade à estruturação da boa governança; quer dizer, acredita-se que a eficácia da governança dependa do acordo entre os diferentes grupos sociais ou setores de interesse (*stakeholders*), que decidem a partir do melhor argumento lógico. Trata-se da aceitação da teoria da racionalidade comunicativa de Habermas, que apresenta a possibilidade do consenso entre diferentes atores, esquecendo as diferenças de poder e conhecimento entre os grupos sociais.⁵⁵ Além disso, “existe a preocupação

⁵³ PAULAJÚNIOR; MODAELLI, op. cit., p. 65.

⁵⁴ Ibidem, p. 65.

⁵⁵ BUSTAMANTE, Rocio; PALACIOS Paulina. *Gobernanza, gobernabilidad y agua en los andes: un análisis conceptual y contextual*. 2005. Disponível em: <<http://www.negowat.org/cursos/Modulo%20II/Documentos/Visiones%20Gobernanza.pdf>>. Acesso em: 1º nov. 2012.

de que as Plataformas de Múltiplos Agentes (MSPs) ao propor uma igualdade de direitos e de condições de negociação entre os atores de diversos setores da sociedade trabalhem com uma realidade fictícia”, e assim “ao invés de legitimar os grupos mais fracos, fortaleçam os mais fortes, possibilitando a manipulação e contribuindo para que as pessoas interajam de forma a não transformar as relações socioambientais em que vivem”.⁵⁶

Por outro lado, não podemos esquecer que, nos espaços de decisão, participam também os representantes da iniciativa privada, a racionalidade do mercado está estruturada a partir de uma visão instrumental da natureza, e normalmente seus interesses são apresentados com uma roupagem verde. A doutrina procura adequar os modelos teóricos trabalhando em temas que atenuam essas distorções, tais como as Plataformas de Múltiplos Agentes, mecanismos para a obtenção de consensos, luta contra a corrupção, etc.⁵⁷

Nesse sentido, salienta Soares, o discurso dominante não é homogêneo, pois

vários autores expressaram preocupações reais quanto à descentralização e o empoderamento de elites locais, quanto à participação e sua legitimidade nos MSPs (Quem participa? Porquê?), quanto à possibilidade de negociação (quando os conflitos se apresentarem demasiadamente antagônicos) e também quanto à igualdade formal entre os *stakeholders*, não condizente com a realidade, que poderia levar a um escamoteamento das reais condições em que vivem.⁵⁸

Segundo Caubet, algumas críticas podem ser feitas ao novo modelo adotado:⁵⁹

⁵⁶ SOARES, Samira Iasbeck de Oliveira; THEODORO, Hildelano Delanusse; JACOBI, Pedro Roberto. *Governança e Política Nacional de Recursos Hídricos: qual a posição da Gestão das Águas no Brasil?* In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS, 4., Brasília – DF, junho de 2008. *Anais...* Brasília, 2008.

⁵⁷ BUSTAMANTE; PALACIOS, op. cit.

⁵⁸ Op. cit., p. 109.

⁵⁹ CAUBET, C. G. *A Água, a lei, a política... e o meio ambiente?* Curitiba: Juruá, 2006.

- a) a participação demanda uma informação técnica, e a configuração dos Comitês acabam por cercear a participação social;
- b) a natureza da representação da sociedade civil, especialmente no Conselho Nacional de Recursos Hídricos, necessita muitas vezes de legitimidade (as pessoas protegem os interesses da sua instituição e não os interesses difusos da sociedade);
- c) a política setorial da água independente de outros bens ambientais abarcados pela PNMA, com diferentes conselhos acabam sobrepondo poderes e competências que se cruzam nas duas políticas;
- d) a forte conotação econômica conferida à água, pela PNRH;
- e) a não distinção da água como bem difuso (bem público);
- f) a gestão por bacias pode, além de criar dificuldades quando compreende mais de um território político-administrativo, e ainda não pondera a água em vapor.

Nesse sentido, as possibilidades de efetivação, bem como as fragilidades na implementação do Plano Nacional de Recursos Hídricos, foram apontadas pelos trabalhos de projeção de cenários em longo prazo (2005-2020), que constataram “a dimensão das principais ameaças a serem minimizadas e oportunidades a serem maximizadas, integrando uma estratégia de otimização do seu potencial de efetividade”.⁶⁰

A principal ameaça seria o somatório da expansão das atividades econômicas coligadas à problemática da urbanização, e conseqüentemente com problemas de gestão para o abastecimento das cidades. Já a principal oportunidade, o “crescimento da consciência ambiental e percepção pelos atores da importância dos recursos hídricos enquanto elemento estruturante para a implementação das políticas setoriais e para o bem estar social”.⁶¹

Na verdade, o modelo atual de governança democrática da água vem sendo interpelado por diferentes perspectivas teóricas, entre elas destaca-se a Nova Cultura da Água, e o Bem Viver do Novo Constitucionalismo Latino Americano.

⁶⁰ PAULAJÚNIOR; MODAELLI, op. cit.

⁶¹ Idem.

Segundo Pedro Arrojo, fundador do Instituto a Nova Cultura da Água, vivemos a crise global da água, num trágico paradoxo, na medida em que somos o “planeta água”. Essa crise deixa milhões de pessoas sem acesso à água potável, provocando diariamente a morte de milhares de crianças por diarreia, sem falar no envenenamento difuso de pessoas “por metais pesados, por contaminación tóxica, no biológico, derivada de la minería a cielo abierto, derivada de los agrotóxicos y con unos impactos demoledores sobre la salud pública de las personas”. Tudo isso, para o autor, “no es un problema de falta de agua, es un problema de quiebra de la salud de los sistemas acuáticos, donde antes podíamos beber hoy nos envenenamos o nos enfermamos”.⁶²

O autor aponta como um dos maiores problemas neste cenário de crise a solução apontada pelo neoliberalismo, que vê na escassez da água uma oportunidade de negócio. Nesse contexto, o mercado progressivamente, através de diferentes formatos jurídicos, está administrando os sistemas de água e saneamento, transformando uma necessidade humana vital, num negócio altamente lucrativo.

Em oposição à privatização, a declaração europeia por uma “Nova Cultura da Água” propõe a distinção de quatro funções da água que, implicam diferentes direitos e deveres, na sua gestão. Como salienta Pedro Arrojo, autor desse modelo, pode-se atribuir a água diferentes funções em torno de diferentes valores que implicam uma hierarquia em seus usos:

- a água-vida: a dimensão da água vida está vinculada aos direitos humanos. Está relacionada diretamente às necessidades vitais do ser humano, e deve ser disponibilizada gratuitamente, em funções da sobrevivência, tanto dos seres humanos, como dos demais seres vivos. Por outro lado, nessa dimensão deve ser assegurada, também, a sustentabilidade dos ecossistemas. As Nações Unidas consideram 30 litros por dia a quantidade mínima necessária para um ser humano. Pedro Arrojo, considera “que el agua potable y el saneamiento en casa deben ser de acceso universal”.⁶³ Aqui, o maior desafio é político, na

⁶² ARROJO, Pedro. *La crisis global del agua y de la alimentación*: América Latina en movimiento. Disponível em: <<http://alainet.org/active/59282>>. Acesso em: 3 nov. 2012.

⁶³ ARROJO, op. cit.

medida em que garantir entre 30 a 40 litros de água potável por pessoa/dia representa somente 1,2% da água em que usamos. O sentido político a ser resgatado nas decisões que afetam a coletividade deverá ser necessariamente a realização do Bem Comum, sendo a água um direito humano. Esse direito deverá ser estendido aos animais e à natureza;⁶⁴

- a água-cidadania: a água, nesta dimensão, está relacionada aos serviços públicos de interesse geral; por exemplo, os serviços de abastecimento de água, potável e saneamento. Vinculam-se aos direitos e deveres da cidadania o conectando a água com direitos sociais. “As instituições públicas, ao mesmo tempo em que garantem os direitos de cidadania, devem estabelecer os correspondentes deveres cidadãos”.⁶⁵ Assim, oferecer serviços domiciliares de água e saneamento supõe um salto qualitativo que ultrapassa a necessidade de sobrevivência, mas cuja gestão pode ser pública e comunitária;

- a água-economia: a maior parte da água que usamos é destinada à agricultura, seguida da indústria. Nessa dimensão, enfrentamos uma situação-limite, e a água utilizada em funções produtivas ressalta a crise da relação homem /natureza. Aqui, o critério meramente econômico (cobrança pelo uso da água) não atende os desafios da crise. “A contaminação é um subproduto das tecnologias industriais e do comércio global”.⁶⁶ Para que a água atenda as necessidades de um desenvolvimento, social e ecologicamente sustentável, precisamos de uma abordagem complexa com novas soluções políticas e ecológicas. O desenvolvimento, concebido na perspectiva do crescimento econômico, levou a humanidade a uma crise global de múltiplas dimensões, o que demonstra a impossibilidade de mantermos esse modelo com os elevados padrões de consumo que levarão o planeta ao colapso. Aqui se trata da passagem da Sociedade do Bem-Estar para a sociedade do Bem-Viver;

- a água-delito: nessa dimensão analisam-se os usos abusivos (extrações de aquíferos), ou usos com efeitos residuais (contaminação de rios por dejetos industriais), que devem ser proibidos pela lei.

⁶⁴ ACOSTA, Alberto; MARTÍNEZ Esperanza. *Água: um derecho humano fundamental*. Quito: Abya Yala, 2010. p. 307.

⁶⁵ ACOSTA; MARTÍNEZ, op. cit. p.310.

⁶⁶ SHIVA, Vandana. *Las guerras del agua: contaminación, privatización y negocio*. Barcelona: Icaria Antrazyt, 2004. p. 50.

Por outro lado, no contexto latino-americano, um amplo movimento crítico procura construir alternativas políticas, econômicas e institucionais ao mercado mundial regido pela lógica neoliberal. Em 2008, dois terços dos cidadãos do Equador votaram a favor de uma nova constituição que diz: “Os ecossistemas e comunidades naturais possuem o direito inalienável de existir, prosperar e evoluir dentro do Equador. Estes direitos são autoaplicáveis, e será dever e direito de todos os governos, comunidades e indivíduos do Equador fazer valer estes direitos.”⁶⁷

Essas mudanças estão baseadas, na cosmovisão andina, que compõe o paradigma comunitário orientado para o Bem-Viver. A visão andina visa a uma concepção da comunidade em harmonia, respeito e equilíbrio com todas as formas de vida. Tendo como referente o viver em plenitude; esses povos religam as noções disjuntivas do projeto da modernidade, na medida em que entendem que na vida tudo está interconectado e é interdependente.⁶⁸

Na perspectiva da cosmovisão andina,* o Estado equatoriano assume um papel estratégico, junto com os povos originários e cidadãos, na conservação do patrimônio natural, assim como na edificação de um modelo de desenvolvimento que abaliza “as raízes milenares, forjadas por mulheres e homens, celebrando a natureza, a *Pachamama*, da qual somos parte e que é vital para nossa existência”. Segundo Mamani, o princípio jurídico ordenador do Direito passa a ser a sabedoria ancestral, delineando um horizonte de *bem-viver* centrado na preservação do meio ambiente em todas as suas dimensões.⁶⁹

A Constituição de 2008 transformou o marco legal para a água, que passa a ser apreendida:⁷⁰

⁶⁷ PAULA JÚNIOR; MODAELLI, op. cit.

⁶⁸ WOLKMER, Antonio Carlos; AUGUSTIN, Sergio; WOLKMER, Maria de Fátima S. O “novo” direito à água no constitucionalismo da América Latina. Revista Inter. Interdisc. *INTERthesis*, Florianópolis – SC, v. 9, n.1, 2012.

* O texto desenvolvido na sequência com algumas alterações sobre a temática do Bem-Viver foi publicado anteriormente no artigo WOLKMER, Antonio Carlos; AUGUSTIN, Sergio; WOLKMER, Maria de Fátima S. O novo direito à água no constitucionalismo da América Latina. Revista Inter. Interdisc. *INTERthesis*, Florianópolis – SC, v. 9, n.1, 2012.

⁶⁹ MAMANI, Fernando Huanacuni. *Buen Vivir / Vivir Bien*: filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas. Lima: Peru, 2010. p.12.

⁷⁰ ACOSTA; MARTÍNEZ, op. cit.

- como direito humano, superou-se a visão mercantil da água, instituindo-se como um direito da cidadania, ficando o Estado obrigado a elaborar políticas públicas para tornar efetivo esse direito. No entanto, o direito humano à água não se restringe ao ser humano, tendo em vista que, na cosmovisão andina, a *Pachamama* é uma totalidade que integra o conjunto dos seres vivos e a natureza. Ora, no sistema internacional de proteção dos Direitos Humanos, desde a Convenção de Viena em 1992, prevalece o entendimento da realização integral de todos os direitos humanos. Nesse sentido, o direito à água é multidimensional e está intimamente relacionado a uma vida digna

- como bem nacional estratégico, tendo como referência o *bem-viver*, recuperam-se as potencialidades do conhecimento ancestral, procurando construir uma governança democrática com instrumentos de gestão, entendidos como eficientes e vastamente divulgados nos fóruns internacionais da água, como a outorga da água. Da mesma forma, são instituídos os princípios da sustentabilidade ambiental, precaução, prevenção, e da eficiência como critérios para o planejamento de todos os setores considerados estratégicos. No entanto, no contexto da cosmovisão andina, essa tarefa implica enfrentar alguns desafios:

- promover um modelo de Estado que assuma o controle estratégico, garantindo água para todos os setores da sociedade, assim como para a natureza;

- restaurar conhecimentos tradicionais na promoção de modelos eficientes e justos de gestão que salvaguardem as fontes e os cursos de água, envolvendo diretamente a cidadania, numa governança democrática;

- superar o modelo disjuntivo e redutor que considera o rio e o mar uma cloaca e reconstruir a partir da ética do cuidado, uma abordagem complexa para a realização do bem viver;

- como patrimônio estratégico: esse é um dos maiores triunfos da Constituição que não vê a água como um bem ou um recurso, mas um patrimônio nacional estratégico. A perspectiva patrimonial da água tem como fundamento a harmonia e o equilíbrio que se estende às futuras gerações numa dinâmica que supera a visão instrumental e utilitarista da natureza feita pelo mercado. Certamente, a categoria de patrimônio estratégico “converte em parte substancial de um novo sistema social e solidário, que reconhece que os seres humanos são o

centro e o fim do desenvolvimento em harmonia com a natureza: *sumak kawsay*”⁷¹ Deste modo, sendo a água um patrimônio nacional estratégico, um elemento vital não pode ser considerada um capital natural associado ao processo de produção, submetido à racionalidade de mercado. Diante disso, o conceito de patrimônio resgata o sentido de um direito natural ao outorgar o usufruto para as gerações atuais que reconhecem e preservam o direito das futuras gerações. Supera-se assim, a definição da água como um bem que traz implícito um valor fortemente econômico;

*Além disso, a visão patrimonial é consistente com os direitos da natureza, o que significa a defesa desses recursos pelo seu próprio valor, independentemente de sua utilização comercial[...] Desarma-se o conceito de capital hídrico, que é uma forma de delinear a água dentro da lógica mercantil, quer dizer ver a água simplesmente como uma ferramenta do processo produtivo.*⁷²

- como componente da natureza, a água é imperativa para a vida. Significa a possibilidade da vida, da continuidade da existência em nosso planeta. Dessa forma, em harmonia com a Ética Biocêntrica, a constituição conecta o direito da água ao direito da natureza. Não poderia ser diferente, na medida em que o novo pacto de convivência representa o reconhecimento dos direitos da natureza e a superação da ética antropocêntrica.

Isso significa criar bases materiais de sobrevivência que respeitem a cultura e promovam o *bem-viver*, e a dignidade humana seja o referente de uma vida com qualidade, em permanente construção.

Sendo assim, com a Constituição do Equador de 2008, a água passa a ser compreendida como um patrimônio de todos os seres vivos, e sua gestão deve ser público-comunitária. O texto constitucional relaciona a água com todos os direitos humanos, e também com os direitos da natureza.

⁷¹ Ibidem, p. 26-27.

⁷² ACOSTA; MARTÍNEZ, op. cit., p. 27.

Certamente, o direito à água é visto como um direito natural, portanto, “como todo direito natural, os direitos sobre a água constituem um direito de usufruto; as águas podem ser utilizadas, mas não pertencem a ninguém”.⁷³ Nesse sentido, a Constituição proíbe a privatização, pois a água pertence a todos. Nos países andinos, ela é um ser vivo que permite a continuidade da vida. O ciclo da água integra os seres vivos à natureza, e interage em todos os ecossistemas, permitindo a articulação entre a natureza e as sociedades com diferentes formas de desenvolvimento.

A partir dessa nova perspectiva ética, o papel do ser humano passa a ocupar outro lugar, constituindo-se como uma parte da comunidade da vida; é mais um junto às demais espécies viventes e não está acima delas. A estratégia agrega que o desenvolvimento humano não deve ameaçar a integridade da natureza nem a sobrevivência das outras espécies.⁷⁴ A água pertence a um ecossistema vivo, a *Pachamama*, e sua gestão deve ser ecossistêmica, buscando a plenitude do ser na resignificação da natureza como espaço onde se concretiza a vida.

Considerações finais

No cenário internacional da crise ambiental, ressalta-se a crescente preocupação com a degradação dos ecossistemas aquáticos, colocando um novo desafio para a humanidade: O Desafio Ético da Crise Global da Água.

A água é fundamental na geopolítica mundial, pois frente às consequências devastadoras da degradação do meio ambiente, o que interessa é assegurar a continuidade da vida em nosso planeta. Diante da ambiguidade do desenvolvimento sustentável com a mercantilização da natureza e, conseqüentemente, da água, as preocupações aumentam, tendo em vista, que as grandes corporações colocam seus interesses acima de qualquer consideração humanitária ou ecológica. A questão torna-se mais complexa, se analisarmos o papel do Estado na administração dos recursos naturais, principalmente nos países do terceiro mundo, com a sua soberania fragilizada diante da expansão do neoliberalismo.

⁷³ Ibidem, p. 262.

⁷⁴ GUDYNAS, Eduardo. *El mandato ecológico: derechos de la naturaleza y políticas ambientales en la nueva Constitución*. Quito: Abya Yala, 2009. p. 74.

Certamente, alguns fatores reforçam a necessária governança global da água: a eminência de um risco ecológico, a mudança climática e as catástrofes ambientais, a água como direito humano e as privatizações do setor da água. O Brasil, através da Agência Nacional da Água, procurou incentivar o debate sobre a governança global da água durante o último Fórum Mundial da Água, que aconteceu entre 12 e 17 de março (2012) em Marselha, França. As discussões não avançaram, talvez porque o Fórum reúna diversos setores, com interesses incompatíveis. Na verdade, a crise ambiental nos convoca a criar horizontes alternativos, pois as políticas de águas e os sistemas de gerenciamento de recursos hídricos não são um fim em si mesmos, e devem estar fundamentados numa nova relação entre cultura e natureza, quer dizer, uma nova forma de convivência, onde a economia esteja em harmonia com a capacidade regenerativa dos ciclos vitais.

As transformações socioeconômicas, políticas e culturais em curso, em alguns países da América Latina, assinalam a tentativa de delinear um modelo descolonial, assentado nas práticas comunitárias e interculturais.

Isso é evidente, por exemplo, no caso do Bem-Viver e dos Direitos da Natureza no Equador. Nesse sentido, está claro que o planeta necessita de uma governança ambiental global, superando a prática predatória do capitalismo, assinalando uma economia solidária e cooperativa, focada na continuidade da vida.

A importância de reconectar a natureza e a cultura, numa visão complementar de todos os seres vivos, envolvendo a perspectiva do Bem-Viver, vinculada aos Direitos da Natureza, significa estabelecer estratégias ontológico-políticas de transição até um pluriverso com novos horizontes de sentido para a vida. Trata-se da reintegração da natureza na História, pois a dimensão cultural aponta que são necessárias mudanças nos nossos valores, nas instituições e no modo de vida, na medida em que não se pode viver bem se destruímos a natureza. Questiona-se a partir de um novo paradigma, expresso no Bem-Viver, que não se trata de buscar somente o bem-estar, mas buscar plenitude do ser na resignificação da natureza como espaço onde se concretiza a vida.

O desenvolvimento deve conservar a biodiversidade, a complexidade e todas as funções dos ecossistemas. Nesse sentido, a Ética da Água é um dos eixos estruturantes do Bem-Viver, especialmente a Constituição do Equador de 2008, sendo coligada aos princípios da equidade, eficiência e sustentabilidade ambiental. Por outro lado, é um direito humano; um

bem estratégico de uso público; um patrimônio da sociedade; um componente essencial da natureza. A partir dessa racionalidade ecológica supera-se a visão mercantil da água, a gestão da água passa a ser comunitária, e o papel estratégico do Estado implica avançar até uma sociedade mais justa em que todos possam alcançar o Bem-Viver.

Sem dúvida, diante da crise ambiental global, necessitamos de uma nova estratégia epistemológica e política, com o aporte de diferentes culturas, um diálogo de saberes, intercultural, como a cosmovisão andina, para que possamos enfrentar os desafios e continuarmos a caminhada civilizatória.

Referências

42

ARROJO, Pedro. *La crisis global del agua y de la alimentación: América Latina en Movimiento*. 2012. Disponível em: <<http://alainet.org/active/59282>>. Acesso em: 3 nov. 2012.

BARLOW, Maude. *Natureza: um ecossistema vivo do qual brota toda a vida*. Revista Inter. Interdisc. *INTERthesis*, Florianópolis – SC – Brasil, v. 9, n. 1, p. 1-15, jan./jul. 2012.

BELTRÁN, Elizabeth Peredo. A água novamente entre a vida e a morte. Disponível em: <<http://envolverde.com.br/ambiente/aguala-agua-novamente-entre-a-vida-e-a-morte/>>. Acesso em: 10 out. 2012.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988.

BRASIL. *LEI 9.433*, de 8 de janeiro de 1997.

BRUNNENGRÄEBER et al. Apud SOARES, Samira Iasbeck de Oliveira; THEODORO, Hildelano Delanusse; JACOB, Pedro Roberto. *Governança e Política Nacional de Recursos Hídricos: qual a posição da Gestão das Águas no Brasil?* In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS, 4., junho de 2008, Brasília. *Anais...* Brasília, 2008. p. 2.

BULCÃO, Luís. *Humanidade precisará de três planetas em 2050*. VEJA acervo digital, 15 de maio de 2012. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/ciencia/humanidade-precisara-de-tres-planetras-em-2050>>. Acesso em: 22 out. 2012.

BUSTAMANTE, Rocio; PALACIOS, Paulina. *Gobernanza, gobernabilidad y agua en Los Andes: un análisis conceptual y contextual*. 2005. Disponível em: <<http://www.negowat.org/cursos/Modulo%20II/Documentos/Visiones%20Gobernanza.pdf>>. Acesso em: 1º nov. 2012.

CAUBET, C. G. et al. *A água, a lei, a política...e o meio ambiente?* In: SOARES, Samira Iasbeck de Oliveira. THEODORO, Hildelano Delanusse. Curitiba: Juruá, 2006.

CTPNRH. *Câmara Técnica do Plano Nacional de Recursos Hídricos* <http://www.cnrh.gov.br/sitio/attachments/PNRH_PARECER_TECNICO.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2011.

FARIAS, P. J. L. *Água: bem jurídico econômico ou ecológico?* Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

FRANK, B.; SCHULT, S. A complexidade da gestão de recursos hídricos e a experiência profissional dos membros de organismos de bacia hidrográfica: uma análise com base na pesquisa Marca D'Água. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE RECURSOS HÍDRICOS, 17., 2007, São Paulo: ABRH. *Anais...* São Paulo, 2007.

FREITAS, F. P. *Aquífero Guarani: usos e projetos uma abordagem jurídico-ambiental e internacional*. 2004. 198p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

FRANK, B. Módulo 3: Legislação de recursos hídricos. In: *Capacitação para Comitês de Bacia Hidrográficas do Estado de Santa Catarina*. 2011.

GARCÍA, Aniza. *El derecho humano al agua*. Madri: Trotta, 2008. p. 85.

GARZON, Luís Fernando Nova. Política de Água no Brasil e os distintos caminhos de sua implementação. BALANYÁ, B. et al. (Org.). *Por um modelo público de água: trunfos, lutas e sonhos*. São Paulo: Casa Amarela, 2007. p. 35-42.

GONÇALVES, Alcindo. *O conceito de governança*. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2012.

GUIVANT, Júlia Silvia; JACOBI, Pedro. Sociedade e meio ambiente: . da hidro-técnica a hidro-política: novos rumos para a regulação e gestão dos riscos ambientais no Brasil. *Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas*, n. 43, jun. 2003.

GUDYNAS, Eduardo. *El mandato ecológico: derechos de la naturaleza y políticas ambientales em la nueva Constitución*. Quito: Abya Yala. Disponível em: <<http://envolverde.com.br/ambiente/agua/a-agua-novamente-entre-a-vida-e-a-morte/>>. Acesso em: 10 out. 2012.

HC. Crise da água poderá ser dramática, revela estudo da ONU. 2009. Disponível em: <<http://www.ecodebate.com.br/2009/03/13/crise-da-agua-podera-ser-dramatica-revela-estudo-da-onu/>>. Acesso em: 20 out. 2012.

HENKES, S. L. Política Nacional de Recursos Hídricos e Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 8, n. 64, 1 abr. 2003. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/3970>>. Acesso em: 27 mar. 2011.

JACOB, Pedro Roberto. Aprendizagem social: desenvolvimento de plataformas de múltiplos atores e governança da água no Brasil. *Revista Inter. Interdisc. INTERthesis*, Florianópolis, v. 7, n. 1, p. 69-95, jan./jul. 2010.

JACOB, Pedro Roberto. *Governança ambiental global: uma discussão precarizada*. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/510025-governanca-ambiental-global-a-discussao-ficara-precarizada-entrevista-especial-com-pedro-roberto-jacobi>>. Acesso em: 20 out. 2012.

LESBAUPIN, Ivo. *Caminhos para outro desenvolvimento*. Disponível em: <<http://www.outraspalavras.net/2012/10/15/caminhos-para-um-novo-desenvolvimento/>>. Acesso em: 10 out. 2012.

MAMANI, Fernando Huanacuni. *Buen Vivir / Vivir Bien: filosofia, políticas, estratégias y experiencias regionales andinas*. Lima: Peru, 2010.

PAULA JÚNIOR, Franklin de; MODAELLI, Suraya (Org.). *Política de águas e educação ambiental: processos dialógicos e formativos em planejamento e gestão de recursos hídricos*. Ministério do Meio Ambiente. Brasília, 2011. p. 55-56.

SANTILLI, J. *Aspectos jurídicos da Política Nacional de Recursos Hídricos*. Série Grandes Eventos – Meio Ambiente, 2007. Disponível em: <http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/Santilli.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2012.

SOARES, Samira Iasbeck de Oliveira; THEODORO, Hildelano Delanusse; JACOBI, Pedro Roberto. Governança e Política Nacional de Recursos Hídricos: qual a posição da Gestão das Águas no Brasil? In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS, 4., jun. 2008, Brasília – DF. *Anais...* Brasília, jun. 2008.

SANTILLI, J. Aspectos jurídicos da Política Nacional de Recursos Hídricos. Série Grandes Eventos – Meio Ambiente, 2007. Disponível em: <http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/Santilli.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2011.

SCHEIBE, L.F.; HIRATA, R. O contexto tectônico dos Sistemas Aquíferos Guarani e Serra Geral em Santa Catarina: uma revisão. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ÁGUAS SUBTERRÂNEAS, 15. 2008. Natal-RN. *Anais...* São Paulo: Abas, 2008.

SENRA, J. B. Programa Nacional de Águas Subterrâneas e Gestão Integrada de Recursos Hídricos. Apresentação no seminário: *O Futuro da Água em Santa Catarina*, ALESC, Florianópolis, 2009. Disponível em:

<http://www.cfh.ufsc.br/~laam/rgsg/apresentacao_010409/ministerio_meio_ambiente.pdf>. Acesso: 25 fev. 2011.

SHIVA, Vandana. *Las guerras del agua: contaminación, privatización y negocio*. Barcelona: Icaria Antrazyt, 2004.

WOLKMER, M. F. S.; SCHEIBE, L. F.; ISRAEL, V. A Rede Guarani/Serra Geral em Santa Catarina e o Programa nacional de Águas Subterrâneas. In: CONGRESSO AQUÍFERO GUARANI, 2., Ribeirão Preto – SP, 2008. *Anais...* Ribeirão Preto, 2008.

WOLKMER, Maria de Fátima Schumacher; SCHEIBE, Luiz Fernando; HENNING, Luciano Augusto. *A Rede Guarani/Serra Geral: um projeto em movimento*, 2010.

WOLKMER, Antonio Carlos; AUGUSTIN, Sergio; WOLKMER, Maria de Fátima S. O novo direito à água no constitucionalismo da América Latina. *Revista Inter. Interdisc. INTERthesis*, Florianópolis – SC, v. 9, n. 1, 2012.

RESÍDUOS SÓLIDOS

RESPONSABILIDADE CIVIL NO CDC E SEUS REFLEXOS NO DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO: ANÁLISE DA RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA NA POLÍTICA NACIONAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS

Hebert Vieira Durães

47

Introdução

A ideia do presente artigo, que surgiu a partir de debates fomentados em sala de aula, por meio de apresentação de seminários, é de erguer um confronto de responsabilidades previstas em três estatutos: 1) Lei 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA); 2) Lei 12.305/2010 (Política Nacional dos Resíduos Sólidos – PNRS); e 3) Código de Defesa do Consumidor.

Para melhor elucidação e organização da “enxurrada” de ideias que serão expostas, o estudo será dividido em duas partes principais, conforme já insinua o próprio título. Na primeira parte, será discutida a *Responsabilidade civil no Código de Defesa do Consumidor e seus reflexos no direito ambiental*. Trata-se de uma abordagem conjunta da teoria da tutela do consumidor no CDC e na Política Nacional do Meio Ambiente.

De igual modo, e não poderia ser diferente, será abordada a responsabilidade objetiva que norteia o mencionado estatuto protetivo. Além de tecer breves linhas sobre a tutela (ambiental) do consumidor, o alcance do art. 6º, I, do CDC também será confrontado, até se chegar a uma pressuposta intersecção do Código de Defesa do Consumidor e o Direito Ambiental, notadamente sob a ótica da Lei 6.938/81. Esses elementos darão subsídios para se discutir o item seguinte, ao passo que um complementar a proposta do outro.

Na segunda parte, e certamente a que começará a dar feição à presente proposta, será discutida a *Análise da responsabilidade compartilhada na Política Nacional dos Resíduos Sólidos*. A partir desse ponto, serão traçadas algumas comparações entre este e o anterior.

Melhor explicando, será abordada a Lei 12.305/2010 (Política Nacional dos Resíduos Sólidos (PNRS)), os sujeitos presentes em seu bojo, a teoria da Responsabilidade Compartilhada e a ampliação/extensão do conceito de responsabilidade. Inevitavelmente, a pesquisa levará o estudo à tutela do meio ambiente e ao alcance do art. 6º, VI, CDC frente à PNRS. Por fim, buscar-se-á construir uma intersecção entre o CDC, a PNMA e a PNRS.

Em que pese tamanha relação, o presente artigo se “desaguará” em um ponto comum e, ao mesmo tempo, divergente: a responsabilidade dos sujeitos (consumidor, fornecedor, Estado e meio ambiente) presentes nos três estatutos analisados (DCD, PNMA, PNRS).

Será o consumidor, *sempre*, objeto da tutela, sem responsabilidade alguma? Em que consiste a Responsabilidade Compartilhada? E qual a posição do consumidor ante a responsabilidade pós-consumo? Terá agora o consumidor responsabilidade objetiva pela má-destinação dos resíduos sólidos? Estar-se-á diante de uma antinomia jurídica? São respostas para estas perguntas que se buscará até o final do presente artigo que se valerá, além do estudo comparativo, da moderníssima teoria alemã do *Diálogo das Fontes*, introduzida no Brasil pela doutrinadora Cláudia Lima Marques.

Tutela jurídica do Código de Defesa do Consumidor (CDC)

Para inaugurar o presente item, cumpre trazer à baila algumas breves linhas no tocante à tutela prevista no Código de Defesa do Consumidor. Indubitavelmente, o mencionado diploma tem como escopo proteger as relações de consumo, mormente sob o ponto de vista do consumidor.¹ Insta rememorar que o CDC tem natureza jurídica híbrida. Isso é fato notório. Ainda que a doutrina não se manifestasse a respeito do tema, vê-se que o microsistema do consumidor abarca em seu bojo normas de direito material, normas processuais, penais, administrativas, etc. Assim,

¹ Apesar da superproteção ao consumidor, o CDC confere, também, alguns direitos ao fornecedor. Todavia, no que tange a esta última, não será abordada na presente proposta, uma vez que foge do seu desiderato.

tem-se que o CDC tem natureza de direito público e privado. (ALMEIDA, 2007).

Nesse passo, o doutrinador Almeida (2007) chama a atenção para as justificativas da elaboração do CDC, apontando-as como a vulnerabilidade do consumidor, intervenção do Estado, interesse difuso ou coletivo e a busca do equilíbrio (seja contratual ou econômico). Aliás, vale lembrar que o Código de Defesa do Consumidor, como lei principiológica, trata-se de um Código por determinação constitucional, nos moldes da ADCT/CF, em seu art. 48. (NUNES, 2009).

Daí, conforme bem leciona Nunes (2009), tem-se que o diploma protetivo se mostra, desde logo, com forte ligação com a Constituição Federal da República Federativa do Brasil. Para melhor firmar esse raciocínio, vale transcrever algumas palavras desse autor:

Com efeito, o que a lei consumerista faz é tornar explícitos, para as relações de consumo, os comandos constitucionais. Dentre estes destacam-se os Princípios Fundamentais da República, que norteiam todo o regime constitucional e os direitos e garantias fundamentais [...] a característica da vulnerabilidade do consumidor prevista no inciso I do art. 4º decorre diretamente da aplicação do princípio da igualdade do texto magno. (NUNES, 2009, p. 66-67).

Em breve síntese, diz-se que a tutela que o CDC proporciona é comando constitucional. Não advém meramente da iniciativa do legislador, mas abrolha da vontade soberana da Carta Magna, que já houvera predestinado a sua criação e existência. Além do mais, para garantir a efetiva proteção jurídica ao consumidor, o sistema consumerista conta com a Tutela Genérica e a Tutela Específica.

A primeira conferida amplamente pela Organização das Nações Unidas (ONU), sendo reconhecida como um direito fundamental do ser humano. Essa modalidade de tutela é pouquíssimo explorada pela Doutrina. A segunda, e a mais prestigiada pela doutrina-pátria, consiste no conjunto de normas ou medidas que visam a garantir, efetivamente, os direitos do consumidor, tais como a tutela administrativa (Procon, por exemplo), a tutela penal (crimes contra a relação de consumo), etc. (ALMEIDA, 2007).

Enfim, ao longo do texto do diploma protetivo, é perceptível o rol de dispositivos que visam a efetivar a tutela jurídica do consumidor. O que

importa, entretantes, para o presente item, é demonstrar aquilo que de fato o CDC visa a proteger (ou tutelar, como preferir): as relações jurídicas de consumo.

Sujeitos do CDC

Para que não parem dúvidas sobre os atores que compõem o CDC, cumpre iniciar destacando que, embora haja menção a diversos “sujeitos” no código consumerista,² o presente tópico se limita a tecer suas considerações em torno dos dois protagonistas da relação de consumo; consumidor e fornecedor.

A noção de sujeitos do CDC não se encerra apenas com menção das figuras do consumidor e do fornecedor, haja vista que essa compreensão vai além do verbete. Segundo Lisboa (1999), para que configure a relação jurídica de consumo, é necessária a presença dos elementos subjetivos e objetivos. Para o mencionado professor, além do elemento objetivo (produto ou serviço), impescinde a presença dos elementos subjetivos, demonstrando que o consumidor e o fornecedor são os sujeitos destinatários da norma legal.

O consumidor é definido pelo art. 2º do CDC (BRASIL, 1990), *in verbis*: “Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final”. Sabe-se que, muito embora o papel de definir conceitos é da doutrina e jurisprudência, o CDC o fez muito bem, apesar de haver entendimento, como o de Nunes (2009) de que subsistem muitos obstáculos a serem superados para se chegar a um consenso conceitual.

Etimologicamente, ensina Lisboa (1999) que o consumidor é o indivíduo que adquire um bem para destruí-lo, com o propósito de *desgastá-lo materialmente* com o uso. Esse conceito é limitadíssimo, com a devida vênua, uma vez que os bens de consumo podem ser imateriais e, ainda, podem ser serviços, os quais não têm o condão de “desgastarem materialmente”.

² A exemplo dos sujeitos existentes do no CDC, pode-se citar os legitimados constantes no art. 82: “I – o Ministério Público; II – a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal; III – as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código; IV – as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por este código, dispensada a autorização assemblear.” São todos “sujeitos” mas não destinatários da norma legal, necessariamente.

Acertadamente, pode-se dizer que “consumidor é, ainda, todo o sujeito que se torna usuário de produto e do serviço, pouco importando tenha sido ele o efetivo adquirente ou não da mercadoria.” (LISBOA, 1999, p. 17). Parece ser o conceito mais adequado, pelo menos para o fim do presente estudo.

Há, ainda, a figura de “outros consumidores” que não se encaixam exatamente nos conceitos já descritos, mas são equiparados a tais sujeitos. Estão previstos no Código de Defesa do Consumidor (BRASIL, 1990) nos seguintes dispositivos:

Art. 2º. (omissis);

Parágrafo único. Equipara-se a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo.

Art. 17. Para os efeitos desta Seção, equiparam-se aos consumidores todas as vítimas do evento.

Daí, pode-se dizer que há três categorias de consumidores: o consumidor direto (LISBOA, 1999), adquirente ou não (quem comprou ou quem simplesmente utiliza o bem), como destinatário final (art. 2º); o consumidor equiparado a “ente coletivo” (vítimas de um desastre ambiental, por exemplo), ainda que indeterminado (parágrafo único do art. 2º); e o consumidor equiparado por ser vítima do acidente de consumo (*by stand*), notadamente quando se tratar de fato do serviço ou fato do produto (art. 17). Tais conceitos são amplamente aceitos pela doutrina consumerista, a exemplo de Almeida (2007), Nunes (2009), Lisboa (1999) e Marques (1999), dentre outros consagrados. O conceito de fornecedor, por sua vez, vem insculpido no art. 3º do CDC, e dispõe:

Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços. (BRASIL, 1990).

Eis mais uma definição de conceito bem-elaborada pelo Código de Defesa do Consumidor, proporcionando entendimento fácil e acessível, capaz de acomodar um panorama extensivo das pessoas e caracteres elencados como fornecedores. Em síntese, pode-se dizer que fornecedores, “na realidade são todas as pessoas capazes, físicas ou jurídicas, além dos entes desprovidos de personalidade”.³ (NUNES, 2009, p. 86). É de suma importância frisar que o elenco do art. 3º do CDC é meramente ilustrativo, ou exemplificativo, como prefere Nunes (2009).

Comporta ainda outros indivíduos que, por sua vez, podem se enquadrar nesse universo, a exemplo dos entes rotulados na lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos, cuja discussão ocorrerá adiante, em momento oportuno. Em linhas gerais, consumidor é toda pessoa que adquire produtos ou serviços como destinatário final, e fornecedor é qualquer pessoa que produza, fabrique, importe, distribua, comercialize produtos ou forneça serviços. Eis, portanto, ambos os polos da relação jurídica de consumo.

Teoria da responsabilidade objetiva no CDC

A responsabilidade civil pode surgir por descumprimento de uma obrigação contratual (responsabilidade contratual) ou por infração de um dever legal (responsabilidade extracontratual), conforme disposto no art. 186 do Código Civil. Todavia, para melhor delimitação do tema, não se discorrerá sobre as diversas modalidades de responsabilidades civis, senão as necessárias a embasar o problema proposto.

O art. 186 do Código Civil prevê a teoria da culpa ou subjetiva quando o agente agir com culpa (ação ou omissão voluntária). “A prova da culpa do agente passa a ser pressuposto necessário do dano indenizável. Dentro dessa concepção, a responsabilidade do causador do dano somente se configura se este agiu com dolo ou culpa.” (GONÇALVES, 2009, p. 30).

Dessa forma, com base na teoria subjetiva, adotada como regra pelo Código Civil, a culpa perfaz-se um elemento determinante como fundamento da responsabilidade civil. Se não há culpa, não há

³ Quanto aos “entes desprovidos de personalidade”, parece induzir uma regra excepcionalíssima. Apesar do art. 12 do CPC conferir ao condomínio, à massa falida, ao espólio, à herança vacante e jacente e às sociedades irregulares a faculdade de figurarem como partes (com a devida representação) na relação processual, segundo a doutrina civilista e empresarial, os entes despersonalizados são insuscetíveis de contrair obrigações, pois não são sujeitos de direitos.

responsabilidade, nos moldes dessa teoria. Por outra banda, a responsabilidade objetiva ou sem culpa é aquela atividade lícita que gerou o dano e aquele que a gerou deverá ressarcir os prejuízos advindos da conduta, pelo simples apresto do nexo causal (elemento fundamental da responsabilidade civil que será estudado mais adiante). (DINIZ, 2009).

Neste mister, conforme já foi informado alhures, o parágrafo único do art. 927 do Código Civil representa uma importantíssima inovação no novo Diploma Civil, *in verbis*: “Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem”. (BRASIL, 2002).

Há quem diga, ainda, a respeito do dispositivo supra, que “esse alargamento da noção de responsabilidade constitui, na verdade, a maior inovação do atual Código em matéria de responsabilidade.” (VENOSA, 2008, p. 8). Sem dúvida, essa inovação foi grandemente provocada pelo Código de Defesa do Consumidor, que também influenciou o CC, com o princípio da função social do contrato e da boa-fé objetiva, e a consequente mitigação do *Pacta Sunt Servanda*. (MARQUES, 2006). A partir da exegese do dispositivo em comento, tem-se que “não se exige prova de culpa do agente para que seja obrigado a reparar o dano. Em alguns, ela é presumida pela lei. Em outros, é de todo prescindível.” (GONÇALVES, 2009, p. 30).

O que se pode definir a respeito de ambas as teorias é que o elemento culpa ou dolo constitui pressuposto de responsabilidade para a teoria subjetiva, enquanto que para a teoria objetiva é totalmente prescindível. Para aquela exige prova da culpa do ofensor; para esta, apenas o nexo causal.⁴

O Código de Defesa do Consumidor, por sua vez, levando-se em conta que as atividades empresariais podem representar um risco especial aos consumidores e levar alguns fornecedores a priorizar o ganho em detrimento da estrita observância das normas protetivas da saúde e segurança, não teve opção senão adotar a Teoria da Responsabilidade Civil Objetiva (Teoria do Risco), tornando dispensável a comprovação da culpa. (NUNES, 2009).

⁴ Vale mencionar que, no ordenamento jurídico brasileiro, relativamente à responsabilidade civil, vigora a regra geral de que o elemento subjetivo ou da culpa é imprescindível para a configuração do dever de indenizar. É dizer que o Código Civil de 2002 adotou a teoria da culpa ou ainda a Responsabilidade Civil Subjetiva.

A Responsabilidade Civil Objetiva, portanto, reflete a adoção feita pelo legislador da *teoria do risco do negócio*. Segundo esta, aquele que explora atividade econômica deve arcar com as lesões causadas por essa exploração, ainda que não tenha concorrido voluntariamente para a produção dos danos. (NUNES, 2009). Em sendo assim, tem-se que, segundo a teoria objetiva, quem cria um risco deve responder por suas consequências. O fato danoso é a consequência dessa responsabilidade. Não se exige a comprovação de que o fato é culposo ou doloso, é bastante que seja lesivo.

Para que haja a obrigação de reparar, enfim, para a teoria objetiva, interessa somente a existência do dano e a ligação entre a lesão e o ofensor. A vítima deverá provar somente o prejuízo e o fato que o gerou ou nexos de causalidade. Subdivide-se, então, a responsabilidade civil no CDC, em *Responsabilidade pelo Fato do Produto e do Serviço* e *Responsabilidade pelo Vício do Produto e do Serviço*. Essas modalidades não serão abordadas no presente estudo, uma vez que o cerne da questão é, isoladamente, a teoria da *responsabilidade objetiva*. Peregrinar por suas ramificações estenderia, demasiadamente, a proposta em debate.

Alcance do art. 6º, I, do CDC⁵ e a reparação por dano ambiental individual

Com efeito, a defesa do meio ambiente e a tutela jurídica do consumidor constituem dois importantíssimos princípios constitucionais econômicos. (PETTER, 2005). Não é de se olvidar que a Carta Magna não deixou passar despercebida matéria tão fundamental, sobretudo diante dos avanços tecnológicos e da facilidade que atualmente se tem em degradar o meio ambiente. Nesse sentido, Petter (2005, p. 241-242) traz lição precisa:

Se antes da Constituição Federal de 1988 não existiam referências constitucionais ao meio ambiente, tal falha foi sanada, tendo a presente Constituição Federal a ele se referido ao longo do seu texto. O Direito Ambiental constitui hodiernamente um microsistema próprio, a exemplo do consumerista, com toda uma normatividade a ele afeto, inclusive de nível principiológico.

⁵ Art. 6º. São direitos básicos do consumidor: I – a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos. (BRASIL, 1990).

Não é por acaso que a norma ambiental consta no texto constitucional. Um país em ascensão cultural, tecnológica e econômica não poderia ignorar o fato de que a proteção ao meio ambiente seria a chave para o *desenvolvimento sustentável*. Aliás, não foi à sorte que a Carta Magna prevê a defesa do meio ambiente no capítulo destinado aos *princípios constitucionais da atividade econômica*.

De fato, da análise da atual Constituição Federal, tem-se que o Direito Ambiental tem fulgente caráter econômico. Até mesmo a Política Nacional do Meio Ambiente dirige seu texto apontado para finalidade econômica. (PETTER, 2005).

Nesse passo, a proteção ao meio ambiente constitui insofismável proteção à saúde das pessoas (de modo geral). O Código de Defesa do Consumidor, por sua vez, não deixou passar em branco e dispôs como direito básico do consumidor, entre outros, o direito à saúde, que já é um direito consagrado pelo Texto Maior. Assim preceitua o art. 6º, I, do diploma protetivo:

Art. 6º. São direitos básicos do consumidor:

I – a proteção da vida, **saúde** e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos; (grifo nosso). (BRASIL, 1990).

Esses direitos surgem diretamente ligados ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, porquanto a dignidade pressupõe condições vitais mínimas de existência. (NUNES, 2009). Pode se falar, ainda, em uma *tutela ambiental do consumidor*, uma vez que meio ambiente protegido pressupõe ambiente saudável, direito alcançado pelo dispositivo consumerista já transcrito anteriormente.

Vê-se, então, que o CDC pretendeu ampliar um rol de condições mínimas de ordem moral e patrimonial para o consumidor. Não é só o conforto material que se buscou propiciar com a melhoria da qualidade de vida, mas ao bem-estar moral e psicológico também. (NUNES, 2009). Em outras palavras, proteger o meio ambiente (notadamente pelos produtos lançados no mercado) é proteger a saúde do consumidor que, por sua vez, garantirá o bem estar físico (material) e moral.

Daí, então, importa dizer que o dano ambiental (que normalmente tem proporções coletivas, atingindo direitos difusos) pode causar reflexos na esfera individual. Vale dizer que o dano, seja à saúde, seja na órbita

patrimonial ou moral, “tomando em seu aspecto coletivo *lato sensu* ou mesmo individual, há de ser reparado, independentemente da situação socioeconômica dos indivíduos lesados”. (CUNHA, 2010, p. 126).

Cumprе destacar, ainda, que a proteção à vida, à saúde e segurança do consumidor abrange não apenas o dano propriamente dito (ocorrido, efetivo), mas tutela-se o mero risco ou ameaça de dano. (FIORILLO, 2010).

Intersecção do CDC e Direito Ambiental: a disciplina da lei 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente)

Dada as considerações já ventiladas, cumpre questionar: Qual a ligação existente entre o CDC e a Política Nacional do Meio Ambiente? Qual a intersecção entre a legislação consumerista e a tutela ambiental? Insta consignar que estes questionamentos são basilares para se alcançar o ponto central da discussão, isto é, a responsabilidade compartilhada dos estatutos protetivos (do consumidor e do meio ambiente, notadamente a Política Nacional dos Resíduos Sólidos, visto a diante).

Assim, vislumbram-se três pontos de encontro entre os microsistemas debatidos, quais sejam: a) responsabilidade civil objetiva; b) proteção dos direitos difusos; c) Possibilidade de Reparação de Dano Individual. A responsabilidade civil objetiva está prevista na PNMA em seu art. 14, parágrafo 1º, *in verbis*:

Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, **independentemente da existência de culpa**, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a **terceiros**, afetados por sua atividade. (grifo nosso). (BRASIL, 1981).

Percebe-se, pela leitura do mesmo dispositivo, que a Lei 6.938/81 também institui a possibilidade de reparação ou indenização de danos individuais, quando preceitua que o poluidor deverá “indenizar ou reparar⁶ os danos causados ao meio ambiente e a terceiros”.

⁶ É interessante perceber que a lei menciona *reparação* ou *indenização*, deixando evidente que os vocábulos são distintos. Segundo o Simão (2011), “dano tem sua etimologia na palavra demere, que significa tirar, apoucar, diminuir. Indenizar, portanto, é tornar indene, ou seja, repor aquilo que foi tirado, diminuído”. Ou seja, devolver ao ofendido o *status quo*. Partindo dessa premissa, somente haverá indenização quando algo sofre diminuição. No âmbito da responsabilidade civil, indeniza-se (“repor aquilo que foi tirado”), o ofendido quando o seu patrimônio foi lesado. Daí, não há acréscimo patrimonial, porquanto a

A responsabilidade civil objetiva no CDC, por sua vez, está insculpida no art. 12⁷ do seu texto, ao disciplinar que:

O fabricante, o produtor, o construtor, nacional ou estrangeiro, e o importador respondem, **independentemente da existência de culpa**, pela reparação dos **danos causados aos consumidores** por defeitos decorrentes de projeto, fabricação, construção, montagem, fórmulas, manipulação, apresentação ou acondicionamento de seus produtos, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua utilização e riscos (grifo nosso). (BRASIL, 1990).

De igual modo, o dispositivo supracitado institui, além da responsabilidade civil objetiva, a reparação do dano individual pelo fato do produto (defeito). Além disso, o art. 81, do Código de Defesa do Consumidor, disciplina que “a defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo”. (BRASIL, 1990). Institui, ainda, a legislação do consumidor, que a defesa coletiva será exercida quando se tratar de três hipóteses expressas, quais sejam:

I – interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II – interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

indenização visa por de volta algo que foi retirado. (SIMÃO, 2011). E a reparação, em que consiste? A reparação não visa devolver o status quo ao sujeito lesado, mas apenas compensar a ofensa sofrida. É exatamente o que ocorre com o dano moral: há uma compensação pela lesão extrapatrimonial sofrida e não indenização (repor aquilo que foi tirado). Leciona Nelson Rosenvald (in TVJUSTIÇA.JUS, 2011), o dano moral é reparado e não indenizado, uma vez que não se devolve à vítima o *status quo*, mas apenas repara a ofensa experimentada.

⁷ É evidente que os danos ou ameaça de danos ao meio ambiente estão relacionados ao *defeito* ou *fato* do produto, disciplinado pelo art. 12 do CDC, e não pelo art. 18 que trata de vício do produto. Para melhor entendimento dessa distinção, ver Nunes (2009) e Almeida (2007).

III – interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum. (BRASIL, 1990).

Não é diferente com a legislação ambiental em comento. O parág 1º do art. 14 da lei que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, já ventilado alhures, prevê a possibilidade de reparação em âmbito coletivo. Eis, portanto, a síntese dos pontos basilares que ligam os diplomas consumerista e ambiental, naquilo que importa para elucidação do presente estudo, obviamente.

Pode-se dizer, por fim, que a responsabilidade civil do Código de Defesa do Consumidor, notadamente a responsabilidade objetiva, reflete no Direito Ambiental sob a forma de reparação ou indenização por danos individuais ou coletivos, seja de ordem material, seja de ordem patrimonial.

Análise da responsabilidade compartilhada na política nacional dos resíduos sólidos

58

Breve intróito à lei 12.305/2010: resíduo ou lixo?

Antes mesmo de iniciar a discussão do presente título, faz-se imprescindível apartar a noção de lixo do conceito de resíduos sólidos, para que não se incorra no risco de prosseguir o debate confundindo uma coisa com a outra.

Assim, lixo é tudo aquilo que *não serve* mais para o uso humano, ao passo que resíduo sólido é toda matéria (em estado físico sólido) que *sobra* de alguma atividade humana. (FERREIRA, 1993).

A expressão *não servir* e o termo *sobrar* são coisas distintas.

Nesse sentido, basta lembrar a atividade de reciclagem, em que os “catadores” aproveitam garrafas *pet*, latas de alumínio, caixas de papelão (resíduos sólidos) para venderem e complementarem a renda ou, até mesmo, adquirirem seu sustento. Nesse passo, não há que se falar em lixo, uma vez que a matéria sólida rejeitada pela atividade humana foi reaproveitada.

Para a Política Nacional dos Resíduos Sólidos, a definição de “lixo” aparece de maneira sutil (rejeitos). Todavia, embora não mencione aquela expressão, sua conceituação já leva à sua inteligência pelo art. 3º, inciso XV:

Rejeitos: resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos

tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada. (BRASIL, 2010).

Já a definição de *resíduo sólido* é expressamente insculpida no mesmo artigo inciso seguinte, *in verbis*:

XVI – **resíduos sólidos**: material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível. (BRASIL, 2010).

Em outras palavras e em síntese apertada, todo rejeito (lixo) é resíduo sólido, mas a recíproca não é verdadeira.

Sujeitos presentes na Política Nacional dos Resíduos Sólidos (PNRS)

Assim como se fez na primeira parte deste trabalho, e para “preparar o terreno” do mesmo, passa-se a elencar os sujeitos presentes na Política Nacional dos Resíduos Sólidos, em diversas passagens da Lei 12.305/2010, notadamente no art. 30.

Também, importa esclarecer que os sujeitos aqui discutidos não são apenas as pessoas físicas ou jurídicas meramente citadas pela lei, mas somente aqueles incumbidos de determinadas obrigações. A mesma observação já foi destacada no tópico que trata dos sujeitos do CDC.

Oportunamente, faz-se uma pequena comparação com a lista já tecida na primeira parte do presente artigo, a fim de traçar uma conexão entre os elencados responsáveis do CDC e da PNRS.

De acordo com o Código de Defesa do Consumidor, **apenas o fornecedor** é submetido à responsabilidade civil. Não há previsão alguma de responsabilidade em face do consumidor. Daí, o art. 3º do CDC diz quem é fornecedor:

[...] toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços. (BRASIL, 1990).

Segundo o texto supra, tais pessoas podem ser fornecedores e, portanto, só contra estes (lembrando que a lista é exemplificativa) pode intentar qualquer pretensão reparatória, seja por vício ou fato do produto ou serviço. Repita-se, embora o consumidor seja sujeito do regramento do CDC, que não há responsabilidade contra ele.

De acordo com o art. 1º, § 1º e art. 30 da lei que institui a PNRS, as pessoas compelidas a observarem as regras do seu estatuto são: “Pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado [...] fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, os consumidores e os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos”. (BRASIL, 2010).

Vale salientar que o rol dos mencionados art. 1º, § 1º e art. 30 pode ser meramente exemplificativo, assim como fez o legislador ao tecer o rol dos fornecedores, no art. 3º no Código de Defesa do Consumidor. Ou seja, as responsabilidades impostas pela norma podem alcançar pessoas não elencadas no supracitado rol.

A novidade, contudo, e o que importa para o presente tópico, é a inserção do consumidor como **responsável** (melhor explanado adiante). Este que, até então, era tratado apenas como sujeito de direitos, agora, pela Lei 12.305/2010, é titular de obrigações.

Tal como no Código de Defesa do Consumidor, a Política Nacional dos Resíduos Sólidos definiu duas categorias de sujeitos: 1) de fornecedores; e 2) consumidores. Há a presença dos dois sujeitos em ambos os estatutos.

A diferença reside em apenas um único ponto: no CDC o fornecedor é titular de todos os deveres, enquanto que, na PNRS, o consumidor integra o “time de responsáveis juntamente com os fornecedores”. De acordo com esse estatuto, fornecedor e consumidor respondem pela inobservância dos princípios e das normas constantes em seu bojo. Notadamente, a lei intentou ampliar a *lista* de responsáveis e compartilhar as obrigações entre eles, consoante será discutido no próximo item.

Responsabilidade compartilhada e responsabilidade pós-consumo: a vez do consumidor

Conforme visto, o consumidor (destinatário final dos produtos) agora é responsável pelo ciclo de vida dos bens materiais de consumo, consoante disciplina a Lei 12.305/2010, em seu art. 30, *in verbis*:

É instituída a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, a ser implementada de forma individualizada e encadeada, abrangendo os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, os consumidores e os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, consoante às atribuições e procedimentos previstos nesta Seção. (BRASIL, 2010).

Extraí-se dois pontos importantes pra se debater do dispositivo transcrito. O primeiro diz-se da *responsabilidade compartilhada*. Até agora já se falou da *responsabilidade subjetiva* (regra do Código Civil) e *responsabilidade objetiva* (regra do CDC), mas não dessa “nova” modalidade de responsabilidade. Mas em que consiste a responsabilidade compartilhada? A própria lei buscou defini-la como:

[...] conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos, nos termos desta Lei. (BRASIL, 2010).

Veja que a lei atribui responsabilidade compartilhada como *conjunto de atribuições individualizadas* para reduzir os impactos causados pelo ciclo de vida dos produtos. Ou seja, consiste em uma categoria de responsabilidade em que “cada um faz sua parte”.

O outro ponto que merece destaque é o ciclo de vida dos produtos. O mesmo diploma em discussão o define como “série de etapas que envolvem o desenvolvimento do produto, a obtenção de matérias-primas e insumos, o processo produtivo, o consumo e a disposição final”.

Feitas essas observações, vale anexar a ambos os pontos a noção de destinação final dos produtos. A responsabilidade compartilhada prevista na PNRS implica a responsabilidade pela destinação final dos bens de consumo, conforme disciplina o art. 3º:

VII – destinação final ambientalmente adequada: destinação de resíduos que inclui a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes do Sisnama, do SNVS e do Suasa, entre elas a disposição final, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos. (BRASIL, 2010).

Assim, a mencionada lei instituiu a responsabilidade compartilhada, tanto do fornecedor como do consumidor, pelo ciclo de vida dos produtos, notadamente pela destinação ambientalmente adequada dos bens de consumo.

Significa dizer, doravante, que o consumidor, antes amplamente tutelado pelo Código de Defesa do Consumidor, agora tem responsabilidade pós-consumo e não é por acaso que as palavras *consumo* e *consumidor* aparecem dezoito vezes no estatuto da PNRS.

O sujeito dessa proteção não poderia ser outro senão o próprio meio ambiente (abordado no próximo tópico) e, por via oblíqua, as gerações futuras.

Tutela do meio ambiente

Por falar em meio ambiente e sua tutela jurídica, cumpre consignar, em breves linhas, que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é dever e direito fundamental de toda coletividade. Trata-se de direito difuso, enquadrando-se como direito de terceira dimensão ou geração (tema de Direito Constitucional que será aprofundado na oportunidade).

Os autores que adotam a terminologia *gerações*, como Bonavides (2000), que utiliza o termo *dimensões*, explicam que os direitos fundamentais passaram por diversas transformações, podendo, portanto, metodologicamente serem divididos em dimensões ou gerações. Dependendo da natureza do bem ou objeto a ser tutelado, este se classifica

em direitos fundamentais de primeira, segunda ou terceira gerações ou dimensões.

É oportuno optar pela terminologia *gerações*, eis que tem sido mais utilizada pelos doutrinadores e também pelo Supremo Tribunal Federal. Como não compõe o objetivo do presente debate, as demais “gerações” não serão ventiladas, a fim de não se estender em demasia.

Assim, na terceira geração dos direitos fundamentais estariam presentes os direitos de fraternidade e solidariedade, de caráter altamente humano e universal. Destarte, tais direitos fundamentais não têm por objetivo a proteção de interesses individuais, mas sim do próprio gênero humano. A titularidade dos direitos de terceira geração é coletiva, por vezes indefinida e indeterminada, consoante leciona Medeiros (2004, p. 133): “O meio ambiente caracteriza-se por interesse difuso, pois trata de interesses dispersos por toda a comunidade e apenas ela, enquanto tal, pode prosseguir, independentemente determinação de sujeitos”.

Além do direito à proteção do meio ambiente, incluem-se, em referida geração de direitos fundamentais, o direito à paz, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento, à qualidade de vida; o direito de comunicação e direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade.

O Supremo Tribunal Federal já se posicionou no sentido de que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito da coletividade, portanto, de terceira geração, nas palavras do Ministro Celso de Mello:

A QUESTÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO. PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE. O direito à integridade do meio ambiente – típico direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação de direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não a indivíduo identificado em sua singularidade, mas num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social. Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o

princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade. (BRASIL, STF, 1995).

Nessa esteira de raciocínio, como direito de terceira geração, deve-se envolver a todos, não adiantando um só indivíduo ou país lutar por um meio ambiente equilibrado. Essa atitude, no entanto, começa em cada indivíduo. É exatamente o ensinamento de Nalini:

Cada um pode, no universo em que habita, contribuir para tornar o mundo melhor. Esse é um exercício de cidadania. Dispensável a vocação heróica (*sic*). Basta acreditar na causa. E para crer, basta convencer a vontade. Assim se constrói a democracia. Sem participação da cidadania, não há necessidade de regime democrático. (2001, p. 203).

Nota-se que é necessário o envolvimento de cada indivíduo, a fim de contribuir para um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Daí a classificação como direito de terceira geração, que consagra o princípio da solidariedade.

Por esse princípio, nota-se clara a importância da cooperação, buscando em conjunto a melhoria da qualidade de vida de todos. Destarte, salienta-se que é fundamental a participação da coletividade, visando à proteção e defesa do meio ambiente. Fica patente a intenção da Política Nacional dos Resíduos Sólidos.

No aspecto econômico (e como não poderia deixar de mencionar), vale lembrar que não faz muito tempo que a visão comum era no sentido de que as preocupações com o meio ambiente eram descabidas e prejudicariam o crescimento e a industrialização dos países em desenvolvimento. A prioridade era a aceleração do crescimento econômico. As externalidades negativas, ou seja, o custo ambiental resultante da

degradação ocorrida nesse processo produtivo seria neutralizado com o progresso dessas nações. Como bem ressalta Antunes:

O desenvolvimento econômico no Brasil sempre se fez de forma degradadora e poluidora pois, calcado na exportação de produtos primários, que eram extraídos sem qualquer preocupação com a sustentabilidade dos recursos, e, mesmo após o início da industrialização, não se teve qualquer cuidado com a preservação dos recursos ambientais. Atualmente, percebe-se a existência de vínculos bastante concretos entre a preservação ambiental e a atividade industrial. Esta mudança de concepção, contudo, não é linear e, sem dúvida, podemos encontrar diversas contradições e dificuldades na implementação de políticas industriais que levem em conta o fator ambiental e que, mais do isto, estejam preocupadas em assegurar a sustentabilidade utilização de recursos ambientais. (2004, p. 30).

Dentro da nova visão sobre meio ambiente trazida pela Constituição Federal, há que se ressaltar que seu disciplinamento protetivo não se esgota no dispositivo constante no art. 225. O Título VII, que trata da Ordem Econômica e Financeira, traz em seu art. 170, o seguinte:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre-iniciativa, tem por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

VI – defesa do meio ambiente. (BRASIL, 1988).

O artigo acima citado eleva à condição de princípio da ordem econômica a defesa do meio ambiente. Do exposto se infere que a ordem econômica estabelecida constitucionalmente funda-se primeiramente na valorização do trabalho humano, buscando, assim, inibir práticas abusivas à pessoa humana, reforçando, pois, o princípio da dignidade humana. Deve basear-se ainda, na livre-iniciativa, característica do sistema capitalista, na justiça social e na observância do princípio de defesa do meio ambiente, consoante leciona Grau:

O princípio da *defesa do meio ambiente* conforma a ordem econômica (mundo do ser), informando substancialmente os princípios da *garantia do desenvolvimento* e do *pleno emprego*. Além de objetivo, em si, é instrumento necessário – e indispensável – à realização do fim dessa ordem, o de *assegurar a todos existência digna*. Nutre também, ademais, os ditames da *justiça social*. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo – diz o art. 225, *caput*. (2003, p. 219).

A inclusão do princípio da defesa do meio ambiente, na ordem econômica, demonstra a preocupação do legislador de que o desenvolvimento não pode estar dissociado da proteção ambiental. Lembre-se que o desenvolvimento econômico sempre gera algum tipo de impacto ao meio ambiente, porém, deve-se buscar meios para que esse impacto seja o menor possível, bem como devem existir medidas para compensá-lo. Nesse sentido, disciplina Grau:

Devemos lembrar que a idéia (*sic*) principal é assegurar existência digna, através de uma vida com qualidade. Com isso, o princípio não objetiva impedir o desenvolvimento econômico. Sabemos que a atividade econômica, na maioria das vezes, representa alguma degradação ambiental. Todavia, o que se procura é minimizá-la, pois pensar de forma contrária significaria dizer que nenhuma indústria que venha a deteriorar o meio ambiente poderá ser instalada, e não é essa a concepção apreendida do texto. O correto é que as atividades sejam desenvolvidas lançando-se mão dos instrumentos existentes adequados para a menor degradação possível. (2003, p. 219).

A conciliação entre desenvolvimento e proteção ambiental deve ser pautada no chamado desenvolvimento sustentável, que consiste na exploração equilibrada dos recursos naturais, nos limites da satisfação das necessidades e do bem-estar da presente geração, assim como de sua conservação no interesse das gerações futuras.

A meta a ser alcançada com o desenvolvimento sustentável é buscar a aliança entre o desenvolvimento econômico com o aproveitamento racional e ecologicamente sustentável da natureza, preocupando-se em conservar a

biodiversidade, sem que haja o esgotamento dos recursos ambientais, garantindo ainda uma condição mais digna.

Portanto, o desenvolvimento sustentável não pode ser apartado da melhoria da qualidade de vida das populações pobres ou favorecidas. O desenvolvimento econômico deve assegurar a existência digna e a justiça social, fatores que estão umbilicalmente ligadas à proteção do meio ambiente. Eis que são indispensáveis para a continuidade da vida no Planeta Terra.

Nesse Passo, fala-se no Direito ambiental econômico, de um princípio de extrema importância, que é o da ubiquidade. Consoante esse princípio, qualquer atividade a ser desenvolvida deverá estar vocacionada para a preservação da vida e, assim, do próprio meio ambiente. (TAVARES, 2003).

Para assegurar o tão almejado desenvolvimento sustentável, já declinado acima, a Política Nacional dos Resíduos Sólidos, instituída pela Lei 12.305/2010, prevê princípios, mecanismos, responsabilidade compartilhada e gestão ambiental para se alcançar um meio ambiente juridicamente tutelado.

Alcance do art. 6º, VI, CDC frente à PNRS: antinomia jurídica ou diálogo das fontes?

Considerando as análises até aqui realizadas, passa-se a questionar o alcance do art. 6º, incisos I e VI do Código de Defesa do Consumidor, o qual estatui:

Art. 6º. São direitos básicos do consumidor:

I – a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos;

(*omissis*)

VI – a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos. (BRASIL, 1990).

Veja-se que, de acordo com os dispositivos supra, o consumidor detém direito à efetiva reparação por danos na esfera individual. É cediço, destaque-se, que o dano individual pode alcançar a órbita moral ou material. Considere, agora, que a PNRS institui a responsabilidade compartilhada

(tanto do fornecedor, como do consumidor) pela adequada destinação dos produtos (responsabilidade pós-consumo) e pelo ciclo de vida dos bens de consumo.

Assim feito, passa-se a questionar: como fica a tutela do consumidor à vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos considerados perigosos ou nocivos, frente uma política (lei) que lhe impõe responsabilidade pelo mesmo? Seria possível a reparação de danos causados aos consumidores pela má-destinação dos resíduos sólidos?

Se em um estatuto (CDC) o consumidor é tutelado pelos riscos contra produtos nocivos (inclusive no que tange às embalagens, e leia-se “resíduos sólidos”) e noutro (PNRS) o consumidor é igualmente responsável, tal como o fornecedor, pela adequada destinação dos resíduos sólidos nocivos ao meio ambiente, haveria um conflito de leis? Será uma antinomia jurídica? Ou será ocasião para um *diálogo das fontes*? A teoria do *diálogo das fontes* foi criada pelo alemão Erik Jayme e introduzida no Brasil por Marques, que leciona:

Na pluralidade de leis ou fontes, existentes ou coexistentes no mesmo ordenamento jurídico, ao mesmo tempo, que possuem campos de aplicação ora coincidentes ora não coincidentes, os critérios tradicionais da solução dos conflitos de leis no tempo (*Direito Intertemporal*) encontram seus limites. Isto ocorre porque pressupõe a retirada de uma das leis (a anterior, a geral e a de hierarquia inferior) do sistema, daí propor Erik Jayme o caminho do „diálogo das fontes , para a superação das eventuais antinomias aparentes existentes entre o CDC e o CC/2002. (2009).

A mencionada teoria, que se utilizou para socorrer as antinomias ocorridas entre o CDC e o Novo Código Civil, ensina que, havendo estatutos diversos se conflitando no tempo, deve-se buscar um diálogo, tentando levar as fontes a uma tutela unificada, respeitando, entretantes, o princípio da especificidade.

Para efeitos dos questionamentos inicialmente erguidos, vale ressaltar que a “divergência” em impor responsabilidades ao consumidor em um estatuto e em outro não, pode ser superada com a aplicação da teoria do diálogo das fontes. Aqui invés de “pestanejar” uma eventual antinomia, é oportuno perceber que, entre os diversos diplomas normativos aqui

analisados, todos têm um objetivo nobre em comum: a tutela do meio ambiente.

Se o consumidor lança ao meio ambiente resíduos sólidos nocivos e estes lhe causem danos individuais, poderá esse mesmo indivíduo ser reparado pela lesão? Pelo que já foi exposto, o consumidor não pode ser reparado por um dano do qual ele concorreu com a efetivação, uma vez que ninguém pode se beneficiar de sua própria torpeza. Além do mais, o bem comum, coletivo, deverá sobrepor o individual.

Que se faça o diálogo dessas fontes, com foco nesse fim, portanto. Haverá ganhos de todos os lados, e as gerações futuras serão beneficiadas. Antes um diálogo das fontes progressivo a um debate atravanque, com meras promessas ideológicas sem perspectivas. Não há mais tempo para debates levianos. A natureza suspira em busca de socorro e as gerações vindouras estão ameaçadas pelas condutas dos presentes.

Considerações finais

Do estudo realizado neste trabalho, pode-se observar que o novo tratamento constitucional em matéria ambiental foi um passo fundamental rumo à preservação do meio ambiente e à garantia de sua salubridade às gerações futuras.

Novas leis ambientais foram promulgadas e já tiveram uma concepção diversa daquela existente. Ou seja, parece se estar deixando uma visão utilitarista do meio ambiente e partindo para uma visão mais preservacionista dos recursos naturais. Notadamente, nenhuma lei conseguiu reunir tantos sujeitos em paridade de responsabilidades como fez a lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos. Aliás, de nada valerá um arcabouço da legislação ambiental louvável, se este não tiver o condão de responsabilizar os agentes do consumo.

Urgiu-se, no entanto, que esta mudança atinja não só a legislação ambiental brasileira, mas que perpassa por cada consumidor (adquirente dos bens que produzem resíduos sólidos), visto que os danos que estão ocorrendo no meio ambiente têm afetado principalmente os seres humanos, por vezes de forma violenta e trágica.

Isto, como salientado anteriormente, passa também por uma mudança na postura do desenvolvimento econômico, que deve estar aliado à preservação ambiental, criando mecanismos para melhoria da qualidade de vida dos habitantes deste planeta, não se esquecendo da preocupação com as gerações que estão por vir.

Daí então, pela análise dos três estatutos estudados no presente artigo (CDC, PNMA, PNRS), há dois elementos em comum e outro em conflito. Os elementos em comum são: 1) a tutela do meio ambiente e 2) a responsabilidade do fornecedor. O elemento conflitante, por sua vez, consiste na responsabilidade do consumidor, que não existia até a existência da Política Nacional dos Resíduos Sólidos (PNRS). Se nos três estatutos há a tutela do meio ambiente e a responsabilidade do fornecedor pelos danos causados, apenas na PNRS o consumidor é responsabilizado pela má-destinação dos resíduos sólidos. Sem dúvida, uma grande novidade.

O consumidor, que outrora era o destinatário de toda a proteção, passa a ter responsabilidade compartilhada, lado a lado com o amplo rol de fornecedores. Isso mostra a magnitude da intenção da lei em comento. Destarte, os interesses de uma classe (consumidores) se ofusca pela sobreposição de um bem incomensuravelmente maior: o meio ambiente.

Referências

ALMEIDA, João Batista de. *A proteção jurídica do consumidor*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

BOFF, Leonardo. *Ecologia: grito da terra, grito dos pobres*. Rio de Janeiro: Sextante, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BRANCO, Samuel Murgel. *O meio ambiente em debate*. 34. ed. São Paulo: Moderna, 2002.

BRASIL. *Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 12 jun. 2011.

_____. *Lei 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 12 jun. 2011.

_____. *Lei 10406 de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. *Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. Presidência da República Federativa do. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, et al.* Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 12 jun. 2011.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CUNHA, Belinda Pereira da. *Direito ambiental: doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Casa Alameda, 2010.

_____. Belinda Pereira da (Org.); ARAÚJO, Karoline de Lucena; OLIVEIRA, José Carlos. *Estudos de Direitos Fundamentais*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010. v. 1.

_____. Belinda Pereira da. *Direito do consumidor*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. v. 1.

DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro: responsabilidade civil*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

FILHO, Sérgio Cavalieri. *Programa de Responsabilidade Civil*. São Paulo: Malheiros, 2005.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito civil brasileiro: responsabilidade civil*. São Paulo: Saraiva, 2009.

LISBOA, Roberto Senise. *Relações de consumo e proteção jurídica do consumidor no Direito Brasileiro*. São Paulo: J. de Oliveira, 1999.

MARQUES, Cláudia Lima. *Contratos no Código de Defesa do Consumidor*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. *Meio ambiente: direito e dever fundamental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

NALINI, José Renato. *Ética ambiental*. Campinas: Millennium, 2001.

NUNES, Rizzatto. *Curso de direito do consumidor*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

VADE MECUM. *Constituição Federal*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

PETTER, Lafayette Josué. *Princípios constitucionais da ordem econômica: o significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*. São Paulo: Método, 2003.

VASCONCELOS, Fernando Antônio de; BRANDÃO, Fernanda Holanda de Vasconcelos. *Direito do Consumidor e Responsabilidade Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

VENOSA, Silvio de Salvo. *Direito Civil: responsabilidade civil*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

COMÉRCIO ELETRÔNICO E AS INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS: INTERFACES DE UMA ANÁLISE SOCIOAMBIENTAL DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR E DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Rafael Pontes Vidal

73

Introdução

Com o advento da revolução tecnológica, iniciada na década de 70, do século passado, o estilo de vida humana e a forma de organização em sociedade passaram por modificações sem precedentes. Cada vez mais os indivíduos foram se tornando dependentes das máquinas, seja para trabalhar, seja para se entreter. Essa dependência acarretou a crise do consumismo, pois, diante das inúmeras novidades que chegam aos mercados todos os dias, as pessoas querem ficar atualizadas, sempre comprando mais e mais, mas apenas para satisfazer a necessidade do ter, não do ser.

Essa crise se alastrou mais ainda quando a internet se popularizou e começaram a aparecer os primeiros *sites* de comércio eletrônico, que proporcionaram enorme expansão do mercado de consumo, em que pessoas de qualquer lugar do mundo, apenas com um cartão de crédito, podem adquirir produtos que se encontrem em qualquer parte.

Surge, então, o comércio eletrônico, que foi um dos grandes responsáveis pela explosão da venda de equipamentos eletrônicos, já que a facilidade para comprá-los é imensa. No Brasil, um internauta, sem sair de casa e apenas com alguns cliques no mouse, compra um aparelho celular que somente foi lançado nos Estados Unidos da América. Tal facilidade

alargou o consumismo, que, em virtude dos princípios da obsolescência programada e psicológica fez com que os produtos tivessem curta duração e que outros fossem comprados para substituí-los.

Acontece que, com o tempo, viu-se que esse modelo de consumo era prejudicial ao meio ambiente. Os consumidores só estavam educados quanto aos seus direitos, esquecendo-se dos deveres como cidadãos e dependentes do meio ambiente ecologicamente equilibrado. A lógica era equivocada. Comprava-se um produto eletrônico, mas, após o uso e consequente deterioração, jogava-se fora e adquiria-se outro. Tal ato de jogar o produto, que parece inocente, pois se imagina que é algo inofensivo, além de trazer poluição visual, acarreta contaminação aérea, aquífera e terrestre. Cria-se o problema do lixo eletrônico, resíduo perigoso que não pode ser descartado como qualquer coisa, eis que é prejudicial ao meio ambiente.

Para frear a produção desse novo tipo de lixo, editou-se o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS – Lei Federal 12.305), dispositivo que tem como objetivo traçar as linhas-mestres do manejo dos resíduos sólidos resultantes das mais diversas atividades humanas.

Para esta norma tenha eficácia, é indispensável o papel ativo dos consumidores, eis que eles também são os grandes responsáveis pela produção de resíduos sólidos, principalmente no descarte de produtos eletrônicos. Só que para que os consumidores se tornem peça-chave nessa política, é necessário que haja a interação entre o Código de Defesa do Consumidor, dispositivo que estabelece direitos, e o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, que impõe deveres aos consumidores.

Desse modo, o presente artigo tem como objetivo encontrar os pontos de convergência entre esses dois diplomas legais, buscando-se quais são as responsabilidades dos consumidores pela degradação ambiental, bem como o que eles podem fazer para que o pós-consumo não seja sinônimo de poluição, mas de preservação dos recursos naturais.

Relação simbiótica entre inovações tecnológicas, sociedade digital e sociedade de consumo

Em face do avançado estado de desenvolvimento tecnológico presenciado pelo homem, é impossível dissociar a sociedade de consumo da sociedade digital. Hoje, elas praticamente mantêm relação de simbiose. A existência de uma é imprescindível para a outra. Mas isso acarreta reflexos

importantíssimos em outras áreas, principalmente no meio ambiente, já que o consumo exacerbado e compulsivo, resultante da sociedade pós-moderna, é um dos motores que está levando a escassez dos recursos naturais e a degradação ambiental.

A expressão *sociedade digital* tem ar futurístico, porém, há décadas, deixou de representar apenas projeto utópico, para se transformar em modo de vida que vem abarcando número infindável de pessoas. Pode-se defini-la como a forma de agrupamento da pós-modernidade, advinda, a partir da década de 70, da revolução tecnológica, que tem como base a informação e como meio as mais diversas formas de tecnologia de comunicação, tais como: internet, computador, telefone, televisão, etc.

Nessa forma de interação humana, o contato físico perde valor, e as relações se tornam cada vez mais virtuais. Uma nova civilização está sendo criada, dando início ao surgimento de novas culturas e da quebra de velhos paradigmas.

No que se refere à sociedade de consumo, esta não é tão recente quanto a digital. O ato de comprar existe desde que o homem é homem. Contudo, somente com o avanço dos ideais capitalistas e com o desenvolvimento industrial foi que o ato de adquirir acabou se transformando numa “pandemia”. Atualmente, inúmeros produtos são ofertados nos mercados, impulsionando, através de overdoses de práticas publicitárias, o consumo exagerado. Desse modo, a sociedade de consumo é o modelo de agrupamento capitalista, que tem como fundamento a avidez pela aquisição desenfreada de bens de todos os tipos.

Como fruto do “casamento” entre a sociedade digital e a de consumo, tem-se a virtualização das relações comerciais, surgindo os famosos *sites* de comércio eletrônico, que, aliados aos princípios da obsolescência programada e forçada que são empregadas pela indústria de produtos tecnológicos, são os grandes responsáveis pelo crescente número de lixo eletrônico, praga da sociedade pós-moderna, que é responsável por inúmeros problemas ambientais que assolam a humanidade.

O consumo desenfreado de produtos eletroeletrônicos, apesar de movimentar a economia, tem sérios impactos ambientais que, em exame apressado, podem parecer ilusórios, já que esses bens, pelo menos em tese, são bastante inofensivos, sendo incapazes de trazer malefícios.

Todavia, após perderem sua função, os produtos eletrônicos são irresponsavelmente descartados, sobretudo após a criação do comércio eletrônico, ambiente em que mais se fazem compras e vendas de produtos

eletrônicos, o que, conseqüentemente, é elemento-base dessa nova forma de poluição e que deve, urgentemente, ser objeto de regulamentação pelo poder estatal, sob pena de se incentivar a despreocupação com o pós-consumo, gerando desequilíbrio ambiental.

Comércio eletrônico (*e-commerce*)

De forma sintética, pode-se conceituar comércio eletrônico (*e-commerce*) como toda relação de compra e venda de produtos ou serviços que é feita através de sistemas *online* e com base em elementos eletrônicos, como computador, fax, internet, telefone, televisão, etc.

A partir desse conceito, percebe-se que o comércio eletrônico não é tão recente como se imagina. Há anos, as pessoas compram através de cartões de crédito e por meio de linhas telefônicas. Contudo, depois da criação dos primeiros *sites* destinados ao comércio virtual, o conceito de *e-commerce* se fixou ao da prática comercial feita pela internet. Sobre o comércio eletrônico, leciona Venetianer:

E-commerce é o conjunto de todas as transações comerciais efetuadas por uma empresa com o objetivo de atender direta ou indiretamente a seus clientes, utilizando para tanto as facilidades de comunicação e de transferência de dados mediados pela rede mundial Internet.¹

O *e-commerce* é, portanto, toda relação comercial efetuada pela internet, podendo ser classificada, segundo Potter, Turban e Rainer,² em *business-to-business* (B2B); *business-to-consumer* (B2C); *consumer-to-business*³ (C2B); e *consumer-to-consumer*⁴ (C2C). B2B é quando os dois polos da relação comercial são ocupados por empresas, sendo a forma mais usual de comércio eletrônico e que movimentou, de acordo com Schneider,⁵ no ano de 2010, quase U\$8,6 trilhões.

¹ VENETIANER, Tom. *Como vender seu peixe na Internet*. São Paulo: Campus, 2000. p. 208.

² TURBAN, Efraim; RAINER, Rex Kelly; POTTER, Richard E. *Introduction to information technology*. 3. ed. John Wiley & Sons, 2005. p. 210.

³ A C2B é quando os consumidores colocam seus produtos à venda, em espécie de leilões, e algumas empresas, mormente as de pequeno porte, realizam as compras.

⁴ C2C relaciona-se ao comércio entre os próprios consumidores, como acontece com boa parte das vendas do MercadoLivre.com e do eBay.com.

No negócio B2C, a relação se dá entre empresas que oferecem bens e serviços e os consumidores individuais, destinatário das ofertas, v.g., Amazon.com, Sumbarino.com, MagazineLuiza.com. Nessa sistemática, ocorre a virtualização da relação de consumo do contrato de compra e venda. O consumidor examina o catálogo, escolhe o produto e paga de forma virtual, através de débito em conta, cartão de crédito, transferência *online*, etc. É o modelo mais conhecido. Estima-se que no ano de 2010, somente nos EUA, esse tipo de comércio movimentou U\$330 bilhões.⁶

Esses quatro métodos de negociação fizeram com que o comércio eletrônico crescesse vertiginosamente. Os lucros se tornaram superiores aos obtidos pela forma tradicional de comércio, eis que tal mercado tem como grande vantagem a redução de custos e o aumento da margem de lucros.

Para começar a atuar, é preciso apenas criar uma loja virtual, que significa, segundo Yesil,⁷ “uma vitrine no espaço cibernético, um lugar onde os clientes podem fazer compras utilizando seus computadores domésticos e onde os comerciantes podem oferecer mercadorias e serviço”. Atualmente, todos os tipos de produtos são vendidos na internet, sendo mercado para ricos e pobres, onde se oferecem CDs, DVDs, livros, produtos eletrônicos, roupas, perfumes, bijuterias, automóveis, etc.

Nesse contexto, as seguintes vantagens do comércio eletrônico podem ser citadas: maior facilidade e comodidade para os consumidores; rapidez no pagamento; diminuição da tributação; aumento da margem de lucros; redução dos encargos trabalhistas; conquista de novos mercados; diminuição do uso de papel; transparência nas publicidades e mais informações sobre os produtos; menos desgaste entre os contratantes; inexistência de longas filas; e desnecessidade de deslocamento do consumidor.

Por outro lado, o comércio eletrônico tem desvantagens, como a diminuição dos postos de emprego e da qualidade dos produtos entregues; inexistência do contato físico, em que o consumidor não consegue tocar na mercadoria, tornando-se algo abstrato; sem contar, por fim, a falta de segurança das relações eletrônicas, problema que afasta muitas pessoas dessa forma de transação. Ressaltando-se, também, sobre os problemas ambientais que serão discutidos em seguida.

⁵ SCHNEIDER, Gary. *Eletronic commerce*. 8. ed. Cengage Learning, 2008. p. 10.

⁶ Idem e nota 3 do capítulo I.

⁷ YESIL, Magdalena. *Criando a loja virtual*. Rio de Janeiro: Infobook, 1999. p. 20.

Já no Brasil, o fenômeno do comércio eletrônico também é crescente. Segundo dados do Ipea,⁸ em 2008, existiam 4.818 lojas virtuais. Hoje, possivelmente, esse número deve ter dobrado, já que, só entre março de 2010 a junho de 2011, o Brasil ganhou 2000⁹ (dois mil) *sites* de compras coletivas, fato que mostra a relevância da internet nas transações comerciais.

Em terras tupiniquins, os números desse tipo de comércio são impressionantes, praticamente dobrando a cada ano. Atualmente, o Brasil, que conta com população de 190 milhões de pessoas,¹⁰ tem 217,3 milhões de aparelhos de celulares,¹¹ 85 milhões de computadores¹² e 81,3 milhões de internautas.¹³ Desse número, 27 milhões são de consumidores *online*.

Esse tipo de comércio começou em 1999, com a criação do SUBMARINO.COM e da AMERICANAS.COM. Porém, somente dois anos depois foi que se começou a analisar e contabilizar os dados desse mercado. Conforme informações disponibilizadas pelo WebShoppers,¹⁴ empresa especializada em catalogar a internet, em 2001 o lucro foi de 540 milhões de reais. Dez anos depois, em 2010, esse número mudou bastante. O lucro foi de quase 15 bilhões de reais, 40% a mais que os resultados apresentados em 2009. Em 2011, o faturamento médio foi de R\$18,7 bilhões.

Quanto aos produtos vendidos, lideram o *ranking*, de acordo com a citada pesquisa, os eletrodomésticos, com 14% das vendas, depois vêm livros, revistas e jornais (2 – 12%), saúde, beleza e medicamentos (3 –

⁸ Análises e recomendações para as políticas públicas de massificação de acesso à internet em banda larga. Comunicado do instituto de pesquisa econômica aplicado (Ipea) n. 46. Disponível em: <http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/100426_comunicadodoipea_n_46.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2011.

⁹ Brasil tem quase 2000 *sites* de compras coletivas. Bolsa de ofertas. Disponível em: <<http://www.bolsadeofertas.com.br/brasil-tem-1963-sites-voltados-para-compras-coletivas/>>. Acesso em: 30 jun. 2011.

¹⁰ IBGE. *Sinopse do censo demográfico 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. p. 261.

¹¹ Número de celulares no Brasil chega a 217,3 milhões; venda de internet 3G acirra concorrência. OGLOBO.COM. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/tecnologia/mat/2011/07/18/numero-de-celulares-no-brasil-chega-217-3-milhoes-venda-de-internet-3g-acirra-concorrenca-924927861.asp#ixzz1SzTxSnxr>>. Acesso em: 30 jun. 2011.

¹² Tecnologia de Informação. 22^o pesquisa anual da fundação getúlio vargas – escola de administração de empresas de São Paulo (FGV). Disponível em: <<http://eaesp.fgvsp.br/sites/eaesp.fgvsp.br/files/GVpesqTI2011PPT.pdf>> Acesso em: 20 jun. 2011.

¹³ The Internet in Brazil. Visual loop. Disponível em: <<http://visualloop.tumblr.com/post/3020058619/the-internet-in-brazil-2010-by-henrique-foca>>. Acesso em: 22 jun. 2011.

¹⁴ Informações do comércio eletrônico. WebShoppers. 24. ed. Disponível em: <<http://www.webshoppers.com.br/webshoppers/WebShoppers24.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2011.

12%), Informática (4 – 11%) e Eletrônicos (5 – 7%). Contudo, como o interesse do trabalho é com as inovações tecnológicas, eletrodomésticos, informática e eletrônicos acabam se tornando a mesma coisa, elevando o número para 32% das vendas virtuais.

Há, então, interseção entre comércio eletrônico e inovações tecnológicas, necessitando-se perquirir se existe algum tipo de impacto ambiental. Às vezes, pode parecer que não, mas é algo preocupante e que pode trazer sérios prejuízos à humanidade.

Ocorre que os resíduos tecnológicos ou eletrônicos, mais comumente chamados de *e-waste* (lixo eletrônico), são os principais resultados dessa nova atividade econômica, que tem como intuito impulsionar o consumo de novos produtos, mesmo que os antigos ainda estejam em perfeitas condições de uso. Nesse sentido, é imprescindível analisar as consequências e efeitos que os *e-lixos* acarretam para a coletividade.

Resíduos sólidos

Durante muito tempo, pensou-se que os recursos naturais eram inesgotáveis, inexistindo preocupação quanto ao uso consciente e sustentável dos bens propiciados pela natureza. Somente na década de 70, após os primeiros revéses ambientais serem detectados, foi que nasceu a preocupação na preservação dos recursos naturais, buscando-se conseguir o desenvolvimento sustentável para as gerações presentes e futuras.

A partir daí, o homem, ciente de que os recursos eram findáveis e escassos, procurou alternativas que não só atendessem as suas necessidades, diga-se, o consumo imoderado, mas que abalasse o mínimo possível a natureza. Tem-se início a era do ecologicamente correto, das inovações tecnológicas em busca de energias limpas, tais como biomassa, eólica, hidroelétrica, maremotriz e solar.

As indústrias também modificaram o sistema produtivo, adotando filtros antipoluentes e usando menos fontes energéticas esgotáveis. Na área agrícola, o raciocínio foi o mesmo, ocorrendo a diminuição/eliminação do uso de agrotóxicos e pesticidas, que, além de prejudicarem a natureza, traziam/trazem malefícios à saúde.

Só que a preocupação humana era apenas quanto à produção, pois somente ela teria que preservar a natureza. Caso adotassem políticas ambientais na fabricação dos seus produtos e na prestação de seus serviços, as indústrias estariam livres de qualquer responsabilidade, já que, pelo

menos em tese, adotaram práticas sustentáveis, em que houve diminuição do desperdício de materiais, redução nos gastos de energia e maior controle na compra da matéria-prima.

Entretanto, o ciclo da atividade econômica vai além da produção. Somente termina quando o uso do bem ou do serviço se esgota, em que o consumidor não tem mais como usufruir daquilo que adquiriu. A reação imediata disso é não querer guardar ou ficar com coisas imprestáveis. Resultado, latas de alumínio, pets, garrafas de vidro, embalagens de papelão, pilhas, baterias e produtos eletroeletrônicos são jogados diariamente no lixo, transformando-se em resíduos sólidos, ou seja, em rejeitos pós-consumo. Para a grande indústria, é responsabilidade do Poder Público tratá-los, visto que não pode controlar o que os consumidores fazem com aquilo que compraram.

Esse pensamento é retrógrado e deve ser modificado urgentemente. Os resíduos sólidos são pragas que assolam a sociedade pós-moderna. Na verdade, são resultados do consumo exacerbado e da busca desenfreada pelo lucro, que, como alerta Machado, aumentam de forma impressionante:

O volume dos resíduos sólidos está crescendo com o incremento do consumo e com a maior venda dos produtos. Destarte, a toxicidade dos resíduos sólidos está aumentando com o maior uso de produtos químicos, pesticidas e com o advento da energia atômica. Seus problemas estão sendo ampliados pelo crescimento da concentração das populações urbanas e pela diminuição ou encarecimento das áreas destinadas a aterros sanitários.¹⁵

O crescimento apresentado pelo autor é extremamente preocupante, uma vez que os resíduos sólidos, nos termos da NBR 10.004/2004,¹⁶ são resultantes de diversas atividades, tendo origens industriais, domésticas, hospitalares, comerciais, agrícolas, de serviços e varrições.

¹⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 562.

¹⁶ ABNT. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 10.004/2004 – *Resíduos sólidos*: classificação. Rio de Janeiro: ABNT, 2004. p. 10.

Diante desses múltiplos nascedouros, os resíduos sólidos são agentes vetores da poluição ambiental, contribuindo para a contaminação dos lençóis freáticos, rios, oceanos e mares, solos, animais e dos homens que *trabalham* nos *lixões* e que mantêm contato direto com inúmeros elementos químicos e biológicos extremamente prejudiciais à saúde.

No Brasil, os números dos resíduos sólidos crescem de forma assustadora. Em 2010, de acordo com pesquisas realizadas pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais,¹⁷ foram produzidos 60,8 milhões de toneladas de resíduos sólidos urbanos, o que traz uma média de 195 mil toneladas por dia, ou 378 quilos por pessoa. Disso tudo que fora produzido, 6,5 milhões de toneladas não foram reciclados nem despejados de forma correta, mas jogadas em locais inapropriados.

Isso não significa que o restante dos lixos foi acondicionado corretamente. Apenas 42,4% dos resíduos, o que corresponde a 23 milhões de toneladas, foram colocados em lixões ou aterros controlados, acarretando prejuízos significativos ao meio ambiente, eis que não possuem tratamentos adequados contra a emissão de gases e a produção do chorume, líquido resultante de resíduos orgânicos que polui os lençóis freáticos.

A situação fica mais preocupante quando se observa que apenas 8%¹⁸ dos municípios brasileiros possuem coleta seletiva de lixo e que apenas 13%¹⁹ dos resíduos são reciclados, o que traz, de acordo com Silvano Silvério da Costa, diretor do setor de Resíduos Sólidos do Ministério do Meio Ambiente, prejuízos de R\$8 bilhões,²⁰ pois não há o devido reaproveitamento daquilo que foi produzido.

Tais números refletem o retrato da atual sociedade consumista brasileira, em que os governantes, no lugar de colocarem em prática políticas de conscientização, buscam incentivar o aumento do consumo,

¹⁷ ABRELPE. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS. *Panorama dos resíduos sólidos no Brasil* – 2010. Disponível em: <<http://www.abrelpe.org.br/downloads/Panorama2010.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

¹⁸ Apenas 8% dos municípios fazem a coleta seletiva de lixo. EBC – Empresa Brasil de Comunicação. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2011-05-08/apenas-8-dos-municipios-fazem-coleta-seletiva-de-lixo>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

¹⁹ Governo discute regras para descarte adequado e reciclagem do lixo industrial. EBC – Empresa Brasil de Comunicação. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2011-05-05/governo-discute-regras-para-descarte-adequado-e-reciclagem-do-lixo-industrial>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

²⁰ EBC. Empresa Brasil de Comunicação, nota 18 do capítulo I.

principalmente de bens duráveis, como automóveis e eletroeletrônicos. O interessante é o bem-estar imediato das pessoas, e não o futuro sustentável. Busca-se, então, alcançar o nível de consumo dos países desenvolvidos. Só que esse padrão é insustentável, tanto no que se refere ao pré-consumo, quanto ao pós-consumo.

Na verdade, segundo pesquisa²¹ da Federação de Comércio do Rio de Janeiro, realizada sete capitais brasileiras, o número de consumidores conscientes diminuiu em 8%. Antes de se inquietarem com a origem, destinação e reciclagem dos produtos, os consumidores estão apenas preocupados com os preços que irão despender. A consciência deles é apenas a de consumir e satisfazer as necessidades imediatas. As sobras do consumo devem ficar com o governo.

Com essa mentalidade, o consumidor deixa de ser a grande vítima para virar coautor²² da poluição ambiental. Seus impulsos são responsáveis pela produção de boa parte dos resíduos sólidos, principalmente no que se refere ao lixo eletrônico, resultado da combinação entre a revolução tecnológica²³ e o consumismo desenfreado, elementos indissociáveis do capitalismo da sociedade digital e pós-moderna.

Lixo eletrônico

Os indivíduos, principalmente os mais jovens,²⁴ vivem época difícil. A cada dia novos produtos tecnológicos são criados e empurrados nos

²¹ Cai número de brasileiros preocupados com o consumo consciente, mostra pesquisa. BRASIL.GOV.BR. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2011/06/13/cai-numero-de-brasileiros-preocupados-com-consumo-consciente-mostra-pesquisa/view>>. Acesso em: 24 jun. 2011.

²² É necessário tomar cuidado para não atribuir toda a culpa pela degradação ambiental ao mercado produtivo, uma vez que este mercado é pautado pela lei da oferta e da procura, sendo certo que somente produz o que o consumidor quer. (NICHOLAS, James C. *Elementos econômicos da gerência do crescimento*. In: SOUZA, Paulo Roberto Pereira de; MILLS, Jon (Coord.). *Conflitos jurídicos, econômicos e ambientais*. Maringá: UEM, 1995).

²³ As novas tecnologias seduzem e assustam, pois ao lado dos fatores positivos, como conveniência e comodidade, trazem consequências ruins, como obsolescência prematura de produtos e conhecimentos. O lixo tecnológico é um dos problemas crônicos. (WEBSTER, F. *Theories of the information society*. Londres: Routledge, 1995. p. 56).

²⁴ Existe uma constante busca de informações em tempo real, dada a imensa esfera de dinamismo em que o mundo globalizado de hoje está envolvido. Tudo isso também representa um fascínio e uma atração irresistível para os jovens, e a interação com as novas tecnologias propicia maiores oportunidades e benefícios. Celulares, aparelhos de som e computadores são exemplos típicos em que ocorre o lançamento constante de novas versões. Há logo o desejo por parte de muitos usuários de substituir os equipamentos anti-gos pelos mais recentes.

mercados de consumo. Os consumidores, apesar de comprarem espontaneamente, são praticamente obrigados, através de propagandas e publicidades cheias de mensagens subliminares, a adquirirem novos bens e a aposentarem os que já possuem. Ipads, Iphones, Ipods, Netbooks, Notebooks, Nintendo Wii, Playstation 3, Smartphones e X-Box 360 são apenas alguns símbolos que irão representar os últimos dois anos.

A tendência é que eles sejam substituídos por novas invenções. Os fabricantes, na busca por vultosos lucros e sem respeitarem os consumidores, lançam versões superiores que acrescentam algumas funções diferentes, mas que são responsáveis por fazer com que os consumidores abandonem os antigos produtos, que, diga-se de passagem, estão em perfeito estado de uso, e comprem os mais novos.

Isso faz parte da mentalidade empresarial, que, desde o início do século XX, adota a obsolescência programada, tática que consiste em criar produto que dure apenas determinado tempo; depois disso, ele não mais funciona. Ao lado da programada, existe a obsolescência forçada (tecnológica) e a psicológica, que ocorre, por exemplo, quando o indivíduo compra um produto apenas por que seu vizinho adquiriu um. Para não se sentir atrasado, mesmo tendo um que satisfaz suas vontades, ele compra outro. É a aquisição para satisfazer as necessidades supérfluas.

Já a forçada (tecnológica) acontece quando o produto que o cidadão tem é incompatível com os mais novos que o fabricante está fazendo, tornando-se inutilizável, mesmo encontrando-se em perfeitas condições de uso. O consumidor é obrigado a comprar um novo produto, já que o seu se tornou imprestável.

A obsolescência tornou-se a melhor estratégia para as empresas incentivarem o consumo desenfreado. É a opção mais vantajosa para o lucro fácil, mas não, segundo Zuffo, para a saúde e qualidade de vida da coletividade:

A obsolescência de produtos ou modismos e desatualizações é ainda intensamente utilizada pelos fabricantes em muitas áreas, destacando-se, verbi gratia, a própria indústria automobilística. Nesse tipo de política mercadológica, vende-se ao consumidor a ideia da necessidade de aquisição de um novo bem, diante do fato de o bem por ele possuído ou estar fora de moda ou estar desatualizado. Incentiva-se, dessa forma, enormemente, o consumo, provocando aposentadoria prematura de milhões e milhões de produtos ainda operantes, porém rejeitados pelos consumidores. Esses produtos, de uma forma ou de outra, devem ser reciclados para não provocar, pelo seu número, poluição ambiental e desastres ecológicos.²⁵

Desse trecho, observa-se que o autor é contra a troca desnecessária de produtos, o que leva a aposentadoria prematura de milhões e milhões de produtos ainda operantes. Ao dizer isso, Zuffo não quis ser hiperbólico, mas realçar a realidade cada vez mais preocupante e que vem se agravando com a obsolescência, que gera mais e mais lixo eletrônico. Todavia, o que deve ser considerado como lixo eletrônico?

Lixo eletrônico, comumente chamado de e-lixo (*e-waste*, em inglês), é o termo utilizado para designar todos os aparelhos eletroeletrônicos que foram descartados em virtude de terem ficado obsoletos, quebrados e irreparáveis, tais como televisões, computadores, *laptops*, monitores, *scanners*, televisores, câmeras fotográficas e de vídeo, telefones móveis e fixos, geladeiras, micro-ondas, videogames, etc. Com o consumo contínuo, estima-se, segundo o relatório *Recycling – From E-waste to Resources*, apresentado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA),²⁶ que são produzidos 40 milhões de toneladas de lixo eletrônico por ano.

Segundo o levantamento do Pnuma, o governo brasileiro não disponibiliza dados concretos sobre o seu lixo eletrônico, mas, pelo que fora pesquisado, calcula-se que os brasileiros descartem, por ano, 96,8 mil

²⁵ ZUFFO, João Antônio. *A sociedade e a economia no novo milênio: os empregos e as empresas no turbulento alvorecer do século XXI*, livro 3: a infoeconomia. Barueri: Manole, 2004. p. 216.

²⁶ United Nations Environment Programme. *Recycling – from e-waste to resources*, final report, 2009. p. 42. Disponível em: <http://www.unep.org/PDF/PressReleases/E-Waste_publication_screen_FINALVERSION-sml.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2011.

toneladas de computadores, o que equivale a meio quilo por pessoa. Outros dados sobre o Brasil também são impressionantes. Anualmente, são produzidas 115 mil toneladas de lixos provenientes de geladeiras e 2,2 mil toneladas de lixos oriundos de aparelhos celulares.

Esse problema se agrava mais, pois poucas cidades brasileiras possuem coleta seletiva. A maior parte do lixo eletrônico é descartada em aterros sanitários ou lixões. A questão é que os produtos eletrônicos são formados por mais de 50²⁷ elementos da tabela periódica, entre eles, chumbo, mercúrio, cádmio, bário, alumínio, arsênio, cromo, níquel, zinco e prata que são os mais perigosos, pois prejudicam a saúde humana e contaminam o meio ambiente, afetando o solo e o lençol freático.

Dessa maneira, o problema dos equipamentos eletroeletrônicos é duplicado. Primeiro, o homem despende vários recursos naturais para produzi-los. Meses depois, tudo isso volta para a natureza, não na sua forma inofensiva, mas magnetizado e extremamente poluidor, como aduz Fonseca:

O problema do Lixo Eletrônico começa com a produção e o consumo. Com o auxílio da mídia especializada, a indústria de eletroeletrônicos se esforça para criar a ilusão da obsolescência – convencer as pessoas de que precisam trocar seus computadores, celulares, câmeras e outros equipamentos em períodos cada vez mais curtos. Além disso, a indústria também adota práticas predatórias no processo produtivo – mão de obra precária, uso de matérias-primas extraídas sem levar em conta os impactos social e ambiental, entre outras. Por outro lado, as pessoas comuns, que em última instância tem a grande possibilidade de mudança desse cenário – é delas o poder de compra – ignoram a gravidade da situação e continuam acelerando o ritmo de consumo, sem pensar no que acontece com seus equipamentos daqui a poucos anos.²⁸

²⁷ OLIVEIRA; GOMÊS; AFONSO, op. cit. nota 24 (capítulo I), p. 7.

²⁸ FONSECA, Felipe. Lixo eletrônico. In: SPYER, Juliano (Org.). *Para entender a internet: noções, práticas e desafios da comunicação em rede*. Editora: Não Zero, 2009. p. 70. Disponível em: <<http://www.next.icict.fiocruz.br/arquivos/Para+entender+a+Internet.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

Isso representa o ciclo da destruição da natureza, que tem como agentes protagonistas não só os fornecedores, mas também os consumidores, já que é inadmissível excluir a responsabilidade pós-consumo. Com base nessa ideia, o legislador brasileiro editou, após mais de 20 anos de espera, o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), que tem como pontos fortes a criação da responsabilidade compartilhada e do sistema de logística reversa, institutos imprescindíveis para a redução dos lixos eletrônicos, mas que precisam do papel ativo dos consumidores.

Nasce daí o diálogo entre Plano Nacional de Resíduos Sólidos e o Código de Defesa do Consumidor, o que pode fazer com que a mentalidade dos consumidores seja alterada, colocando-se em prática os cinco erres (5Rs) (repensar, reduzir, reutilizar, reaproveitar e reciclar). Só através de atitudes como essas será possível ajudar na diminuição dos impactos negativos causados ao meio ambiente.

Assim, através de análise socioambiental do CDC e do PNRS, será demonstrado que o último agente da cadeia de consumo pode e deve ser o primeiro a fazer com que o ciclo funcione de forma inversa, em que os bens eletrônicos consumidos devem retornar aos fornecedores, para que, a partir daí, haja o processo de reciclagem e retorno dos produtos ao mercado consumidor.

Interfaces da análise socioambiental do Código de Defesa do Consumidor e da PNRS

Plano Nacional de Resíduos Sólidos

O que é sólido preocupa e incomoda mais que os elementos líquidos e gasosos, pois estes têm fácil dispersão. O gás mistura-se no ar. O líquido evapora ou é jogado em mares e rios. Quanto aos sólidos, a situação é diferente. Eles são mais visíveis e difíceis de desaparecerem. Uma garrafa pet, por exemplo, para “desaparecer” necessita de centenas de anos. Sem contar os inúmeros lixões e aterros sanitários que se proliferam nas grandes e médias cidades brasileiras. Tudo isso é depósito de resíduos sólidos, mas que passa despercebido pelos governantes.

O sinal da despreocupação é tamanho que, depois de vinte anos tramitando no Congresso Nacional, a Lei 12.305/2010 foi promulgada, sendo mais conhecida como Política Nacional dos Resíduos Sólidos.

Em linhas simplificadas, a Política Nacional dos Resíduos Sólidos é o dispositivo legal que tem como meta dispor sobre princípios, objetivos e

instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, às responsabilidades dos geradores e do Poder Público e aos instrumentos econômicos aplicáveis.

Ao lado do Código de Defesa do Consumidor, a PNRS é uma lei bastante inovadora e moderna, trazendo diversos princípios importantíssimos para o desenvolvimento nacional. É tamanha a semelhança com a legislação consumerista, que ambos foram propostos na mesma época; se tivessem sido promulgados juntos, pode ser que a realidade brasileira seria bem-distinta. Os consumidores aprenderiam não só os seus direitos, mas também os deveres, elementos que são encontrados após a intersecção entre as duas normas.

Intersecção entre o PNRS e o CDC

Como a Constituição Federal de 1988 é o alicerce que sustenta todo o ordenamento jurídico, é nela que se encontra o ponto de partida para a convergência entre o Código de Defesa do Consumidor, norma específica para regular as relações consumeristas, e o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, dispositivo que visa a instituir as políticas regulatórias sobre a produção e gestão de lixos sólidos. Pela intitulação das normas, o intérprete, após leitura apressada, pode achar que elas são contraditórias, sendo impossível conciliar lei que defende o consumo e outra que visa a barrá-lo.

Na verdade, esses diplomas se cruzam, principalmente porque o art. 225 da Constituição Federal de 1988 consagra que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as gerações presentes e futuras.

Ao dispor que a defesa do meio ambiente também é dever que incumbe à coletividade, o poder constituinte originário incluiu os consumidores e fornecedores como responsáveis pelo ambiente ecologicamente equilibrado. Avançando-se na sistemática, observa-se que as similitudes são enormes.

De acordo com o art. 4º²⁹ do Digesto Consumerista, a Política Nacional de Relações de Consumo tem, como alguns dos seus objetivos, a

²⁹ Art. 4º. A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios:

melhoria da qualidade de vida dos consumidores, buscando o respeito à dignidade, saúde e segurança. Além disso, o inciso III,³⁰ desse mesmo artigo, preconiza que os interesses dos consumidores devem se compatibilizar com as necessidades do desenvolvimento econômico e tecnológico, de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica (art. 170 da Constituição Federal de 1988).

Esse inciso é o elo entre o CDC e a PNRS, já que a defesa do meio ambiente é princípio constitucional da ordem econômica. Toda e qualquer relação de consumo tem que primar pela preservação dos recursos naturais, podendo-se extrair do CDC diversos dispositivos que, através de interpretação extensiva e sistemática com a PNRS, emanam direitos não só consumeristas, mas ambientalistas.

Durabilidade dos produtos

Durabilidade é característica daquilo que tem resistência, não se desgasta depressa e continua a existir por tempo prolongado. Porém, na sociedade pós-moderna, em que o lucro é o único e/ou principal fim da maioria dos conglomerados industriais, a durabilidade deixou de ser requisito indispensável na produção dos bens de consumo, sendo trocada pelo “D” de descartável. Tal característica, além de reduzir os custos, pois os produtos são criados com matérias-primas mais baratas, permite que os consumidores joguem fora os antigos e comprem produtos mais novos. É a lógica da obsolescência programada, conforme lembra Barros:

No circuito dessa transição emergiram novas necessidades para sustentar o mundo pós-industrial, isso sem falar no caráter persuasivo embalado nas propagandas comerciais. A partir de então, o consumo deixa de se concentrar apenas nas necessidades biofisiológicas do homem para atender também a produção de bens e serviços. Se no início desse ciclo um produto era produzido para durar décadas, em pouco tempo descobriu-se que a produção em série poderia – por meio de uma frota renovável –, auferir maiores lucros empresariais. Nessa esteira, a produção passou a

³⁰ III – harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica (art. 170, da Constituição Federal), sempre com base na boa-fé e equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores;

se basear na obsolescência do bem e não na sua durabilidade, o que a contrário senso, poderia resultar em desemprego, baixo consumo e consequentemente menores ganhos econômicos.³¹

Contra essa lógica capitalista, o CDC disciplinou que deve haver ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor, buscando-se a garantia dos produtos com padrões adequados de durabilidade (art.4º, II, d). Isso nada mais é que medida ambientalista. Quanto mais durável for o produto, menos impacto a produção industrial vai ter sobre o meio ambiente.

O grande problema dos resíduos sólidos reside nesse ponto, pois uma quantidade imensa de produtos é descartada diariamente. Se os produtos resistissem mais, haveria redução dos resíduos, permitindo-se melhor controle seletivo e, como sustenta John, menor necessidade de reposição:

Iniciemos pelas ambientais. Quanto maior a durabilidade, menor é a necessidade de produtos de reposição ou de manutenção. O elevado consumo de recursos materiais é um dos maiores problemas ambientais da construção. A extração resulta via de regra na destruição de ecossistemas e redução dos estoques, cada vez menores. Isto vale inclusive para produtos renováveis, como a madeira: terra fértil é limitada. Quanto maior a vida útil, menores são a quantidade de resíduos pós-uso e a produção dos substitutos gerados. Menores os problemas ambientais, sociais (quem quer viver ao lado de um aterro?) e econômicos com a destinação do nosso lixo.³²

Seguindo a linha de raciocínio do CDC, a PNRS tem diversos pontos que visam à durabilidade dos produtos. No inciso XIII, do art. 3º, o legislador adverte que deve haver padrão de consumo sustentável, atendendo às necessidades das atuais gerações, sem comprometer a qualidade ambiental

³¹ BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. O direito a informação socioambiental na sociedade de consumo. In: FARIAS, Talden; COUTRINHO, Francisco Seráfico da Nóbrega (Coord). *Direito ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade*. São Paulo: Fórum. 2011. p. 269.

³² Por que durabilidade? Fórum da construção. Disponível em: <<http://www.forumdaconstrucao.com.br/conteudo.php?a=23&Cod=195>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

e o atendimento das gerações futuras. Um dos vetores desse padrão é a durabilidade, pois freia o consumo exacerbado. Em seguida, no art. 7º, a PNRS continua com a mesma ideia, estimulando a adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços (inciso II), bem como a rotulagem ambiental e o consumo sustentável.

Por conseguinte, já na PNRS, ao instituir a responsabilidade compartilhada, que será discutida mais adiante, o legislador disse que ela tem como objetivo fazer (art. 30) com que os produtores utilizem insumos menos agressivos e que tenham maior sustentabilidade, empregando-se elementos que se estendam por longo período. No mesmo artigo, o inciso VI diz que as atividades produtivas devem buscar a eficiência e a sustentabilidade. É, como se pode observar, a defesa da durabilidade, feita tanto pelo CDC, quanto pela PNRS.

Por fim, o inciso I, do §3º, do art. 33, informa que os fabricantes devem implantar procedimentos para que os consumidores comprem produtos e embalagens usados. Novamente, busca-se a durabilidade. Quando se incentiva a reutilização de produtos usados, deseja-se que o ciclo natural do produto seja estendido, beneficiando a natureza de duas maneiras. Não haverá o uso de novos recursos naturais para a produção de outros produtos, bem como se evita que haja o descarte irresponsável.

Dessa primeira intersecção entre o CDC e a PNRS, observa-se que num simples ponto, que é a durabilidade, há muito em comum entre duas normas que se parecem tão distantes e díspares. A durabilidade é princípio norteador dos consumidores e dos ambientalistas, em que ambos se confundem e devem visar aos mesmos objetivos.

Educação consumerista e ambiental

Através da educação, que é processo relativamente barato em relação a outras políticas públicas, é possível mudar hábitos e formar cidadãos conscientizados com as mais diversas causas pelas quais a humanidade luta diuturnamente e espera vencer, sob pena de sentenciar a sua própria destruição. Mas a educação faz parte de um problema difícil, principalmente em país desigual e com dimensões continentais como o Brasil.

Mesmo com essas dificuldades, está consagrado na Constituição Federal que a Educação é direito de todos e dever do Estado. Com base nisso é que as demais normas infraconstitucionais adotam o critério educacional como medida para conscientizar as pessoas, não sendo diferente

com o Código de Defesa do Consumidor e o Plano Nacional de Resíduos Sólidos.

Observa-se, a partir do Código do Consumidor, que a educação sobre os direitos e deveres do consumidor é um dos princípios da Política Nacional das Relações de Consumo (art.4º, IV), sendo direitos básicos do consumidor a educação e a divulgação sobre o consumo adequado de produtos e serviços.

Esse dispositivo não pode ser interpretado de forma restritiva, entendendo-se que a educação consumerista se resume apenas ao fato de que os consumidores devem ter ciência dos seus direitos, para não serem vítimas das mentes maldosas dos fornecedores, ou seja, que devem saber o que é prática abusiva, publicidade enganosa, vício de qualidade e quantidade, produto defeituoso, etc. A educação para o consumo vai muito além de saber gastar corretamente e de fazer prevalecer os direitos da parte mais fraca da relação de consumo. Ela se sobrepõe aos interesses individuais, devendo visar ao bem coletivo, que é a preservação do meio ambiente, através do desenvolvimento sustentável, como aduz relatório do Inmetro:

O consumo sustentável tem como objetivo a preservação do meio ambiente de modo que o consumidor também é responsável, repensando as atitudes da empresas que fabricam os produtos, as reais necessidades de consumo, evitando o desperdício e a produção excessiva de resíduos sólidos. Além das questões ambientais o consumo sustentável também leva em consideração a questão das desigualdades sociais, a publicidade que cria necessidade com relação a produtos nem tão essenciais assim, além da saúde e segurança do consumidor.³³

Surge o conceito de consumo ambientalmente correto, que só pode ser materializado se houver mudança na mentalidade educacional das pessoas. Nesse sentido, a educação consumerista relaciona-se à compra de determinado produto não pelo simples fato de tê-lo para satisfazer

³³ IDEC. INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, NORMALIZAÇÃO E QUALIDADE INDUSTRIAL-INMETRO e INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. Meio ambiente e consumo. Brasília: INMETRO/IDEC, 2002. p. 8-9. (Coleção Educação para o Consumo Sustentável).

necessidades simbólicas, passageiras e supérfluas, mas sim biológicas e essenciais para o desenvolvimento humano.

Educação para o consumo ambiental impõe que as pessoas evitem desperdícios e compras impulsivas, tornando-se, como leciona Freire, faceta da liberdade, já que “a educação deve ajudar o homem a inserir-se criticamente no processo histórico e a libertar-se, pela conscientização, da síndrome do ter e da escravidão do consumismo”.³⁴

Nesse contexto, entre a figura PNRS, diploma que traz o conceito de consumo sustentável, aduzindo, no inciso VIII do art. 8º, que a educação ambiental é um dos seus instrumentos propulsores e que as pessoas devem consumir com qualidade, diminuindo a geração de resíduos sólidos, o desperdício de materiais, a poluição e os danos ambientais. Ademais, tenta-se fazer com que as pessoas evitem comprar produtos de empresas que não respeitam as normas ambientais, que empreguem chumbos nos produtos eletrônicos e que não tenham sistemas de redução de consumo de energia. A educação ambiental preza que as pessoas não comprem produtos de fornecedores inimigos do meio ambiente, ou seja, aqueles que, direta ou indiretamente, violem a natureza.

A educação ambiental também impõe racionalidade no pós-consumo. A preocupação não é só com a compra, mas com o rejeito do produto que forma o resíduo sólido. Se o produto eletrônico ainda tem alguma utilidade, o ideal é que ele seja doado para alguém que dele necessite, ou entregue aos serviços de reciclagem. Produtos eletrônicos não são como restos de alimentos, ao serem jogados no lixo, os seus elementos químicos se misturam ao meio ambiente e causam estragos irreversíveis.

Quanto aos deveres pós-consumo, o PNRS estabelece a responsabilidade compartilhada dos consumidores. Os compradores, se despejarem os resíduos sólidos sem respeitarem os preceitos da PNRS (art. 6º, Decreto 7.404/2010), estarão sujeitos às penalidades legais. Busca-se, com isso, fazer com que os consumidores se eduquem, reciclando seus produtos e impondo, como lembra Cunha, que todos participem do ciclo de vida dos produtos:

³⁴ FREIRE, Paulo. *Educação como prática da liberdade*. São Paulo: Paz e Terra, 2003. p. 40.

Quanto à isto, vale dizer, o chamado sistema de responsabilidade compartilhada impõe ao consumidor uma efetiva participação em razão do ciclo de vida do produto, após, claro, atribuir a toda cadeia de fornecimento sua parte – solidária de acordo com o art. sétimo do Código do Consumidor – responsabilidade em razão do manejo e depósito dos resíduos e rejeitos, com vistas ao impacto ambiental que possam causar ao meio ambiente e à saúde humana.³⁵

Por conseguinte, lembra ainda a referida ambientalista:

É evidente que o consumidor é vulnerável, que ele não tem como resolver essas questões sozinho. Mas ele tem que ter consciência de que ele vai participar do ciclo de vida desse produto e que ele terá que devolver essa embalagem, que não pode ser simplesmente descartada, para alguém. Não é que será necessário desenvolver uma tecnologia para jogar aquele lixo fora. Essa política pública não é dele, mas ele é uma ponta importante nesse ciclo de vida do produto na hora em que ele descarta a embalagem. Hoje você pode, por exemplo, até mesmo ligar para a empresa para que ela busque ou indique local adequado para que o lixo tóxico possa ser depositado. Isso consta, inclusive, no Código de Defesa do Consumidor.³⁶

Ainda nesse ponto, o legislador pretende que os consumidores sejam educados ao devolverem, após a impossibilidade de utilização, os produtos eletrônicos aos fabricantes, para que, a partir daí, possa se dar destino correto aos equipamentos eletrônicos (§4º do art. 33).

Esse é o sistema de logística reversa, mecanismo criado pela PNRS e que está relacionado a um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor

³⁵ Aspectos da política nacional de resíduos sólidos e o consumidor – parte i. Última instância. Disponível em: <<http://ultimainstancia.uol.com.br/conteudo/artigos/4916/artigos+ultimainstancia.shtml>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

³⁶ Para especialista, consumidor precisa unir forças com o Estado nas políticas ambientais. Última instância. Disponível em: <<http://ultimainstancia.uol.com.br/conteudo/noticias/51154/para+especialista+consumidor+precisa+unir+forças+com+o+estado+nas+políticas+ambientais.shtml>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada. (art. 3º, XII).

Com a adoção do sistema de logística reversa, a natureza se beneficia duplamente. Menos resíduos sólidos serão despejados e, por outro lado, haverá a diminuição no uso dos recursos naturais. No lugar de extrair recursos virgens, serão utilizados os materiais que foram devolvidos para as empresas.

Para que isso aconteça, é indispensável a educação dos consumidores. Ainda hoje muitas pessoas se negam a devolver os produtos eletrônicos que não têm mais nenhuma utilidade. Se não serve para você, por que não entregá-lo para alguém que dará destino correto? Mesmo assim, muitas pessoas preferem jogá-los no lixo, contaminando o meio ambiente, ou vender para catadores de metais nobres, indivíduos que compram equipamentos eletrônicos para retirar os metais, descartando-os depois e, com isso, poluindo a natureza.

Como se pode observar, a educação é indispensável à preservação do meio ambiente, sendo dever não só do Poder Público ou dos industriais, mas dos consumidores, pois, no fim, todos são consumidores da vida, da natureza e de produtos industrializados, razão pela qual, se quiserem continuar a consumir, devem alterar a educação ambiental e consumerista.

Saúde e qualidade de vida

O despejo irracional e inconsciente dos resíduos sólidos, além de prejudicar o meio ambiente, afeta diretamente a saúde e a qualidade de vida de toda a população, tanto local, quanto global. Ao se jogar um computador no lixo, o chumbo que ele possui infectará os lençóis freáticos, poluindo a água que muitas pessoas utilizam para as mais variadas necessidades, sem contar os animais que a ingerem e que, conseqüentemente, servem de alimento para o homem.

Um simples computador pode afetar a cadeia ambiental de toda a comunidade. Imagine-se, então, o efeito devastador dos 600³⁷ milhões de computadores que foram considerados obsoletos nos EUA, em que um terço, muito possivelmente, terá como destino o lixo ou será exportado para os países africanos.

³⁷ OLIVEIRA; GOMÊS; AFONSO, op.cit., nota 24 (capítulo I), p. 7.

Os elementos químicos são extremamente prejudiciais à saúde humana.³⁸ A exposição ao chumbo pode causar paralisia, coma e morte. O arsênico acarreta doenças cardiovasculares. O cádmio altera o metabolismo, favorecendo a osteoporose. O cromo favorece a irritações na pele e é cancerígeno. O cobre irrita a garganta, pulmões, rins, fígado e outros órgãos. O níquel é cancerígeno e a prata traz manchas azuis na pele.

Desses sintomas, constata-se que, ao descartar indevidamente os equipamentos eletrônicos, o consumidor está contribuindo para a sua própria destruição e infligindo as leis que o protegem. Reside nesse aspecto mais um ponto de convergência entre o CDC e a PNRS.

O CDC (art. 8º) estabelece que é direito básico do consumidor a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos. Na mesma senda, o CDC (art. 9º) impõe que os fornecedores devem informar, de maneira ostensiva e adequada, sempre que um produto for potencialmente perigoso e nocivo à saúde humana, devendo-se adotar outras medidas cabíveis no caso concreto. Por fim, é dito que os fornecedores não podem colocar no mercado de consumo produtos que se sabe ou se deveria saber apresentar alto grau de nocividade ou periculosidade à saúde.

Isso se relaciona diretamente com os equipamentos eletroeletrônicos. Numa primeira visão, eles parecem inidôneos à saúde, já que se visualiza apenas o seu revestimento plástico, mas dentro são formados por conjuntos de placas e sistemas integrados, compostos por inúmeros metais com os mais variados elementos químicos. Internamente, são extremamente nocivos, mas hoje a preocupação é mais quanto à saúde individual do consumidor. Depois que o produto é jogado no lixo, pouco se importa com o futuro, já que, juridicamente falando, há o abandono, que, para o Código Civil (art. 1.275), é fato que ocasiona a perda do direito de propriedade.

Nesse aspecto, há novamente espaço para a PNRS, pois deixa explícito que tem como objetivo a proteção da saúde pública e da qualidade ambiental (art. 7º, II). Isso se encaixa com o CDC. Se o consumidor quer ter saúde, deve primar pela responsabilidade pós-consumo. Não é porque ele não está comprando que deve desprezar a saúde estampada na legislação

³⁸ Eletronic waste – where does it all end up? Wellhome, improve the weather inside. Disponível em: <<http://www.wellhome.com/blog/2011/05/electronic-waste-where-does-it-all-end-up/>>. Acesso em: 15 jun. 2011.

consumerista. O que acontece antes e depois é importante para a coletividade.

Assim, a PNRS determina que deve haver a redução do volume e da periculosidade dos resíduos e adoção, desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas, como forma de minimizar impactos ambientais (art. 7º, IV, V). O plano também aborda a disposição final ambientalmente adequada, ou seja, o rejeito e descarte dos produtos, que devem ser feitos de forma ordenada em aterros, observando normas operacionais específicas, de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos (art. 3º, VIII).

Inferre-se, então, que a saúde disposta no CDC não difere daquele da PNRS. Ambos se referem ao consumidor. Se ele não se preocupa com a origem dos equipamentos eletrônicos que está comprando nem com o destino correto, terá que arcar com os ônus da poluição ambiental, o que fatalmente prejudicará a coletividade. Tanto o CDC quanto a PNRS lutam contra os produtos eletrônicos que são compostos por elementos nocivos e perigosos para o homem. O texto consumerista busca defender a saúde antes e durante o consumo, já a PNRS consagra o pós-consumo. A junção entre essas normas visa a completar o ciclo, garantindo a integridade física dos consumidores.

Desse modo, se o consumidor quiser ter qualidade de vida, deve começar a se preocupar não só com os seus direitos pré-consumo ou durante o consumo, mas com os deveres pós-consumo. Se descarta equipamentos eletroeletrônicos no meio ambiente, mesmo que seja distante da sua residência, sofrerá as consequências desse ato irracional, já que hoje os reflexos e problemas são globais.

Critérios para equilibrar o consumo de eletrônicos e o uso dos recursos naturais

Com o término da Segunda Guerra Mundial, e com a descoberta das atrocidades cometidas pelos nazistas contra os judeus, Arendt, em sua obra *Eichmann em Jerusalém*, criou a expressão “banalidade do mal”, para se referir, consoante aduz Assy, na introdução da edição brasileira do livro *Responsabilidade e julgamento*, aos “atos perpetrados por uma compacta massa burocrática de homens perfeitamente normais, desprovidos da capacidade de pensar, de submeterem os acontecimentos a juízo”.³⁹

³⁹ ARENDT, Hannah. *Responsabilidade e julgamento*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004. p. 15.

A partir daí, Arendt preconiza que a prática do mal se tornou algo vulgar, e que os homens que agiam daquela maneira não eram perversos, nem monstruosos, mas indivíduos comuns, dotados de aparente superficialidade e mediocridade. Os operadores nazistas, na sua grande maioria, eram apenas cumpridores de ordens, pessoas que possuíam o passado normal, mas que agiam sem reflexão. O agir sem pensar, transformando o mal em coisa banal, foi, para Hannah, o grande responsável pela matança generalizada feita na Segunda Guerra Mundial.

Passadas quase sete décadas do fim dessa guerra, a banalização do mal deixou de ser expressão relacionada aos nazistas ou aos belicosos, mas a toda a sociedade. Existe, hoje, a banalidade do mal não só em aspectos da violência do homem contra o homem, mas da destruição da natureza através da ação humana.

Desrespeitar a natureza se transformou em algo trivial. O homem, em atitudes desmedidas e inconsequentes, abusa dos recursos naturais, com o fito de conseguir, a qualquer custo, o tão propagado crescimento econômico. O pensamento somente se volta para a acumulação da riqueza, não se importando com a preservação do meio ambiente.

A degradação virou banal. Prevalece o dogma de que, se ninguém deixa de jogar os dejetos no rio, por que também terei que deixar? Poluir, sujar, desmatar e degradar são verbos conjugados pela grande maioria das pessoas, que acha que é possível se desenvolver mantendo esse estilo de vida, que somente é associado ao crescimento insustentável e destoante de qualquer sustentabilidade.

Na sociedade digital do século XXI, essa nova banalidade se agrava mais ainda, pois se alia ao consumismo, em que trocar de celular virou tão trivial, que, somente no Brasil, o número de telefones móveis é superior ao de habitantes. Tal cultura maléfica arraigou-se aos brasileiros. Até as crianças a incorporaram, como se pode observar na leitura da seguinte mensagem: “Pedi para os meus pais um Ipod Touch e um Blackberry porque todo mundo que eu conheço tem. Ganhei os dois. O Blackberry não durou muito: quebrou. Mas eu já ganhei outro...”⁴⁰

⁴⁰ Meio ambiente, consumo e lixo eletrônico: antes que a Terra vire uma “e-mundície”. Mundo sustentável. Disponível em: <<http://www.mundosustentavel.com.br/2011/06/meio-ambiente-consumo-e-lixo-eletronico-antes-que-a-terra-vire-uma-%E2%80%9Ce-mundicie%E2%80%9D/>>. Acesso em: 25 jun. 2011.

A autoria dessa frase é desconhecida, mas circulou na internet e é simbólica para mostrar a banalidade do consumo, sobretudo de eletroeletrônicos, que, conforme explanado, são responsáveis, ao serem descartados, por gerar resíduos perigosos que trazem transtornos ao meio ambiente e à saúde humana. O homem se prejudica duas vezes. Polui os recursos que necessita para sobreviver e se “autoflagela” com as toxinas liberadas.

Para tentar reduzir a banalização do consumo e do descarte de equipamentos eletroeletrônicos, sendo critério para equilibrar o Código do Consumidor com o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, o legislador criou dois mecanismos que, se usados de maneira prevista, podem se constituir em mecanismos transformadores da sociedade brasileira. Esses elementos são o instituto da responsabilidade compartilhada e o da logística reversa, citados superficialmente, mas que agora serão estudados como pontos de equilíbrio entre os dispositivos legais, que devem ser interpretados sistematicamente.

Responsabilidade compartilhada

A responsabilidade comum pelo meio ambiente não é tão recente no ordenamento jurídico brasileiro, existindo desde o advento do atual texto constitucional. Lá está consagrado, no art. 225, que é dever da coletividade defender e preservar a natureza. Quando se usa o termo coletividade, abarcam-se todos os tipos de pessoas, incluindo-se físicas, jurídicas de direito privado e direito público. Todavia, como no Brasil, para serem realmente cumpridas e não apenas serem de faz de conta, as leis precisam ser completamente taxativas, pois, caso contrário, buscam-se brechas para burlá-las, a Política Nacional de Resíduos Sólido (Lei 12.305/2010), na seção II do capítulo III, institucionalizou a chamada responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos.

Segundo a PNRS, no inciso XVII, do art. 3º, a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto é o conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental do ciclo de vida dos produtos, nos termos dessa lei.

Como se pode observar, pela primeira vez a responsabilidade pela geração do lixo foi estendida a todos aqueles que fazem parte da atividade econômica e participam da cadeia do produto, desde o início no primeiro setor até o final, com o consumidor. Todos aqueles que tiveram contato com o bem são responsáveis pelo rejeito correto e consciente.

O consumidor foi enquadrado como responsável pela geração dos resíduos, já que os produtos só são feitos porque existe quem os adquira. Isentar essa categoria seria dar carta branca ao consumo insustentável. Ao comprar um bem, apesar de ter despendido certo valor em dinheiro, o consumidor tirou proveitos com a utilização, razão pela qual deve cooperar no descarte daquilo que para ele não serve mais.

Isso é o conceito de responsabilidade pós-consumo. Antes e durante o consumo, sempre se argumentou que a responsabilidade seria dos fornecedores, já que são os “criadores” dos produtos. Depois disso, eles se “desobrigam” com aquilo que produziram. Só que a proteção ambiental não para aí, não se podendo esquecer da figura do consumidor. Não adiantaria de nada os fornecedores adotarem políticas de menor impacto ambiental, se, ao mesmo tempo, os consumidores continuassem devolvendo os produtos em forma de poluição.

Desse modo, após vinte anos só “brigando” por direitos, os consumidores ganharam legislação que lhes impõe diversos deveres e obrigações, mas não em prol dos fornecedores, mas pela luta da vida e do meio ambiente. Mas, para ter efetividade, a responsabilidade pós-consumo não deve apenas dizer que os consumidores são responsáveis pelo rejeito. Deve-se, na verdade, criar medidas para que haja a diminuição na produção de resíduos sólidos.

Para tal, a PNRS adotou o sistema de logística reversa, como meio para que o ciclo do produto não se encerre no consumidor, mas, sim, no fornecedor, fazendo com que o círculo realmente exista. O objetivo desse instituto é fazer com que os produtos sejam devolvidos para que os fornecedores possam utilizá-los como matéria-prima para novos bens ou consertados para serem repostos à venda.

Na PNRS, a logística reversa está disciplinada no inciso XII do art. 3º, sendo definido como instrumento de desenvolvimento econômico e social, caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento ou outra destinação final ambientalmente adequada.

Tendo essa definição como embasamento, infere-se que a logística reversa é o principal mecanismo para se chegar à responsabilidade compartilhada, pois impõe que os fornecedores criem políticas para que seus produtos, após perderem as finalidades, possam ser devolvidos pelos consumidores. Além disso, o legislador determinou, no inciso VI, do art. 33, que produtores e consumidores de produtos eletrônicos são obrigados a participar da logística reversa, independentemente das ações do Poder Público.

O ônus e o bônus tornaram-se duplos e compartilhados. O ônus, relacionado aos deveres duplo porque tem dois polos. Primeiro é o do fornecedor, que tem que possibilitar postos de recolhimento dos produtos descartados e empregá-los na linha de produção, dando destinação correta aos elementos que não podem ser reaproveitados.

O outro polo é formado pelos consumidores, que são obrigados a devolver os produtos que estão quebrados, sem conserto e que não têm mais utilidade. O papel deles tem fundamental importância. Por ser o último do ciclo inicial da produção, o consumidor torna-se o primeiro do ciclo da logística reversa.

Quanto aos bônus, a logística reversa permite que os fornecedores reduzam os custos da produção, já que a matéria-prima empregada é reciclada e advinda dos produtos que foram recolhidos e devolvidos pelos consumidores. É como se o mesmo bem durável fosse vendido duas vezes. Por conseguinte, a natureza também agradece, eis que se impede que novos recursos naturais sejam empregados na produção e que os rejeitos sejam despejados no ambiente. Preserva-se a natureza nos dois pontos da produção econômica, no início e no fim.

Para dar efetividade a tal instituto, ficou estabelecido no art. 62 do Decreto 6.514/2008, que os consumidores que não aderirem à política da logística reversa estarão sujeitos à penalidade de advertência. Havendo reincidência, poderá ser aplicada multa no valor de R\$50,00 a R\$500,00. Esses valores são pífios e apenas punem os consumidores mais pobres, sem eficácia quanto aos ricos, principalmente na temática dos produtos eletrônicos, que têm como maiores consumidores as pessoas mais abastadas.

Para muitos, punição só vem quando pesa economicamente, mas, como os valores preconizados na lei são baixíssimos, para as vítimas da banalização do consumo é quase nada, sendo difícil conscientizá-las da necessidade da responsabilidade compartilhada. Para esses indivíduos só vai existir o Código de Defesa do Consumidor, em que só se têm direitos.

As obrigações com a sociedade e o meio ambiente ficam para o Estado. A PNRS ainda diz que a multa pode ser revertida em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente. Só vai fazer isso quem não tiver dinheiro ou quiser ajudar a natureza. Para muitos, a melhor pena alternativa é pagar e se livrar.

O certo seria criar um cadastro dos consumidores que não colaboraram com a logística reversa, uma espécie de cadastro negativo, impedindo-os de comprar novos produtos eletrônicos, até que entendam a necessidade do sistema.

Entretanto, colocando tudo na balança, vê-se que poucos são os pontos negativos da responsabilidade compartilhada e da logística reversa, sendo meios importantes para se conseguir o que está preconizada no art. 225 da Constituição Federal. Agora a obrigação se tornou de todos, sendo o elo e o ponto de equilíbrio entre o CDC e a PNRS.

Considerações finais

Apesar de parecem tão díspares, o Código de Defesa do Consumidor e a Política Nacional dos Resíduos Sólidos possuem mais semelhanças que uma leitura apressada pode apresentar. Na verdade, esses dois dispositivos foram criados para conviverem harmonicamente. O primeiro estabelecendo conceitos indispensáveis à relação de consumo, disciplinando o que é produto, serviço, fornecedor, consumidor e a responsabilidade antes e durante o consumo. É, no geral, a norma que visa a atender os anseios dos consumidores, parte fraca nas atividades econômicas.

Contudo, parecia que os consumidores estariam livres e sem deveres, já que, durante muito tempo, o CDC reinou sozinho, sem nenhuma limitação ou obrigação para a classe. Quase 20 anos depois, cria-se a Política Nacional dos Resíduos Sólidos (PNRS – Lei Federal 12.305), norma para complementar a responsabilidade pelo ciclo do produto, impondo deveres a todos que consomem. Se quem produz tem obrigações, quem consome não poderia ficar isento, sobretudo porque os danos à coletividade se mostram relevantes, bem como originados de todos que fazem parte da cadeia produtiva.

Nesse contexto, é que a PNRS institucionalizou o sistema de responsabilidade compartilhada, obrigando todos que fazem parte do ciclo produtivo a arcar com as consequências dos descartes irracionais que produzem resíduos perigosos e prejudiciais à saúde humana. Dentro do rol de responsáveis, os consumidores foram inseridos, pois são os últimos

membros da cadeia produtiva, sendo os grandes gerados de lixo eletrônico, que são resíduos poluidores e que crescem exponencialmente.

Mas a responsabilidade não é só no sentido de serem penalizados. Na verdade, a ideia é que todos tenham o dever de reduzir a produção dos resíduos sólidos, impondo-se políticas que consigam tal objetivo. Para isso, o legislador implantou a coleta seletiva e a logística reversa, mecanismos que têm como meta fazer com que os produtos, após encerrado seu ciclo, possam voltar ao ponto inicial, ou seja, a quem os criou.

Como o produto beneficia quem produziu e quem comprou, deve, na hora do descarte, haver a responsabilidade de todos, não só do Poder Público e da classe industrial, mas também dos consumidores. Surge, dessa maneira, o conceito de responsabilidade pós-consumo, que é o ponto de equilíbrio entre o Código de Defesa do Consumidor e o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, pois tenta fazer com que todos aqueles direitos da lei protetiva sejam revertidos em obrigações por parte dos consumidores, permitindo que esse grupo entenda que o consumismo não pode ter um conceito banal e trivial. Deve, sim, ser sustentável, para que as próximas gerações também possam consumir.

Referências

ABNT. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR 10.004/2004 – Resíduos sólidos: classificação*. Rio de Janeiro: ABNT, 2004.

ABRELPE – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS. *Panorama dos resíduos sólidos no Brasil – 2010*. Disponível em: <<http://www.abrelpe.org.br/downloads/Panorama2010.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

IPEA. Análises e recomendações para as políticas públicas de massificação de acesso à internet em banda larga. *Comunicado do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicado (IPEA) nº 46*. Disponível em: <http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/100426_comunicadodoipea_n_46.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2011.

EBC. Apenas 8% dos municípios fazem a coleta seletiva de lixo. *Ebc – empresa Brasil de comunicação*. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2011-05-08/apenas-8-dos-municipios-fazem-coleta-seletiva-de-lixo>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

ARENDR, Hannah. *Responsabilidade e julgamento*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

ARROYO, C. S. et al. Uma análise das preferências de consumidores no comércio eletrônico. *FACEF pesquisa*, v. 9, 2006.

BRASIL. Aspectos da política nacional de resíduos sólidos e o consumidor – parte i. *Última instância*. Disponível em: <<http://www.ultimainstancia.uol.com.br/conteudo/artigos/4916/artigos+ultimainstancia.shtml>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. O direito a informação socioambiental na sociedade de consumo. In: FARIAS, Talden; COUTRINHO, Francisco Seráfico da Nóbrega (Coord.). *Direito ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade*. São Paulo: Fórum, 2011.

Brasil tem quase 2000 sites de compras coletivas. *Bolsa de ofertas*. Disponível em: <<http://www.bolsadeofertas.com.br/brasil-tem-1963-sites-voltados-para-compras-coletivas/>>. Acesso em: 30 jun. 2011.

Cai número de brasileiros preocupados com o consumo consciente, mostra pesquisa. *BRASIL.GOV.BR*. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2011/06/13/cai-numero-de-brasileiros-preocupados-com-consumo-consciente-mostra-pesquisa/view>>. Acesso em: 24 jun. 2011.

Electronic waste – where does it all end up? *Wellhome, improve the weather inside*. Disponível em: <<http://www.wellhome.com/blog/2011/05/electronic-waste-where-does-it-all-end-up/>>. Acesso em: 15 jun. 2011.

FONSECA, Felipe. Lixo eletrônico. In: SPYER, Juliano (Org.). *Para entender a internet: noções, práticas e desafios da comunicação em rede*. Editora: NãoZero, 2009. p. 70. Disponível em: <<http://www.next.icict.fiocruz.br/arquivos/Para+entender+a+Internet.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

FREIRE, Paulo. *Educação como prática da liberdade*. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

Governo discute regras para descarte adequado e reciclagem do lixo industrial. *EBC – empresa brasil de comunicação*. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2011-05-05/governo-discute-regras-para-descarte-adequado-e-reciclagem-do-lixo-industrial>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Sinopse do censo demográfico 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

IDEC. INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, NORMALIZAÇÃO E QUALIDADE INDUSTRIAL-INMETRO; INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. *Meio ambiente e consumo*. Brasília: Inmetro/Idec, 2002.

LACERDA, L. Logística Reversa: uma visão sobre os conceitos básicos e as práticas operacionais. *Centro de estudos em logística – coppead*, 2002. Disponível em: <www.cel.coppead.ufrj.br>. Acesso em: 20 jun. 2011.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2008.

Meio ambiente, consumo e lixo eletrônico: antes que a Terra vire uma “e-mundície. *Mundo sustentável*. Disponível em: <<http://www.mundosustentavel.com.br/2011/>>

06/meio ambiente-consumo-e-lixo-eletronico-antes-que-a-terra-vire-uma-%E2%80%9Ce-mundicie%E2%80%9D/>. Acesso em: 25 jun. 2011.

NICHOLAS, James C. *Elementos econômicos da gerência do crescimento*. In: SOUZA, Paulo Roberto Pereira de; Mills, Jon (Coord.). *Conflitos jurídicos, econômicos e ambientais*. Maringá: UEM, 1995.

Número de celulares no Brasil chega a 217,3 milhões; venda de internet 3G acirra concorrência. *OGLOBO.COM* Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/tecnologia/mat/2011/07/18/numero-de-celulares-no-brasil-chega-217-3-milhoes-venda-de-internet-3g-acirra-concorrenca-924927861.asp#ixzz1SzTxSnxr>>. Acesso em: 30 jun. 2011.

O'BRIEN, James A. *Sistemas de informação e as decisões gerenciais na era da internet*. São Paulo: Saraiva, 2001.

OLIVEIRA, Rafael da Silva; GOMÊS, Elisa Silva; AFONSO, Júlio Carlos. *O lixo eletrônico*. Química nova na escola, v. 32, n. 4, nov. 2010. Disponível em: <http://qnesc.sbq.org.br/online/qnesc32_4/06-RSA10109.pdf> Acesso em: 19 jun. 2011.

PACITTI, Tércio. *Do fortran à internet: construindo o futuro através da educação*. 3. ed. atual. São Paulo: Thomson, 2003.

Por que durabilidade? *FÓRUM DA CONSTRUÇÃO*. Disponível em: <<http://www.forumdaconstrucao.com.br/conteudo.php?a=23&Cod=195>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

SCHNEIDER, Gary. *Eletronic commerce*. 8. ed. Cengage Learning, 2008.

Tecnologia de Informação. *22º pesquisa anual da fundação getúlio vargas – escola de administração de empresas de São Paulo (FGV)*. Disponível em: <<http://eaesp.fgvsp.br/sites/eaesp.fgvsp.br/files/GVpesqTI2011PPT.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

The Internet in Brazil. *Visual loop*. Disponível em: <<http://visualoop.tumblr.com/post/3020058619/the-internet-in-brazil-2010-by-henrique-foca>>. Acesso em: 22 jun. 2011.

TURBAN, Efraim; RAINER, Rex Kelly; POTTER, Richard E. *Introduction to information technology*. 3. ed. John Wiley & Sons, 2005.

United Nations Environment Programme. *Recycling – from e-waste to resources, final report*, 2009. p. 42. Disponível em: <http://www.unep.org/PDF/PressReleases/E-Waste_publication_screen_FINALVERSION-sml.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2011.

VENETIANER, Tom. *Como vender seu peixe na internet*. São Paulo: Campus, 2000.

WEBSTER, F. *Theories of the information society*. Londres: Routledge, 1995.

YESIL, Magdalena. *Criando a loja virtual*. Rio de Janeiro: Infobook, 1999.

ZUFFO, João Antônio. *A sociedade e a economia no novo milênio: os empregos e as empresas no turbulento alvorecer do século xxi, livro 3: a infoeconomia*. Barueri: Manole, 2004.

DIREITO AMBIENTAL URBANO

O ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL E SEU PAPEL NA GESTÃO PÚBLICA DO MEIO AMBIENTE¹

Andréia Ponciano de Moraes

Introdução

Crise social, crise econômica e crise ambiental. O atual modelo econômico que avança o desenvolvimento é colocado em xeque. Segundo Morim (1995), o pensamento econômico, ao fechar os olhos para a questão ambiental, ameaça a si próprio, já que a economia depende de recursos naturais para produzir.

O desenvolvimento, da forma que ocorre atualmente, é mais destrutivo do que construtor. Se por um lado trouxe avanços tecnológicos importantes, por outro ocasionou sérios problemas ambientais, além de contribuir consideravelmente para aumentar o abismo entre ricos e pobres, seja em nível local, regional ou global. Isso porque a vulnerabilidade dos setores sociais de condições econômicas menos favorecidas aos efeitos da degradação é imensamente maior. Assim, embora os problemas ambientais afetem a todos, os setores menos favorecidos em termos econômicos estão mais propensos aos seus efeitos adversos. Sob tal prisma, a busca pela igualdade social deve ser uma constante na elaboração de políticas públicas, legislação, tratados e convenções em todo o mundo.

Consentâneo ao art. 225 da Carta Magna de 1988, viver em um ambiente equilibrado e com qualidade é um direito difuso, ou seja, pertencente a todos os indivíduos, sendo dever do Poder Público e da coletividade a busca de melhorá-lo, mantê-lo e/ou restaurá-lo, conforme seja necessário.

¹ Pesquisa orientada pela Professora Doutora Belinda Pereira da Cunha, líder do Grupo de Pesquisa CNPq Sustentabilidade, Impacto, Direito e Gestão Ambiental, Prodepa/UFPB.

A Própria Política Nacional do Meio Ambiente, Lei 6.938, de 1981, que objetiva preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental propícia à vida e oferece a efetividade jurídica para as ações norteadoras do desenvolvimento sustentável, enfoca em vários momentos a importância da higidez ambiental e coloca o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia voltados para a melhoria da qualidade ambiental como seus instrumentos.

A busca do equilíbrio entre as atividades antrópicas e a conservação do equilíbrio ambiental é o cerne das questões que permeiam o discurso da sustentabilidade. É certo que em consonância com o art. 170 da Constituição Federal de 1988 é assegurada a livre-iniciativa, considerada um dos fundamentos da Ordem Econômica, que tem como objetivo assegurar a justiça social através da promoção de uma digna qualidade de vida para todos. Não obstante, o mesmo artigo estabelece como balizador da livre-iniciativa a defesa do meio ambiente, como se vê em seu inciso VI, deixando claro que nenhuma atividade econômica tem o direito de ultrapassar a capacidade de assimilação do meio ambiente e provocar danos ambientais.

Nesse cenário, é incontestável que o Estudo de Impacto Ambiental, materializando os princípios da prevenção e precaução, figura como a base da proteção ambiental, posto que visa a prever e evitar a ocorrência de um dano efetivo ao meio ambiente.

Destarte, o controle da qualidade do meio ambiente deve ser o alicerce das políticas públicas que versem sobre a questão ambiental na busca da sustentabilidade, sendo o Estudo de Impacto Ambiental, constitucionalmente previsto e inerente ao processo de Licenciamento Ambiental, um instrumento indispensável para o poder público atuar positivamente na gestão ambiental, já que controlar o desequilíbrio proveniente de atividades antrópicas, além de uma imposição legal é elemento primordial de ações que visem à promoção do desenvolvimento sustentável.

Gestão pública do meio ambiente

É sabido que o Poder Público, no que concerne à gestão ambiental, tem o grande desafio de planejar ações através da elaboração e implementação de políticas que tenham interesses sociais, econômicos e

ambientais na busca da obtenção do bem comum. Nesse contexto, não há dúvidas de que princípios de ética e moralidade, juntamente com o da legalidade, devem nortear as ações dos entes públicos.

Quando falamos na legalidade dirigida ao desempenho da Administração Pública, não podemos confundir com a legalidade exigida aos particulares, haja vista o fato de que estes têm liberdade de praticar tudo que não for proibido por lei, enquanto àqueles só é permitido agir de acordo com os ditames legais, onde tanto a vinculação legal quanto a discricionariedade do agente devem pautar-se na obtenção da efetivação do bem-estar coletivo, devidamente fundamentados e, no caso de discricionariedade, claramente motivados.

De acordo com Selden, a gestão pública ambiental pode ser conceituada como:

A condução, direção e controle pelo governo do uso dos recursos naturais, através de determinados instrumentos, o que inclui medidas econômicas, regulamentos e normalização, investimentos públicos e financiamento, requisitos interinstitucionais e judiciais. (SELDEN, 1973).

Para um melhor conhecimento da atuação do Poder Público na gestão ambiental, faz-se mister entender o funcionamento do Estado Democrático de Direito, que, consoante Di Pietro (2005), se estrutura nos princípios da legalidade e da separação de poderes e busca garantir a proteção dos direitos individuais, tanto nas relações entre os particulares, quanto entre estes e o Estado.

Considerando a evolução histórica do Estado de Direito no mundo, chegamos ao Estado Democrático de Direito, que ganha força a partir de meados do século XX e tem como objetivo principal o estabelecimento do bem-estar social, requerendo para tal uma maior participação dos setores sociais.

Relacionando com o direito ambiental, que tem sua origem marcada pelos movimentos sociais reivindicatórios e por isso possui uma base democrática marcante, enfatizamos que não podemos falar em democracia sem considerar os princípios da informação e da participação popular, que se materializam com a previsão legal, em vários instrumentos do nosso arcabouço jurídico, inclusive a Constituição Federal (art. 225, art. 5º XXIII).

Outro ponto que merece destaque nesse sentido é que o direito ambiental, em termos de efetivação, encontra-se inteiramente ligado à administração pública, que está alicerçada no princípio da publicidade.

Portanto, a Constituição Federal de 1988, marco do Estado Democrático de Direito no Brasil, traz maior preocupação com a eficiência nas atividades do Poder Público, em prol da consecução da sustentabilidade social, estabelecendo que sua atuação se dê de forma coordenada com a inclusão de todos os atores sociais de forma democrática e participativa.

Destarte, temos que a participação popular, conforme preconiza o Estado Democrático de Direito, representa um melhor controle da administração pública, haja vista a ampliação da possibilidade de fiscalização da atuação do ente administrativo.

Nesse sentido, Moreira Neto (2009, p. 218) afirma que hodiernamente é imprescindível à Gestão Pública uma atuação em parceria com os demais atores sociais, que devem ter voz na formulação de políticas públicas, de modo a possibilitar uma adequada gestão pública democrática, que verdadeiramente condiga com os objetivos do Estado Democrático de Direito.

Consentâneo ao art. 225 da Constituição Federal de 1988, cabe tanto ao Poder Público quanto à coletividade o dever de atuar positivamente em prol do equilíbrio ambiental. Partindo desse prisma e sob a égide do Estado Democrático de Direito, entendemos que, na prática da gestão pública de meio ambiente, é indispensável a ação compartilhada do Estado e da sociedade civil, considerando que a atuação de um deve ser complementar à atuação do outro, não tendo em nada um caráter antagônico, posto que devem atuar na busca de objetivos comuns.

Contudo, por mais que o dever de proteção ambiental tenha sido estabelecido, tanto para o Poder Público quanto para a sociedade em geral, indubitavelmente àquele acaba sendo imputada uma parcela maior de responsabilidade, já que a ele pertence o dever de elaborar normas relativas à fiscalização, ao controle, estabelecimento de padrões, licenciamento ambiental, às avaliações de impacto ambiental, entre outros. Ademais, a atuação do Poder Público, no que se refere à gestão do meio ambiente, tem um caráter de mediação, visto que deve operar na intercessão de conflitos de interesses, com o objetivo de evitar que os proveitos de um grupo se sobreponham ao equilíbrio ambiental e ao bem-estar social.

Outro aspecto primordial da gestão pública do meio ambiente é que esta tem o condão de estabelecer a ordem através do controle na utilização dos recursos naturais frente a ações e atividades que ameacem o equilíbrio ambiental. Destarte, para que possa atuar positivamente na proteção do meio ambiente, o Poder Público deve contar com instrumentos que o possibilitem a tal. É aí que entra a implementação das Políticas Públicas, atividade típica do Estado Democrático de Direito, que busca orientar os planos e programas governamentais na busca da efetivação do bem-estar social.

As políticas públicas se constituem em uma forma de intervenção do Estado nas relações da sociedade, com o intuito de organizar e manter a paz, a justiça e o bem-estar social. Podemos identificar três tipos de políticas públicas: as regulatórias, as estruturadoras e as indutoras de comportamento.

De acordo com Boneti (2006), não basta ter como base uma determinação legal para se formular uma Política Pública, é preciso que se considere a relação existente entre o Estado e a sociedade, devendo esta participar da sua concepção e implementação, assim como também dos processos decisórios.

Assim, a elaboração de uma Política Pública não pode nem deve se restringir aos aspectos meramente jurídicos e formais. É preciso que haja uma transversalidade em que venham a convergir outras disciplinas e estudos de cunho social, econômico e ambiental, possibilitando que temas públicos implexos possam ser entendidos dentro de suas particularidades, sendo para tal imprescindível a participação dos cidadãos, de modo que venham a fornecer à ação do Poder Público subsídios necessários para a elaboração de políticas públicas mais justas e eficazes.

Tendo em vista que a complexidade é inerente à questão ambiental, observa-se que não se pode entender tal problemática sem considerar as interações entre o meio natural e o meio social. Sendo assim, a gestão pública do meio ambiente deve ter como ponto de partida o contexto socioeconômico, ou seja, deve partir de uma análise de como as atividades do meio social afetam positiva ou negativamente a qualidade ambiental, baseando-se em aspectos sociais, econômicos, jurídicos e políticos, com o intuito de que os resultados dessa análise possam ter valor contributivo dentro dos processos decisórios relativos ao uso dos recursos ambientais.

Nesse sentido, Quintas (1995) afirma que “a chave do entendimento da problemática ambiental está no mundo da cultura, ou seja, na esfera

da totalidade da vida em sociedade”. Segundo esse autor, as mudanças positivas ou negativas na qualidade ambiental são reflexos das práticas realizadas no meio social. Sendo assim, a gestão pública do meio ambiente, por ter caráter impositivo e decisório, deve considerar a heterogeneidade dos interesses socioeconômicos, baseando-se por isso em uma gestão participativa, para que chegue a um resultado de equilíbrio frente aos conflitos existentes.

O processo de elaboração de políticas públicas em geral é uma atividade típica do Estado de Direito e pressupõe a ação de um Estado dotado de capacidade regulatória e legitimidade democrática. Tal processo deve observar, além dos princípios fundamentais da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, participação e eficiência), a submissão a uma avaliação e um controle social eficientes, haja vista o fato de que deve promover a integração entre os setores de representação social e os setores deliberativos, garantindo assim a democratização nos processos de tomada de decisão.

De acordo com o exposto, temos que a gestão pública do meio ambiente não é uma prática simples, já que aqui o gestor público tem o dever de atuar respeitando a pluralidade cultural, observando tanto a sustentabilidade ambiental quanto a sustentabilidade social.

Nesse diapasão, as políticas públicas têm um papel fundamental no estabelecimento de princípios, objetivos, instrumentos, metas e diretrizes para as ações do Poder Público e da sociedade, posto que devem buscar diminuir a distância entre a lei e a ordem gerencial pública e tentar conciliar estrutura com conjuntura, tendo por base uma postura ética, moral e legal que guie a articulação dos interesses sociais, econômicos e ambientais.

O estudo de impacto ambiental como instrumento de gestão pública

O Estudo de Impacto Ambiental é tido como um importante instrumento jurídico de gestão ambiental, já que tem a função de prever, evitar e minimizar prejuízos ao meio ambiente, servindo como dispositivo norteador de uma atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental.

Milaré conceitua o Estudo de Impacto Ambiental como:

[...] um dos elementos do processo de avaliação de impacto ambiental. Trata-se de execução, por equipe multidisciplinar, das

tarefas técnicas e científicas destinadas a analisar, sistematicamente, as consequências da implantação de um projeto no meio ambiente, por meio de métodos de AIA e técnicas de previsão dos impactos ambientais. (MILARÉ, 2007, p. 668).

O Estudo de Impacto Ambiental se origina no Direito norte-americano, que em 1969 editou a *National Environmental Policy Act* (Nepa), que entrou em vigor em 1970 e implementou consideráveis modificações no processo decisório das administrações federais, vindo posteriormente a servir de modelo para vários países, a exemplo da França, que aprovou a Lei 10, de julho de 1976, que cuidava da proteção ambiental, introduzindo a exigência de realização de Estudos de Impacto Ambiental para empreendimentos passíveis de afetar negativamente o meio ambiente.

Machado (2010, p. 278) afirma que “a legislação brasileira, como a legislação da maioria dos países, consagrou o Estudo Prévio de Impacto Ambiental como o instrumento, por excelência, de prevenção da degradação ambiental”.

Na ordem jurídica brasileira, o Estudo de impacto ambiental ganha importância com a Lei 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) através do art. 9º, III. Tal Lei elevou a Avaliação de Impacto Ambiental a instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, tendo sido regulamentada pela Resolução 01, de 1986, do Conama, que inovou ao dispor que a Avaliação de Impacto Ambiental deveria ser efetivada pelo Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental, o que foi recepcionado pela Carta Magna de 1988, que estabeleceu no § 1º, IV, do seu art. 225 ser dever da Administração Pública “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”.

O Estudo de Impacto Ambiental a que a lei se refere é inerente ao processo de licenciamento ambiental, tido como o mais relevante instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, posto que, como o Estudo de Impacto Ambiental, tem um importante papel na gestão pública do meio ambiente, já que busca efetivar o controle das atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de degradação ambiental.

É em um contexto de interdisciplinaridade que entra, no processo licenciatório, o Estudo de Impacto Ambiental, instrumento mais complexo da Política Nacional do Meio Ambiente, que serve como base cognitiva das diversas questões que envolvem os aspectos econômicos, sociais e ambientais, trabalhando de forma positiva para a promoção da sustentabilidade.

O licenciamento ambiental consiste na emissão de três licenças, a licença prévia (LP), instada ao órgão competente na fase de planejamento do empreendimento, que busca atestar a viabilidade ambiental do projeto e impor as condicionantes necessárias, quando couber. Vale ressaltar que a realização do Estudo de Impacto Ambiental para as atividades causadoras de significativa degradação ambiental deve se dar antes da emissão da LP, sendo elementar a utilização dos seus resultados, na decisão da emissão desta e das demais licenças.

Emitida a LP, passa-se para a segunda fase, a Licença de Instalação (LI). Tal licença gera o direito à instalação do empreendimento ou sua ampliação.

A terceira fase será a licença de operação (LO), que autoriza a operação do empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento das condicionantes determinadas nas fases anteriores.

De acordo com a Lei 6.938/81 e a Resolução 237/97, do Conama, não são todas as atividades antrópicas que devem ser submetidas ao licenciamento ambiental, assim como nem todas as que forem submetidas ao referido processo de licenciamento submeter-se-ão à realização do Estudo de Impacto Ambiental, já que a própria Constituição Federal apenas prevê tal possibilidade frente àquelas atividades capazes de provocar significativa degradação ambiental.

É aí que reside uma das grandes problemáticas relativas à legislação ambiental no Brasil, isto é, a falta de preceitos jurídicos claros que possibilitem uma atuação prática mais objetiva por parte do poder público.

A problemática se instala pelo fato de que se encontra nas mãos do órgão ambiental definir, através de critérios amplamente subjetivos, a conformação do empreendimento como potencialmente degradador e de significativa degradação, ensejando, respectivamente, a submissão de tais empreendimentos ao processo de licenciamento ambiental e estudo de impacto ambiental, o que dá origem a diversas celeumas quando da aplicação prática de tais instrumentos.

Ainda há de se observar uma consequente insegurança jurídica que se origina pelo fato de se regulamentar temas de alta relevância no cenário socioambiental através de resoluções do Conama, que são instrumentos normativos de escala subalterna, o que, em conjunto com a subjetividade que se encontram muitas vezes no seu conteúdo, acabam desencadeando a ineficácia das resoluções, tendo como resultado o questionamento em litígio de boa parte dos casos de licenciamento ambiental, ocasionando a desconsideração da importância do processo de licenciamento no planejamento e na gestão ambiental, em detrimento apenas de seus aspectos formais

Outro ponto-chave nas discussões referentes ao Estudo de Impacto Ambiental é sem dúvidas o que toca a Audiência Pública, instrumento formal de participação popular, que permite que a comunidade que será atingida pelos impactos de um empreendimento possa conhecer, discutir e opinar sobre as questões relativas aos estudos apresentados.

Sob tal prisma, considera-se que ao cidadão é assegurado o direito de conhecer, opinar e atuar no processo de elaboração de políticas públicas, assim como nos processos decisórios sobre qualquer atividade ou conduta que traga ameaça ao equilíbrio ambiental.

No que se refere ao Estudo de Impacto Ambiental, temos que a Constituição Federal de 1988, ao exigir a realização do Estudo Prévio de Impacto Ambiental das atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental, enfatiza que a este deve ser dada publicidade. Nesse contexto, a Constituição prevê a possibilidade de participação popular no processo de licenciamento ambiental, que se efetivará com a realização de audiências públicas.

Fiorillo (1997, p. 143-144) destaca que a preservação do meio ambiente não é dever apenas do Poder Público, já que Constituição Federal determina ser uma obrigação de toda a sociedade.

Fato é que a sociedade brasileira muitas vezes deixa de exercer seu direito de participação e cumprir seu dever de cidadania, no que diz respeito à salvaguarda ambiental, o que se dá pela ausência de uma política eficiente de educação ambiental e informação, sem a qual fica inviabilizada a participação social nos processos decisórios. Considerando também a advertência de Antunes (2008; p. 305), este lembra que a pouca tradição democrática de nossa sociedade muitas vezes faz com que esta se abstenha do seu dever de investigar os atos da administração pública.

Situando a realização de audiência pública no processo de licenciamento ambiental, é importante destacar que esta só ocorrerá nos casos em que haja a necessidade de realização do Estudo de Impacto Ambiental, ou seja, frente às atividades consideradas pelo Poder Público como potencialmente poluidora e causadora de significativa degradação ambiental.

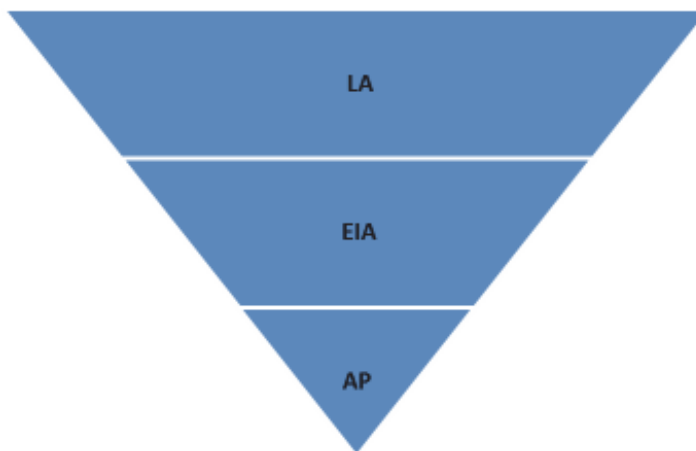
Sendo assim, podemos afirmar que nem todas as atividades devem ser submetidas ao processo de licenciamento ambiental (LA), só aquelas consideradas potencial ou efetivamente poluidoras. Nem todas as atividades sujeitas ao processo de licenciamento devem submeter-se à realização do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), só aquelas tidas como causadoras de significativa degradação ambiental. Nem todas as atividades que passam pela realização do Estudo de Impacto Ambiental terão obrigatoriamente a realização de Audiência Pública (AP), já que tal convocação por ofício não é obrigatória, só sendo possível quando:

- a) houver solicitação do Ministério Público;
- b) for solicitada por 50 ou mais cidadãos;
- c) for solicitada de ofício pelo órgão licenciador.

Assim, apenas a existência de lei estadual, prevendo a realização de audiência pública para que se discuta o EIA/Rima, é obrigatória a convocação da audiência pública fora dos casos supracitados.

Contudo, cumpre salientar que, embora a convocação de audiência pública em regra não seja obrigatória, o órgão ambiental está obrigado a abrir um prazo de 45 dias para que os interessados possam solicitá-la. (Resolução 09/87 do Conama.)

Pelo exposto, fica claro que a relação entre a livre-iniciativa econômica, a gestão pública do meio ambiente e a participação social, a despeito da ampla previsão legal existente, ainda não possui contornos bem-delineados, estando a participação popular amplamente restrita, como podemos observar no esquema abaixo:



Nesse contexto, fica claro que a despeito da previsão legal de participação popular no processo de licenciamento ambiental, esta ainda ocorre de forma tímida e incipiente. Além do mais, o resultado da audiência pública não vincula a decisão administrativa, haja vista o estabelecido no art. 5º da Resolução 09/87 do Conama, que realça seu caráter consultivo e não decisório, senão vejamos:

Art. 5º. A ata da(s) Audiência(s) Pública(s) e seus anexos servirão de base, juntamente com o RIMA, para a análise e parecer final do licenciador quanto à aprovação ou não do projeto.

Destarte, podemos concluir que a ata de audiência pública e seu resultado devem ser considerados no ato decisório, posto que a administração pública tem o dever de agir consentaneamente ao bem-estar social. Ponderamos ainda que só o interesse público poderá justificar a instalação de projetos que causem danos ambientais.

Nesse contexto, temos que o Estudo de Impacto Ambiental se configura como um importante instrumento de política pública, já que visa a orientar as decisões referentes às ações que envolvem os interesses públicos, para atender interesses gerais. E, como tal, exerce um importante papel nas relações sociais e, por isso mesmo, deve buscar ampliar e efetivar os direitos de cidadania e instalar a justiça social, contemplando a participação de todos os atores da sociedade e considerando conflitos de interesses.

Sob tal prisma, a decisão administrativa precisa traduzir-se em uma mediação dos diversos valores existentes na sociedade e, a partir daí, atuar frente às reais demandas sociais na busca de promover a supremacia do interesse comum, que é a função do Estado Democrático de Direito.

Considerações finais

O equilíbrio entre as atividades humanas e a conservação ambiental é a base do discurso da sustentabilidade. Se, por um lado, a Constituição Federal assegura o direito à livre-iniciativa, tida como um dos fundamentos da Ordem Econômica, por outro estabelece a defesa do meio ambiente como limite. Assim, nenhuma atividade econômica tem o direito de ultrapassar a capacidade de suporte do meio ambiente e provocar danos.

Como as políticas públicas que tratam da questão ambiental devem se alicerçar no controle da qualidade do meio ambiente, o Estudo de Impacto Ambiental passa a ser um instrumento indispensável para o Poder Público atuar positivamente na gestão ambiental, já que controlar o desequilíbrio proveniente de atividades antrópicas, além de uma imposição legal, é elemento primordial de ações que visem à promoção do desenvolvimento sustentável.

Considerando o Estado Democrático de Direito, temos que é indispensável a ação compartilhada do Estado e da sociedade civil na prática da gestão pública do meio ambiente, atuação que deve se dar de forma complementa, não tendo em nada um caráter antagônico. Destarte, temos que a gestão pública do meio ambiente não é uma prática simples, já que aqui o gestor público tem o dever de atuar respeitando a pluralidade cultural, observando tanto a sustentabilidade ambiental quanto a sustentabilidade social.

Nesse contexto, o Estudo de Impacto Ambiental se insere como um importante instrumento de política pública, já que orienta as decisões referentes às ações que envolvem os interesses públicos, frente às atividades capazes de provocar danos ao meio ambiente.

Referências

ACSELRAD, Henri. Sustentabilidade e articulação territorial do desenvolvimento brasileiro. Disponível em: <http://www.unisc.br/cursos/pos_graduacao/mestrado/desreg/seminarios/anais_sidr2004/conferencias/02.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2010.

AGENDA 21. Disponível em:

<www.ambientebrasil.com.br/composer.php3?base=./gestao/index.html&conteudo=

[./gestao/artigos/agenda21](http://gestao/artigos/agenda21)>. Acesso em: 9 dez. 2011.

ANDRADE, M. O. *Meio ambiente e desenvolvimento*: bases para uma formação interdisciplinar. João Pessoa: UFPB, 2008.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI, 2002.

_____. *Sociedad del riesgo*: hacia una nueva modernid. Barcelona: Paidós, 2006.

BECKER, Dinizar Fermiano (Org.). *Desenvolvimento sustentável*: necessidade e/ou possibilidade? 4. ed. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2002.

BELTRÃO, Antonio F. G. *Aspectos jurídicos do estudos de estudo de impacto ambiental*. São Paulo: MP, 2007.

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcelos. *Manual prático da Promotoria de Justiça de Meio Ambiente*. São Paulo: Emagis, 2006.

_____. Os princípios do estudo de impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, n. 317, p. 25-45, jan./mar. 1992.

BOFF, Leonardo. *O princípio-Terra*: volta à pátria comum. São Paulo: Ática, 1995.

BRASIL. Constituição (1988). *Manuais de Legislação Atlas*. Até a Emenda Constitucional n. 45/2003. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

_____. Lei 6.803, de 2 de julho de 1980. Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6803.htm>. Acesso em: 20 out. 2009.

_____. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras 97 providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 20 out. 2009.

_____. Resolução Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) n. 11, de 18 de março de 1986. Dispõe sobre alterações na Resolução n. 1/86. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=34>>. Acesso em: 20 out. 2009.

_____. Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) n. 001, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para o Relatório de Impacto Ambiental (Rima). Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 20 out. 2009.

_____. Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) n. 9, de 3 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a questão de audiências Públicas. 154. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=60>>. Acesso em: 20 out. 2009.

_____. Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) n. 237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre o Licenciamento Ambiental. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 20 out. 2009.

CUNHA, Belinda Pereira da. *Direito ambiental: doutrina, casos práticos e jurisprudência*. São Paulo: Alameda, 2011.

DESSPAX, Michel. *Droit de l'environnement*. Paris: Litec, 1980.

FARIAS, Talden. *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

FERNANDES, Paulo Victor. *Impacto ambiental: doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FERRY, LUC. *A nova ordem ecológica: a árvore, o animal, o homem*. São Paulo, 1994. (Ensaaios).

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Direito ambiental e legislação aplicável*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. São Paulo: Revista dos Tribunais; 2000.

LEFF, Enrique. *Saber ambiental*. Petrópolis: Vozes, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MARQUES, Clarissa. Estudo de impacto ambiental: instrumento constitucional de prevenção. In: BENJAMIN, A. H.; LECEY, E.; CAPRELLI, S. (Org.). *Meio ambiente e acesso à justiça: flora, reserva legal e APP*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. v. 1.

MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

NUNES, Rizatto. *O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana: doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Saraiva, 2002.

OLIVEIRA, F. P. M.; GUIMARÃES, F. R. *Direito, meio ambiente e cidadania: uma abordagem interdisciplinar*. São Paulo: Madras, 2004.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. *Derechos humanos, estado de derecho y constitución*. 9. ed. Madri: Tecnos, 2005.

QUINTAS, J. S.; OLIVEIRA, M. J. G. *A formação do educador para atuar no processo de gestão ambiental*. Brasília: Ibama, 1995.

SACHS, Ignacy. *Desarrollo sustentable, bio-industrialización descentralizada y nuevas configuraciones rural-urbanas: los casos de India y Brasil*. Pensamiento Iberoamericano, 1990.

_____. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

_____. *Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SELDEN, M. et al. *Studies on environment*. Washington: Environment Protection Agency, 1973.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2001.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual do direito ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2002.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento ambiental*. Niterói: Impetus, 2007.

VIOLAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E OS SERVIÇOS PÚBLICOS NAS OCUPAÇÕES URBANAS IRREGULARES EM CAXIAS DO SUL – RS

Sérgio Augustin
Debora Lengler

Introdução

A revolução que sofreu a humanidade nos últimos dois séculos é sentida no cotidiano das grandes cidades. Há algumas centenas de anos, perguntava-se sobre os motivos que levavam o homem a se agrupar em aglomerações urbanas. Atualmente, o planeta vive um processo incessante de urbanização, cujos índices crescem vertiginosamente. Em contraste ao que ainda se pode chamar de terceiro mundo, os países da América Latina, e o Brasil, em especial, são predominantemente urbanos. Hodiernamente a grande massa humana está concentrada nos conglomerados urbanos, restando populações preponderantemente rurais somente em áreas de menor nível de desenvolvimento econômico, como a África subsaariana e a Ásia das monções.¹ As nações desenvolvidas viram, ao longo dos últimos séculos, os burgos tornarem-se metrópoles, as pequenas aglomerações rurais transformarem-se em cidades contíguas, e a gênese de problemas até então desconhecidos, hoje, é rotineira.

A *polis* é o embrião do Estado. O poder governamental é oriundo da típica organização da sociedade em aglomerações urbanas. Após séculos de feudalismo, o sistema capitalista e a Revolução Industrial segmentaram a sociedade, também a segregaram econômica, social e espacialmente.

¹ SOUZA, Marcelo Lopes de. *ABC do desenvolvimento urbano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

Entre os problemas do crescimento desenfreado e desordenado das cidades está o déficit habitacional, bem como aquilo que podemos chamar de *segregação residencial*.² Cidades, cujos fatores geográficos, culturais e sociais propiciam o crescimento econômico, são incapazes de gerir o fator humano, que evolui constantemente, atraindo, a cada novo dia, novas famílias e pequenas populações migrantes em busca de melhores condições de vida.

Nesse rol de cidades desenvolvidas, objeto do desejo da parcela migrante e segregada da sociedade, Caxias do Sul pode ser citada como o melhor exemplo entre os municípios gaúchos, atrás apenas da metrópole regional, Porto Alegre. A cidade, localizada na Serra gaúcha, destaca-se no cenário nacional por seu desenvolvido parque industrial, que é polo nos setores metalomecânico, de materiais de transporte e de plásticos. Cidade modelo de organização econômica no estado, Caxias do Sul atrai, semanalmente, em torno de 100 novos moradores (informação verbal).³ Da falta de planejamento urbano eficaz, em médio prazo, resultam as ocupações ilegais e os loteamentos irregulares, que até a presente data totalizam 113 núcleos de sub-habitação, conforme denominação do Poder Público municipal. Tais loteamentos irregulares nascem tanto de ocupações individualizadas, de unidades familiares individuais, quanto de ocupações massivas ordenadas, de grupos mais numerosos, comunidades migrantes posseiras.

A velocidade como crescem não só em número, mas também em população, os núcleos de sub-habitação em Caxias do Sul oportunizam uma considerável parcela de pessoas vivendo em condições subumanas, precárias, sem acesso a serviços públicos essenciais e em flagrante situação de desrespeito aos Direitos Humanos. Para entender o problema há que se começar a análise pelo conceito e formação histórica das cidades.

Conceituação e a formação histórica das cidades

A convivência em cidades tem origem na própria natureza social do homem,⁴ viver em comunidades decorre de uma necessidade de proteção inata do ser humano, do instinto de sobrevivência. Antes mesmo de

² Ibid., p. 30.

³ Expectativa fornecida pelo Engenheiro Carlos Giovanni Fontana, diretor da Secretaria Municipal da Habitação (SMH), em entrevista realizada na sede da SMH na Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, em 1º de agosto de 2012.

⁴ RECH, Adir Ubaldo. *A exclusão social e o caos nas cidades*. Caxias do Sul: Educus, 2007. p. 14.

existirem as cidades, figurava no imaginário do humano a “visão comum de uma vida melhor e mais significativa”.⁵ Na Antiguidade, diferentes tribos passaram a associar-se e habitar um santuário comum chamado urbe. Ensina o geógrafo Souza que,

para Max Weber, [...] a cidade é, primordial e essencialmente, um local de mercado. [...] Toda cidade é, do ponto de vista geocêntrico, isto é, das atividades econômicas vistas a partir de uma perspectiva espacial, uma localidade central, de nível maior ou menor de acordo com a sua centralidade – ou seja, de acordo com a quantidade de bens e serviços que ela oferta, e que fazem com que ela atraia compradores apenas das redondezas, de uma região inteira ou, mesmo, [...] do país inteiro e até de outros países.⁶

Nessa perspectiva, a *polis* tem uma formação centralizada, onde, originariamente, concentram-se as atividades vitais da mesma, no centro de mercado, serviços e convivência. Dentro desse modelo centralizador, o que se encontra na periferia das cidades é um espaço de transição entre a urbe e o campo, conhecida pelos geógrafos franceses como o espaço periurbano. Na concepção aristotélica, na obra *Política*,⁷ à margem das cidades vivem as bestas, sendo a urbe o auge da civilização. Nessa faixa de transição, que são as áreas periféricas de uma cidade, existe espaço fértil para o crescimento desordenado da cidade, por meio de ocupações irregulares, e para a habitação daqueles que, vivendo às margens da civilização, são esquecidos pelo Poder Público. Da obra do professor caxiense Adir Ubaldo Rech, pode-se extrair a seguinte passagem, muito significativa para o que tem a dizer o presente artigo:

Exilar significa colocar alguém para fora da cidade, além dos muros, tornando-o impuro e indigno. Esse espírito legado pela História continua impregnado nos sentimentos de homens e mulheres de nosso tempo. Todos querem estar dentro da cidade,

⁵ MUNFORD, Lewis. *A cidade na história*. 4. ed. São Paulo: M. Fontes, 1998. p. 14 apud RECH, op. cit., p. 14.

⁶ Apud SOUZA, op. cit., p. 25.

⁷ Apud RECH, loc. cit.

sentir-se dignos e poder participar [...] do mesmo espírito, do bem estar e da segurança. Mas muito mais do que no passado, **hoje exilamos milhares de pessoas nas periferias, condenando-as a construir fora do perímetro urbano, muro fictício da cidade moderna, ou na clandestinidade, por não serem dignos ou não estarem à altura das normas urbanísticas da cidade moderna.**⁸ (Grifo nosso).

A distinção dos espaços da cidade e a sua consequente classificação hierárquica de acordo com a qualidade também atinge a população, que, por sua vez, é segregada espacialmente. Às classes de maior poder aquisitivo são dadas opções de condomínios fechados, bairros planejados, enquanto às classes mais pobres, as populações migrantes, os grupos étnicos, restam as periferias, as áreas de risco, os terrenos acidentados, distantes do centro da cidade. A esse fenômeno denominamos *segregação residencial*.

A cidade, como centro de gestão de território, tem elevada importância quando, como dito acima, exerce poder e influência sobre as demais cidades à sua volta, ou, até mesmo, sobre uma região inteira. Nesse âmbito de prestígio, como polo de poder econômico e industrial, encontra-se o Município de Caxias do Sul, que vem transpondo o *status* de mera aglomeração urbana rumo a tornar-se uma metrópole regional.

Características históricas e urbanas de Caxias do Sul

A pequena extensão territorial das cidades da Serra gaúcha e a proximidade entre as mesmas, características típicas da formação urbana da região, permitiu que o fenômeno do *movimento pendular diário*, que é o volume de trabalhadores que exercem profissão em uma cidade, retornando, diariamente, a sua residência, em cidade vizinha; associadas ao fenômeno da *conurbação*, que é a união de duas ou mais cidades pela costura viária e o câmbio cotidiano de bens e serviços entre si,⁹ transformaram o município caxiense em centro de negócios e oportunidades, atraindo, conseqüentemente, pessoas de outros municípios e regiões do estado, menos desenvolvidos economicamente.

⁸ RECH, op. cit., p. 15.

⁹ SOUZA, op. cit., p. 32.

Há que se ressaltar a jovialidade do Município de Caxias do Sul, cuja ocupação decorre da colonização italiana no Brasil, datada da última metade do século XIX, ou seja, um período muito recente na história brasileira. Portanto, o crescimento e o desenvolvimento econômico da região serrana gaúcha são admiravelmente novos, motivo pelo qual se conjectura o despreparo do Poder Público municipal, no que diz respeito ao crescimento populacional e ao requerido planejamento urbano.

A povoação da Colônia Caxias pelos emigrantes italianos deu-se entre 1876 e 1884,¹⁰ sendo mister elencar, ainda, que a maioria dos italianos, que vieram povoar as colônias do Nordeste do Rio Grande do Sul, saiu do Vêneto, região anterior à unificação da Itália. As pessoas dessa região “não viviam uma vida de cidade capitalista do século XIX”,¹¹ eram colonos que, apesar de estarem, à época, passando por um processo de industrialização, já não encontravam condições de subsistência em sua terra natal e emigraram para o Sul do Brasil, onde ainda eram incipientes os caracteres do capitalismo. O êxodo em massa dos europeus para a América, principalmente dos italianos, logo após a unificação da Itália, encontra melhor explicação na frase de Eric Hobsbawn: as pessoas emigram porque são pobres.¹² Inegavelmente, a sentença de Hobsbawn tem grande aplicabilidade ao cenário contemporâneo.

Outro fator que intensifica a urbanização é o domínio da cidade sobre o campo, como bem conjecturaram Karl Marx e Friedrich Engels.¹³ Os visionários autores do *Manifesto Comunista* já diziam que o capitalismo iria trazer uma inversão de papéis, acarretando o domínio da cidade – que durante o feudalismo tinha expressão política e econômica limitada e dependia do campo para subsistir – sobre o campo, submetendo-o e tornando-o dependente da produção tecnológica e do conhecimento científico proveniente dos centros urbanos. No prognóstico atual, o crescimento desenfreado e desordenado das cidades acarreta problemas que, sendo característicos das mesmas, são históricos, mas atualizados ao contexto em que se encontram, e que carecem de uma investigação histórica, antropológica e científica.

¹⁰ NASCIMENTO, Roberto Revelino Fogaça do. *A formação urbana de Caxias do Sul*. Caxias do Sul: Educs, 2009. p. 23.

¹¹ *Ibid.*, p. 48.

¹² HOBBSAWN, Eric. *A era do capital* (1848-1875). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 213. NASCIMENTO, op. cit., p. 55.

¹³ SOUZA, op. cit., p. 54.

De acordo com o censo realizado em 2000, Caxias contava, à época, com 360 mil habitantes, número que saltou para 410 mil em 2009, sendo que apenas 4,8% da população caxiense vive na zona rural. O crescimento populacional da cidade também se deve ao expressivo aumento de 55% na oferta de empregos formais na cidade entre 2000 e 2009, sendo que, 47,84% desses empregos estão na indústria.¹⁴ Em virtude dessa explosão demográfica e da falta de planejamento urbano eficiente a médio prazo, a área periférica do Município de Caxias do Sul é tomada, primordialmente, por loteamentos irregulares e ocupações ilegais, cuja população possui carece de meios socioeconômicos para subsistir, especialmente em uma cidade altamente industrializada e cujo mercado exige trabalhadores profissionalmente qualificados.

A problemática habitacional diz respeito à forma como a cidade e a sociedade que nela vive se organiza no espaço físico de que dispõe, e traz consigo tantos outros embustes, como o do saneamento básico, da saúde e da educação públicas e os problemas ambientais decorrentes da ocupação clandestina e não planejada. A esta problemática se pode chamar de segregação residencial,¹⁵ que é um fenômeno social e tipicamente urbano em que classes de menor poder aquisitivo, ou até mesmo étnicas, estão fadadas a viver à margem da cidade, em regiões menos atraentes, com menor infraestrutura e maior insalubridade e, principalmente, longe do centro de comércio, serviços e negócios, na faixa de transição entre cidade e campo, distante dos olhos do Poder Público.

O problema das ocupações urbanas irregulares em Caxias do Sul

A análise dos fatores que induzem os movimentos migratórios passa, necessariamente, pelos índices de desenvolvimento econômico e humano em duas esferas, na localidade de origem e no destino dos migrantes. Os fatores culturais e educacionais, o alcance da prestação dos serviços públicos, como a saúde e segurança pública, os índices de desemprego e renda *per capita*, fatores ambientais e geográficos, bem como os serviços a eles ligados, como coleta de lixo, saneamento básico, tratamentos de água e esgoto e, por fim, as políticas de regularização fundiária e habitação influenciam primordialmente a migração dos povos. A migração se dá em resposta aos problemas urbanos.

¹⁴ UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL. *Plano Local de Habitação de Interesse Social*. Caxias do Sul, 2010. v. 2, p. 25-28.

¹⁵ SOUZA, op. cit., p. 68.

Ante todo o exposto, é notado o grande potencial econômico de Caxias do Sul e compreensíveis os motivos que atraem tantas famílias de muitas partes do estado do Rio Grande do Sul e do Brasil, principalmente da região da fronteira com a Argentina, menos industrializada. O início da explosão demográfica no município data de 1940, quando foi inaugurada a BR 116, que liga o Brasil de norte a sul. A demanda por habitação social passa, então, a protagonizar a história do município, fazendo surgir os primeiros núcleos de sub-habitação nas periferias. Ocorre que tais núcleos eram, em 1968, três, e, em 2010, 113, e há uma considerável parcela da população no anseio por políticas públicas que garantam seus direitos fundamentais.

O processo de regularização fundiária em Caxias do Sul passa pelas Secretarias Municipais da Habitação (SMH) e do Urbanismo (SMU), dependendo do tipo de imóvel ocupado que demanda análise de regularização. Em se tratado de terras de particulares, a competência para cuidar da regularização ou reintegração de posse é da Secretaria do Urbanismo. Quando o litígio versa sobre áreas de domínio do Poder Público, seja ele municipal, estadual ou federal, ou, ainda, sobre imóveis cuja propriedade é desconhecida ou não reclamada, o processo dar-se-á na Secretaria da Habitação. Há duas hipóteses de solução para cada caso, podendo as famílias posseiras obter regularização fundiária, ou, em caso de inviabilidade de regularização no local ocupado, o reassentamento em loteamentos populares. À SMH incumbe a implementação dos instrumentos de política urbana previstos na Lei 10.257/2001.

A expectativa da prefeitura é de que 100 pessoas migrem, por semana, para o município. Sendo notório que a maioria das populações migrantes o faz em busca de melhores condições de vida e sem possuir os meios adequados seja para migrar, seja para estabelecer-se na nova localidade; os assentamentos urbanos irregulares em Caxias do Sul são chamados de núcleos de sub-habitação.

O movimento migratório desordenado gera um índice de déficit habitacional. O dado fornecido pela Prefeitura Municipal¹⁶ trata da existência de um déficit habitacional quantitativo, que é o número de famílias sem moradia, de 6.500 unidades habitacionais, e, qualitativo, qual seja, a demanda de famílias vivendo em habitações precárias, de mais

¹⁶ Informação verbal obtida em entrevista realizada em 1º/8/2012 com o diretor da SMH, Eng. Carlos Giovanni Fontana, na sede do Centro Administrativo Municipal.

de 25.000 unidades habitacionais no município. Este déficit parece não corresponder à realidade após constatar que o número de núcleos de sub-habitação em Caxias do Sul, as áreas ocupadas clandestinamente, chega a 113. São índices elevados para um município com 435 mil habitantes.¹⁷

Uma das ocupações mais recentes em Caxias do Sul encontra-se no Distrito Industrial, às margens da RS 453, a Rota do Sol, cujas aglomerações de barracos precariamente improvisados se encontram dispersas à margem da rodovia desde a rótula que dá acesso à Monte Bérico até o entroncamento com a RS 122. Essa ocupação é especialmente preocupante face à impossibilidade de regularização fundiária na área, uma vez que desconhecida sua propriedade, ou não reconhecida por nenhum órgão ou esfera estatal. Por habitarem às margens da rodovia, o município entende que o domínio da área é do Departamento Estadual de Estradas de Rodagem, o DAER, que não assume a responsabilidade pela rodovia, dizendo que o órgão competente para geri-la seria o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, o DNIT, da União, que, por sua vez, também escusa-se do domínio e da responsabilidade sobre a rodovia como um todo, sendo que o melhor retrato dessa polêmica é a própria Rota do Sol em péssimas condições de conservação. Aos moradores que ali habitam, desatendidos por qualquer espécie de tutela do estado, restou o mercado da reciclagem. Sendo, em sua maioria, catadores de papel, os ocupantes dessa área constroem suas moradias com a matéria-prima de seu labor. Habitam uma área de risco em insalubres condições de vida para seus filhos, distantes de qualquer rede de atendimento público, escolas, postos de saúde e módulos de polícia. O saneamento básico é instrumento desconhecido pela população local, bem como a coleta de lixo.

O fornecimento de energia elétrica é o único serviço público a que têm acesso fácil e rapidamente garantido, em virtude de legislação federal pertinente que amplia e assegura o fornecimento de eletricidade à população de baixíssima renda, a Tarifa Social de Energia Elétrica, conforme última redação dada pela Lei 12.212, de 20 de janeiro de 2010:

Art. 3º. Com a finalidade de serem beneficiários da Tarifa Social de Energia Elétrica, os moradores de baixa renda em áreas de ocupação não regular, em habitações multifamiliares regulares e

¹⁷ Segundo último censo do IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 3 ago. 2012.

irregulares, ou em empreendimentos habitacionais de interesse social, caracterizados como tal pelos Governos municipais, estaduais ou do Distrito Federal ou pelo Governo Federal, poderão solicitar às prefeituras municipais o cadastramento das suas famílias no CadÚnico, desde que atendam a uma das condições estabelecidas no art. 2º desta Lei, conforme regulamento.

Parágrafo único. Caso a prefeitura não efetue o cadastramento no prazo de 90 (noventa) dias, após a data em que foi solicitado, os moradores poderão pedir ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome as providências cabíveis, de acordo com o termo de adesão ao CadÚnico firmado pelo respectivo Município.

Tal iniciativa do governo federal pode, por um lado, parecer louvável, por garantir energia elétrica à parcela representativa da população; no entanto, dificulta o processo de regularização fundiária de cada município, tornando ainda mais penosa a tarefa de inibir ocupações irregulares ou realocar as famílias que clandestinamente se instalam nessas áreas.

O referido assentamento irregular é apenas o mais recente na esteira de tantos outros que historicamente vêm moldando o espaço urbano de Caxias do Sul e inflacionando a demanda por serviços públicos na cidade. Existe um projeto para a criação do Loteamento San Genaro, uma área adquirida pela prefeitura, nas proximidades do aterro sanitário São Giacomo, que será transformada em loteamento popular e beneficiará 360 famílias que hoje residem na faixa de domínio da RS-453. Este projeto aguarda aprovação na Câmara de Vereadores para ser incluído no orçamento da próxima gestão e, ainda assim, não abrigará todas as famílias que residem atualmente na Rota do Sol.

Os programas sociais para a questão fundiária em Caxias do Sul

Na imprescindível tentativa de responder ao alto déficit habitacional, o governo municipal lança mão de iniciativas relevantes, como o Fundo da Casa Popular, o Funcap e, mais recentemente, o Plano Local de Habitação de Interesse Social, o PLHIS, e o Caxias Minha Casa, que, ao lado de programas do governo federal, como o Minha Casa Minha Vida, buscam concretizar ações para reduzir o número de núcleos de sub-habitação e promover a inclusão social dos ocupantes de baixíssima renda.

A lei que instituiu o Funcap data de 1947 e, inicialmente, previa facilitar o acesso à casa própria aos funcionários públicos municipais. Essa lei sofreu duas importantes alterações, na década de 70, ampliando o público-alvo também à população com renda até três salários-mínimos;¹⁸ e, na década de 90, autorizando a prefeitura municipal a comprar vazios urbanos, que, geralmente, são áreas de especulação imobiliária, para fins de construção de loteamentos populares e realocação de famílias residentes em áreas irregularmente ocupadas e núcleos de sub-habitação. Jardelino Ramos, popularmente conhecido como Burgo, São Vicente e Portinari, por exemplo, são algumas das áreas ocupadas irregularmente no passado, hoje regularizadas devido à compra dos lotes de terra ocupados por parte da prefeitura. Por meio dessa ação também foi possível a realocação de famílias que residiam na faixa de domínio da Rota do Sol nos núcleos Vila Ipê e Belo Horizonte, nas proximidades do outro entroncamento da Rota com a RS-122, sentido Flores da Cunha.¹⁹

A compra de vazios urbanos para a construção de loteamentos populares é um importante avanço rumo a uma cidade mais digna e humanizada. Importante é ressaltar que a maior parte das ocupações irregulares e formações de núcleos de sub-habitação ocorre em áreas de risco, encostas de morros, nas margens de arroios e rios, elevando, perigosamente, as chances da ocorrência de catástrofes e os problemas ambientais decorrentes da ocupação desordenada. Exercendo domínio sobre as áreas destinadas à habitação popular, o Poder Público garante um planejamento eficiente da infraestrutura do local; pode dividir coerentemente os lotes e ter uma perspectiva de quantas famílias residirão ali, oferecendo serviços públicos compatíveis com as características socioculturais da respectiva comunidade.

A concretização de loteamentos populares permite ainda um manejo adequado do impacto ambiental e uma correta destinação de recursos naturais à região que irá receber o público-alvo, evitando, assim, a degradação ambiental e os desastres naturais que frequentemente estão associados a esse tipo de ocupação. No entanto, o processo de regularização fundiária leva, em média, de 8 a 10 anos para se converter em moradias populares; nesse meio tempo, a população carente sobrevive em condições desumanas.

¹⁸ PLHIS, v. 2, p. 28. O diagnóstico do setor habitacional em Caxias do Sul destaca que 48% da população caxiense encontra-se na faixa dos que recebem até três salários-mínimos, e 68% da população recebe até cinco salários-mínimos.

¹⁹ PLIHS, v. 2, p. 12.

Antigo problema habitacional de Caxias foi solucionado em 2012. A região conhecida como Fátima Baixo, no bairro de mesmo nome, situava-se contígua e muito próxima às margens da rodovia RS-122. Em uma faixa de intenso fluxo de veículos, a ocupação era formada em sua totalidade por barracos de papelão improvisados, que ficavam junto à rodovia, sem espaço para o trânsito de pedestres e o deslocamento dos moradores. Área de risco, por estar, geograficamente, em uma vala, um buraco, os casebres se apertavam entre a rodovia e um arroio que passa a aproximadamente 5 metros distante da RS 122. A situação insalubre dos ocupantes, bem como a previsão viária da região,²⁰ obrigou o Poder Público a reassentar aquela comunidade, que recentemente recebeu da prefeitura 350 habitações populares no atual Loteamento Vitorio Trez. Entre casas geminadas e apartamentos de 2 e 3 dormitórios, as famílias hoje vivem em um local planejado para eles, com ruas asfaltadas e a garantia do acesso a alguns serviços públicos que antes desconheciam. É um grande passo para a cidade, mas tais ações ainda carecem de bases fortes, de maior responsabilidade social e planejamento em longo prazo, para que os efeitos sejam mais duradouros e menos paliativos, devendo trazer consigo o êxito da justiça social.

O planejamento habitacional adequado mostra-se imprescindível quando da observação de ocupações irregulares antigas em Caxias do Sul, as quais conquistaram a simples regularização fundiária sem readequação da infraestrutura local. É o caso do Burgo, do Euzébio Beltrão de Queiroz, da Vila do Cemitério, antigo loteamento de municípios; do Santa Fé, da Vila Ipê e do Canyon, entre outros. Esses bairros possuem um considerável adensamento das residências, cuja construção não privilegiou ruas e calçadas, apenas uma superocupação por lote. O adensamento excessivo, assim como a inadequação fundiária e a carência de infraestrutura são componentes no cálculo do déficit habitacional qualitativo. Sobre a carência de infraestrutura, a ausência de esgotamento sanitário é o problema mais grave nos núcleos de sub-habitação.²¹ Outra grave ameaça é a habitação de população carente em áreas de risco. No Canyon, assentamento ocupado irregularmente e hoje regularizado, aproximadamente 70% dos moradores vive em encostas e ladeiras em que é alta a probabilidade de desmoronamentos e deslizamentos de terra.

²⁰ A RS-122 foi ampliada, e uma nova rótula de acesso aos bairros e à Rota do Sol foi construída pelo governo estadual.

²¹ PLHIS, v. 2, p. 45-49.

Dentre as políticas públicas implantadas pela prefeitura municipal, destaca-se o PLHIS, programa que tem como base um mapeamento completo da situação do setor habitacional em Caxias do Sul, feito pela Universidade de Caxias do Sul e aproveitado pela SMH, como instrumento para a concretização de estratégias de ação, que buscam neutralizar o déficit habitacional na cidade. O plano consiste em três etapas, sendo a primeira a metodologia criada pela equipe técnica da prefeitura para o projeto, a segunda etapa consiste em um complexo *Diagnóstico do setor habitacional* feito pela UCS e a terceira, nas estratégias de ações públicas para o setor.

No *Diagnóstico do setor habitacional* encontra-se um valioso estudo da Universidade de Caxias do Sul, o qual caracteriza o público-alvo do PLHIS, demonstrando a discrepante realidade da população que habita os núcleos de sub-habitação com os índices demográficos gerais da cidade. Consultada a base de dados da Fundação de Assistência Social (FAZ), é possível constatar o baixíssimo nível de escolaridade dos habitantes das áreas mais carentes de Caxias do Sul, bem como o abismo que há entre o índice de analfabetismo da população caxiense, como um todo, comparado aos índices encontrados nos núcleos de sub-habitação:

A população residente nas áreas mais carentes do município, na sua maioria (63%), possui escolaridade até o Ensino Fundamental Incompleto (EFI). Sendo que cerca de 8% dos moradores apresentam o Ensino Fundamental Completo (EFC), 9% o Ensino Médio Incompleto (EMI), 7% o Ensino Médio Completo e 3% tiveram acesso ao Ensino Superior, com 1% dessa população tendo concluído algum curso universitário. Destaca-se que a taxa de analfabetismo chega a 10% na análise da média dessa população, enquanto que o Município de Caxias do Sul apresenta uma taxa de analfabetismo de 4,2%.

[...] pode-se estabelecer uma comparação entre algumas das taxas de analfabetismo, na qual tem-se a referida taxa do Município, e sua relação com a média dos núcleos de 10%. As maiores taxas verificadas no Portinari 19,2%, Canyon 17,4%, Diamantino 14%, Beltrão de Queiroz 12,1% e Primeiro de Maio 12,5%.²²

²² PLHIS, v. 2, p. 50.

Sobre a faixa de renda familiar dessa população-alvo do PLHIS, 32% dos habitantes dos núcleos de sub-habitação percebem entre 0,5 e um salário-mínimo e 76% encontram-se na faixa de renda de até 1,5 salários-mínimos.

Sabido é que boa parte das famílias residentes em núcleos de sub-habitação tem como fonte de renda a coleta de material reciclável, em função da baixa escolaridade, como visto acima; sendo assim, um grande desafio dos programas de habitação social é a geração de renda. Dada a verticalização das moradias populares – apartamentos abrigam maior número de pessoas a um custo de construção muito menor, o Poder Público municipal busca saídas para possibilitar a subsistência dessas famílias do PLHIS. Uma das soluções encontradas foi a capacitação dos beneficiários à manufatura de sabão caseiro, entre outros produtos de fácil produção e certa comercialização na vizinhança, como uma forma de integrar e motivar as famílias a não recorrer aos meios ilegais de sobrevivência. Contudo, ainda são incipientes os efeitos dessa iniciativa, que deveria estar diretamente ligada a políticas públicas de educação, capacitação profissional adequada ao mercado regional e à oportunidade de emprego formal.

Semelhante desafio é providenciar moradias sociais e regularização fundiária a todas as famílias que habitam os núcleos, uma vez que o estrato populacional cresce incontrolavelmente. Dentre o total de assentamentos sub-habitacionais muitos já encontram-se em processo de regularização fundiária, a grande maioria com vistas a realocar as famílias em áreas de menor risco ambiental. Porém, as famílias que serão beneficiárias dos loteamentos populares são apenas as que foram cadastradas pelo levantamento do Plano Municipal de Redução de Riscos, que foi feito em 2006, ou seja, ainda que nos últimos seis anos a população dos núcleos de subhabitação em Caxias do Sul tenha aumentado consideravelmente, apenas as famílias constantes na base de dados do PMRR beneficiar-se-ão com os programas sociais de habitação e regularização fundiária.

Considerações finais

Apesar dos louváveis esforços da prefeitura municipal, as políticas públicas para urbanização carecem de consistência. O investimento em ações concretas deve ser estudado a fundo e amplamente planejado, para que surta efeitos também em longo prazo. O que se vê são medidas paliativas que buscam compensar uma falha inicial do estado. Uma simples política habitacional de moradias populares não afeta a raiz do problema,

nem transforma seus frutos. Políticas públicas concretas devem abranger o problema como um todo, agindo do começo ao fim dessa cadeia social. Não basta providenciar apartamentos populares para chefes de família desempregados. Não é suficiente asfaltar as ruas dos loteamentos sociais sem construir escolas ou creches onde as mães possam deixar seus filhos para ir ao trabalho. Se é do conhecimento de todos que as populações posseiras que habitam as ocupações irregulares são, em sua maioria, semianalfabetos, de que forma se espera que criem seus filhos em casas novas sem ter como alimentá-los? É preciso que as políticas públicas carreguem consigo a responsabilidade social, que tenham compromisso com o futuro da população-alvo dos programas sociais, sem eximir-se do encargo de tutelar o bem-estar social, na primeira tentativa.

O processo de regularização fundiária leva, em média, de 8 a 10 anos para ser concluído e convertido em habitações populares, enquanto isso as famílias simplesmente sobrevivem, em condições subumanas, em moradias precárias, sem banheiro, sem saneamento básico, em áreas de risco, em constante perigo de morte. Os instrumentos de democratização do espaço urbano, habilitados no Estatuto da Cidade, são obstaculizados pelos alongados trâmites burocráticos ao Poder Público e aos cartórios respectivos e pelos intermináveis processos judiciais que litigam sobre as áreas ocupadas. Nesse ínterim, chefes de família sem escolaridade criam seus filhos perpetuando seu padrão de vida miserável, num eterno círculo vicioso. Há que se considerar que a organização espacial de uma cidade reflete o tipo de sociedade que a produziu, e, por sua vez, essa organização espacial, uma vez produzida, influencia diretamente os processos sociais subsequentes. Assim, a segregação residencial tanto representa um produto da sociedade que segrega como condiciona suas relações sociais. Entre condomínios fechados e complexos habitacionais populares existe uma fronteira imaginária, que produz efeitos na vida cotidiana de quem os habita.

Um termo que se deve ter em mente, ao pensar a regularização fundiária, é a *justiça social*, que, em contraponto à *segregação residencial*, deve ser fator de integração e socialização das populações de menor poder aquisitivo, incluindo-as na cidade, como dignas que são de habitá-la e participar da sua construção e de seu desenvolvimento. Serão verdadeiros grandes passos para a cidade quando as moradias populares forem entregues junto com as escolas e as unidades básicas de saúde; quando vierem os loteamentos sociais acompanhados de escolas de capacitação profissional

para adultos, de cooperativas de trabalho e renda comunitárias; quando o policiamento nessas áreas for efetivo, mas comunitário, e não ostensivo. Mais do que entregar apartamentos e casas, deve-se entregar meios de buscar uma nova vida, uma realidade melhor, e não simplesmente eternizar as mesmas condições de vida precárias e desumanas em um bairro novo.

As políticas públicas da habitação devem ser realizadas em conjunto com as da educação, as da saúde, da segurança e do desenvolvimento econômico. Deve haver parceria e sincronia entre os diferentes órgãos do estado, ações conjuntas que abarquem soluções para os distintos problemas, buscando resolver todos, ou pelo menos boa parte deles, simultaneamente, sem aplicar medidas paliativas e carentes de fundamento. Acima de tudo, o planejamento e a gestão do espaço urbano devem ser democráticos, podendo e devendo dele participar as populações diretamente interessadas, e, ainda, servindo como instrumento para a inclusão social e a redução das disparidades socioeconômicas existentes na cidade.

O nível ao qual chegou a problemática habitacional e a segregação residencial nas grandes cidades brasileiras demanda esforços conjuntos da União, dos estados e municípios, a fim de revitalizar o espaço urbano e promover a inclusão social das populações de baixíssima renda. Não se pode delegar aos municípios que executem políticas públicas próprias sem o respaldo e o suporte econômico e institucional em nível estadual e federal. A Constituição Federal de 1988, que não por acaso recebeu a alcunha de constituição cidadã, entende que a democracia e a participação popular são meios essenciais para alcançar, como fim último, o bem-estar social, e que, enquanto competência concorrente, legislar sobre a reforma urbana requer o gerenciamento técnico, o amparo sociopolítico e os conhecimentos somados das três esferas de poder. As garantias e os direitos fundamentais devem pautar as discussões orçamentárias e as diretrizes gerais dos municípios, democratizando o espaço urbano e assegurando aos habitantes condições de vida dignas e iguais oportunidades de desenvolvimento cultural, econômico, social e, acima de tudo, desenvolvimento humano para uma cidade humanizada.

Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 6022: informação e documentação: artigo em publicação científica periódica impressa: apresentação. Rio de Janeiro, 2003.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 6023: informação e documentação: referências: elaboração. Rio de Janeiro, 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 10520: informação e documentação: citações em documentos: apresentação. Rio de Janeiro, 2002.

BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece as diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 4 ago. 2012.

BRASIL. Lei 12.212, de 20 de janeiro de 2010. Dispõe sobre a Tarifa Social de Energia Elétrica; altera as Leis 9.991, de 24 de julho de 2000, 10.925, de 23 de julho de 2004, e 10.438, de 26 de abril de 2002; e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 jan. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12212.htm>. Acesso em: 3 ago. 2012.

NASCIMENTO, Roberto Revelino Fogaça do. *A formação urbana de Caxias do Sul*. Caxias do Sul: Educs, 2009.

RECH, Adir Ubaldó. *A exclusão social e o caos nas cidades*. Caxias do Sul: Educs, 2007.

_____; RECH, Adivandro. *Direito urbanístico*. Caxias do Sul: Educs, 2010.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *ABC do desenvolvimento urbano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL. Plano Local de Habitação de Interesse Social. Caxias do Sul, 2010. 3 v.

AGRICULTURA FAMILIAR

O PRONAF COMO INSTRUMENTO DA ORDEM ECONÔMICA CONSTITUCIONAL E A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

Sandra Terto Sampaio Rodrigues

Introdução

A agricultura familiar brasileira compreende uma grande diversidade cultural, social, ambiental e econômica, podendo variar desde o campesinato tradicional até a pequena produção modernizada. Esse setor da economia, conforme o Projeto de Cooperação entre o Instituto de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e o *Food and Agriculture Organization* (FAO), abrange cerca de 4,1 milhões de estabelecimentos rurais no Brasil, enquanto que os estabelecimentos patronais representam apenas 554,5 mil. O recorte metodológico realizado pelo citado projeto concluiu que a agricultura familiar representa 85,2% dos estabelecimentos agropecuários, ocupa uma área de cerca de 108 milhões de hectares, respondendo por 37,9% do valor bruto da produção agropecuária nacional e 76,9% da mão de obra ocupada no campo. (BRASIL, 2000).

Várias são as características associadas a esse segmento no meio rural: a produção agrícola está condicionada às necessidades do grupo familiar, à pequena propriedade, à força de trabalho familiar ou comunitária, entre outras. Cabe observar que a agricultura familiar não tem um perfil homogêneo, e esse coletivo está desigualmente distribuído pelo País. Nesse universo, encontram-se tanto agricultores economicamente integrados (a redes de distribuição, a agroindústrias, ao setor exportador) e que tiveram acesso a novos padrões tecnológicos, quanto agricultores com baixo nível de integração e que produzem para o autoconsumo. (CORRÊA; SILVA, 2007).

Os dados revelam também a extensão dos empreendimentos rurais familiares e sua importância no meio rural onde se instalam. Responsáveis por cerca de 30% da área rural produtiva, mas organizados em pequenas

propriedades, os agricultores familiares promovem a maximização no uso dos recursos naturais, tirando desses pequenos empreendimentos o sustento de toda uma família. Diferentemente do empresário rural, que realiza investimentos pesados na monocultura, muitas vezes desrespeitando a capacidade de resiliência do solo, o agricultor familiar diversifica sua produção desenvolvendo variadas atividades agrícolas e pecuárias, obedecendo à sazonalidade dos recursos naturais e suavizando o impacto ambiental de seus empreendimentos.

O desenvolvimento econômico das pequenas propriedades rurais é também meio para o alcance da função social da propriedade, conforme os ditames da Constituição Federal de 1988. A mão de obra familiar, em grande parte dos estabelecimentos rurais, cumpre o que preconiza o art. 186 do texto constitucional: a) aproveitamento racional e adequado; b) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; c) observância das disposições que regulam as relações de trabalho; d) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Por essas características, os agricultores familiares são, nitidamente, uma coletividade de pessoas para as quais o Poder Público deve adotar ações especiais, de forma a inseri-los na produção agrícola do País, por meio de políticas de manutenção dessas famílias no campo. A geração de riqueza não deverá resumir-se unicamente à produção de subsistência e, por essa razão, o Estado deverá também garantir que produzam excedentes, para comercialização através de outros programas que assegurem o preço e o mercado consumidor, sem descaracterizar a produção familiar.

A pobreza e a indigência metropolitana e urbana estão intimamente relacionadas com o processo de êxodo rural que, nas últimas décadas, ou seja, entre 1970 e 1996, envolveu 32 milhões de pessoas. A magnitude desses números e a situação social crítica por eles ilustrada revelam a urgência de políticas públicas capazes de incrementar a renda no campo, manter a ocupação na atividade agrícola e elevar a qualidade de vida no meio rural. (FERREIRA ET al., 2001).

O reconhecimento de que a agricultura familiar é merecedora de um ambiente institucional favorável para o desenvolvimento de suas atividades é um fato novo na sociedade brasileira e está intimamente ligado aos fundamentos da ordem econômica constitucional, que ressaltam a valorização do trabalho e a existência digna, como resultado de uma economia que beneficie a todos, equilibrando os princípios da ordem

econômica. Para melhor desenvolver esse segmento produtivo, o Estado precisa se valer de várias políticas. Entre elas, uma das que mais se destaca é a política de crédito, vez que os agricultores familiares, em geral, não formam poupança suficiente para os investimentos necessários à expansão de suas atividades.

Por essa razão, o presente trabalho tem por finalidade apresentar um pouco da importância das políticas de crédito voltadas para o agricultor familiar e de como essa iniciativa pode ser direcionada para o desenvolvimento de atividades sustentáveis no meio rural, atingindo o objetivo constitucional de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida da população.

Histórico do crédito ao agricultor familiar

Até o início dos anos 90, a agricultura familiar jamais havia ocupado lugar de destaque na agenda governamental. Não havia, até aquele momento, políticas dirigidas a esse público, muito menos programas de financiamento apropriados às atividades rurais desenvolvidas com mão de obra familiar. Esse segmento da economia, historicamente, ficou à margem do aporte de recursos do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), criado pela Lei 4.829, de 1965.

Estatísticas desenvolvidas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) demonstram que a pobreza no meio rural está intimamente ligada à fragilidade da produção agrícola familiar e à concentração fundiária, o que indica ao Estado a necessidade de criar políticas para o enfrentamento desses problemas. (GASQUES; CONCEIÇÃO, 2001). Para um país que tem como base regulamentar uma constituição econômica, instrumento de limitação e incentivo das atividades produtivas, a agricultura familiar não poderia deixar de ser inserida em políticas públicas que visassem ao equilíbrio econômico no meio rural e à geração de renda dos agricultores familiares. Esse público, historicamente, não possui autonomia financeira suficiente que proporcione o empreendedorismo das propriedades rurais. O crédito, portanto, deve ser o instrumento fomentador das iniciativas produtivas.

Parte expressiva dos subsídios à agricultura dos países desenvolvidos tem como objetivo sustentar a agricultura familiar, manter as ocupações rurais e impedir o aumento dos fluxos migratórios para as cidades. No Brasil, os apoios governamentais, que existiam até o início da década de 90, centravam-se no latifúndio e nas empresas rurais, através de incentivos

fiscais abundantes; no crédito volumoso e altamente subsidiado; na doação de terras; implantação de infraestrutura pelos governos; pesquisa agropecuária e assistência técnica pública e de qualidade; produção com mercado e preço garantidos; nos subsídios à exportação, entre muitas outras ações de promoção e proteção. A agricultura familiar nunca alcançou tais privilégios, daí o motivo de se encontrar em situação desvantajosa. (FERREIRA et al., 2001).

O modelo de política de crédito adotado anteriormente pelo SNCR apresentava vários defeitos, entre os quais se podem destacar: a) a intervenção excessiva do Estado, com taxas de juros subsidiadas; b) a crença de que as comunidades rurais de minifúndios eram demasiado pobres para poupar ou para se inserir nos programas de financiamento rural, com inclusão bancária; c) o sistema antigo deixava de lado os mini e pequenos empreendimentos rurais, acreditando que estes estariam em processo de extinção; d) os gastos públicos e financiamentos se concentravam no latifúndio e nas médias e grandes empresas rurais. Durante aqueles anos, aconteceram profundas mudanças na forma de atuação do governo no crédito rural. A realidade imposta pela necessidade de controle dos gastos públicos, em decorrência da política fiscal, e o esforço de modernização do Estado foram determinantes para que se fizessem alterações substanciais no padrão de atuação governamental. (GASQUES; CONCEIÇÃO, 2001).

Durante o processo de modernização da agricultura brasileira, as políticas públicas para a área rural, em especial a política agrícola, privilegiaram os setores mais capitalizados e a esfera produtiva das *commodities*, voltadas ao mercado internacional, com o objetivo de fazer frente aos desequilíbrios da balança comercial do País. Para o setor da produção familiar, o resultado dessas políticas foi altamente negativo, uma vez que grande parte desse segmento ficou à margem dos benefícios oferecidos pela política agrícola, sobretudo nos itens relativos ao crédito rural, aos preços mínimos e ao seguro da produção. (MATTEI, 2007).

A pressão de movimentos sociais rurais, o reconhecimento por parte dos setores governamentais de que a agricultura familiar necessitava de atenção especial e de que o seu fortalecimento era estratégico para a criação de novas atividades econômicas, geradoras de ocupações produtivas e de renda, especialmente em municípios menos populosos, provocaram alterações no conceito adotado até então. Surge a imperiosa necessidade de criação de uma política rural específica para a agricultura familiar. Desse conjunto de intenções, nasce o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

O Pronaf foi criado em 1996, atendendo a uma antiga reivindicação da organização dos trabalhadores rurais, que invocavam a necessidade de implementação de políticas de desenvolvimento rural específicas para o segmento numericamente mais importante, porém o mais fragilizado da agricultura brasileira, tanto em termos de capacitação técnica, como da inserção de mercados. Nessa seara, os sindicatos rurais e os demais movimentos sociais tiveram significativa importância, desempenhando papel decisivo na implantação daquele programa, que favoreceu não só a criação da política, mas especialmente a conquista de outra bandeira histórica dos trabalhadores rurais: o acesso, por parte dos agricultores familiares, aos diversos serviços oferecidos pelo Sistema Financeiro Nacional. (MATTEI, 2007).

Assim, a década de 90 foi marcada pelas conquistas dessa classe de produtores, através dos sindicatos de trabalhadores rurais ligados à Confederação Nacional de Trabalhadores da Agricultura (Contag) e à Central Única dos Trabalhadores (CUT). As reivindicações dos produtores, que já haviam começado desde a Constituição de 1988, tomaram corpo através das “Jornadas Nacionais de Luta”, que, a partir de 1995, passaram a se chamar “Grito da Terra Brasil”, movimento que ocorre até hoje, anualmente, no final de cada Plano-Safra, com o objetivo de ampliar as políticas direcionadas aos agricultores familiares, entre outras reivindicações.

Institucionalmente, houve uma série de modificações nas políticas agrícolas até que o Pronaf atingisse o formato atual. O início da mudança se deu a partir de 1994, quando o governo Itamar Franco criou o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provap), que tinha como objetivo destinar um volume de crédito com taxas mais acessíveis aos agricultores familiares. Embora os resultados do Provap tenham sido pífios, por conta do pequeno valor de recursos aportados para os agricultores, sua importância consiste na transição que aí se iniciou em direção a uma política pública diferenciada por categorias de produtores rurais. Em 1995, já no governo Fernando Henrique Cardoso, o provap foi totalmente reformulado, dando origem ao Pronaf, através do Decreto Presidencial 1.946, de 28/7/1996. (MATTEI, 2007).

A instituição do Pronaf nasce com a constatação de que uma parcela considerável de produtores rurais poderia ficar excluída dos novos mecanismos de financiamento que, naquele momento, estavam sendo criados. Por isso, na sua formalização, o Pronaf buscou instituir uma parceria entre seus possíveis beneficiários. A sua concepção trouxe consigo a criação

de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, como regra para que as comunidades rurais se organizassem para receber os benefícios do programa. Esses conselhos eram formados por representantes da sociedade civil e de entes governamentais, especialmente de entidades ligadas ao meio rural, como associações, secretarias de agriculturas, empresas de assistência técnica, entre outros. Tratava-se de uma espécie de participação social, que, nos últimos anos, tem sido bastante incentivada pelo governo federal na implementação de políticas e ações setoriais. (FERREIRA et al., 2001).

Desde que foi concebido, o programa tem se firmado como a principal política pública do governo federal para os agricultores familiares. Em 1999, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o programa deixou de ser administrado pelo Ministério da Agricultura e passou a ser disciplinado por aquele primeiro, com destinação de secretarias e órgãos específicos para o segmento da agricultura familiar.

De lá para cá, no término de um Plano-Safra e início de outro (meses de junho e julho, respectivamente), o programa recebe novos aportes de recursos, a partir das diversas fontes utilizadas pelos bancos oficiais, tais como: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Fundos Constitucionais e Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Além de também receber modificações em sua legislação, positivada no capítulo 10, do Manual de Crédito Rural (MCR) do Banco Central (Bacen), que em geral representam o resultado das reivindicações da classe, através do Grito da Terra Brasil e de outros movimentos dos trabalhadores.

A sistemática de concessão de crédito do Pronaf vem sofrendo contínuas alterações desde a sua criação, sobretudo no que diz respeito aos valores-limite destinados aos financiamentos para custeio e investimento, as taxas de juros e bônus de adimplência aplicados, assim como a forma de classificação dos produtores por categorias específicas. Dessa forma, “pode-se dizer que o Pronaf é uma política pública que ainda está em construção e que necessitará de modificações constantes até atingir os seus objetivos globais”. (MATTEI, 2007).

Destarte, já há alguns anos, a sigla Pronaf deixou de fazer referência unicamente ao crédito. No decorrer dos anos, desde a sua concepção em 1996, foram incorporadas outras políticas e programas, que se amoldaram à agricultura familiar, instituídas especialmente após a definição de um ministério específico para o setor, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Conforme o atual organograma desenvolvido pelo MDA, os

principais programas instituídos para a consecução do fortalecimento da agricultura familiar são as seguintes:

a) **AGROINDÚSTRIA**: o programa apoia a inclusão dos agricultores familiares no processo de agroindustrialização e comercialização da sua produção, de modo a agregar valor, gerar renda e oportunidades de trabalho no meio rural, garantindo melhoria às condições de vida das populações beneficiadas;

b) **ASSISTÊNCIA TÉCNICA**: o objetivo é melhorar a renda e a qualidade de vida das famílias rurais, por meio do aperfeiçoamento dos sistemas de produção, de mecanismo de acesso a recursos, serviços e renda, de forma sustentável;

c) **BIODIESEL**: o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel estimula a produção do novo combustível e apoia a participação da agricultura familiar na cadeia de produção. Instrumentos como crédito, zoneamento, assistência técnica, fomento, benefícios fiscais (Selo Combustível Social) estão disponíveis para os agricultores familiares na produção de biodiesel;

d) **GARANTIA-SAFRA**: é um seguro para agricultores que têm perda de safra por motivo de seca ou excesso de chuvas. Podem se beneficiar desse programa os produtores residentes nos municípios localizados na Região Nordeste, no Norte do Estado de Minas Gerais (Vale do Mucuri e Vale do Jequitinhonha) e no Norte do Estado do Espírito Santo, quando sofrerem perdas em lavouras de algodão, arroz, feijão, mandioca e milho. Os benefícios são pagos diretamente aos agricultores em parcelas mensais;

e) **MAIS ALIMENTOS**: o **Mais Alimentos** permite ao agricultor familiar investir em modernização e aquisição de máquinas e de novos equipamentos, correção e recuperação de solos, resfriadores de leite, melhoria genética, irrigação, implantação de pomares e estufas e armazenagem. Trata-se uma nova modalidade de financiamento que pode ser somada a outras linhas de crédito já acessadas pelo produtor;

f) PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS: garante o acesso a alimentos em quantidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional. Visa também a contribuir para a formação de estoques estratégicos e permitir aos agricultores familiares que armazenem seus produtos, para que sejam comercializados a preços mais justos;

g) PROGRAMA DE GARANTIA DE PREÇO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PGPAF): o PGPAF garante às famílias agricultoras que acessam o **Pronaf Custeio** ou o **Pronaf Investimento**, em caso de baixa de preços no mercado, um desconto no pagamento do financiamento, correspondente à diferença entre o preço de mercado e o preço de garantia do produto;

h) SEGURO DA AGRICULTURA FAMILIAR (SEAF): ação dirigida exclusivamente aos agricultores familiares que contratam financiamentos de custeio agrícola no Pronaf, o Seaf foi instituído ampliando os benefícios do Programa de Garantia Agropecuária (Proagro), seguro que já existia no Sistema Nacional de Crédito Rural. O Seaf, além de assegurar o pagamento do financiamento quando há perda da produção por problemas climáticos, garante também 65% da receita líquida esperada pelo empreendimento financiado. (BRASIL, 2010).

Todas essas iniciativas tornam mais contundente a política de crédito do Pronaf, dando maior segurança aos financiamentos gerados através do programa, permitindo que os efeitos dos contratos de financiamentos não se limitem unicamente ao crédito, mas também ao alcance de outras políticas públicas, que auxiliam o produtor na relativização de sua hipossuficiência econômica.

A produção no campo é desenvolvida sob extrema fragilidade, estando exposta a riscos de grande impacto na exploração, como os riscos de mudança climática, riscos políticos, mercadológicos, econômicos, etc. As diversas políticas que se associaram ao Pronaf tentam criar um escudo protetor para a minimização desses riscos e alcance da função social do programa: manter o homem no campo, com existência digna e geração de renda.

O Pronaf como instrumento do princípio constitucional de proteção ao meio ambiente

A importância da agricultura familiar para o Brasil é assunto que tem ganhado força nas discussões políticas dos últimos anos, ao lado de temas como desenvolvimento sustentável, geração de emprego e renda, segurança alimentar e desenvolvimento local. O aumento da quantidade de agricultores assentados através do Programa Nacional de Reforma Agrária e a criação do Pronaf alimentam o debate, fazendo com que as questões ligadas ao campo e as famílias que ali residem estejam em evidência em várias mesas de discussão, bem diferente do que ocorria há pouco mais de vinte anos, quando esse segmento era negligenciado pelo Poder Público, pela sociedade urbana e pelos empresários rurais.

A agricultura familiar tem contribuição relevante na produção de alimentos que fazem parte da base do consumo no Brasil: 87% da mandioca, 70% do feijão, 46% do milho, 34% do arroz e 38% do café. Além de ter também significativa participação na pecuária: 58% do leite, 50% das aves, 59% dos suínos e 30% dos bovinos. (BRASIL, 2000). A partir do apoio e fortalecimento dessas cadeias produtivas basilares, o Pronaf contribui com a reafirmação da soberania nacional, vez que reduz a necessidade de importação de alimentos e a dependência de outros mercados.

Os resultados dos estudos do Projeto de Cooperação Técnica Inkra/FAO demonstram que a agricultura brasileira apresenta uma grande diversidade em relação ao seu meio ambiente, à situação dos produtores, à aptidão das terras, à disponibilidade de infraestrutura, etc., não apenas entre as regiões, mas também dentro de cada região. (BRASIL, 2000).

Por essa razão, as políticas de fortalecimento da agricultura familiar necessitam se amoldar aos princípios econômicos e ambientais adotados pela Constituição Federal, pois foi, a partir de 1988, que esse segmento obteve maior espaço para discussão de seus anseios, encontrando no texto constitucional um lastro para as suas reivindicações, conforme disciplinado no Título da Ordem Econômica e Financeira, capítulo III, “Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária” (arts. 184 a 191, da Constituição Federal). O texto sugere que a política agrícola seja planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização de armazenamento e de transportes, levando em conta especialmente os seguintes aspectos: os instrumentos creditícios

e fiscais; os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização; o incentivo à pesquisa e à tecnologia; a assistência técnica e extensão rural; o seguro agrícola; o cooperativismo; a eletrificação rural e irrigação; a habitação para o trabalhador rural. A Constituição recomenda ainda que sejam incluídas, no planejamento agrícola, as atividades agroindustriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais. E, ainda, que sejam compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária.

Para o Estado, não há somente a obrigação social de apoiar a mão de obra familiar no campo, preenchendo lacunas deixadas pelas várias políticas anteriores, que foram omissas com esse público. Há também o necessário aproveitamento econômico desse setor por meio de atividades sustentáveis. Continuar ignorando a importância econômica da agricultura familiar seria outro grande equívoco, pois deixaria de reconhecer a eficácia desse segmento para a instalação de atividades produtivas em equilíbrio com o meio ambiente do campo.

Atualmente, o Manual de Crédito Rural, do Bacen, em seu capítulo 10, define os requisitos para que os produtores sejam considerados como agricultores familiares e público-alvo do Pronaf: a) explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro; b) residam na propriedade ou em local próximo; c) não disponham, a qualquer título, de área superior a quatro módulos fiscais, quantificados segundo a legislação em vigor (tabela do Incra); d) obtenham um percentual mínimo da renda familiar da exploração agropecuária ou não agropecuária do estabelecimento, a ser definido conforme as várias categorias do Pronaf; e) tenham o trabalho familiar como base da exploração do estabelecimento; f) tenham obtido, nos doze meses que antecedem à solicitação da declaração de aptidão, renda bruta familiar de até R\$ 110 mil (cento e dez mil reais), incluída a renda proveniente de atividades desenvolvidas no estabelecimento e fora dele, por qualquer componente da família, excluídos os benefícios sociais e os proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais. Além das linhas de crédito específicas das categorias (grupos), existem créditos especiais para agroindústria, reflorestamento, semiárido, jovens e mulheres e para financiamento de cotas-parte de cooperativas. Os créditos de investimento do programa priorizam empreendimentos voltados para a produção agroecológica e orgânica.

São também público do Pronaf os pescadores artesanais, extrativistas, aquicultores, maricultores, piscicultores, silvicultores, quilombolas e indígenas. Não estando o programa limitado apenas ao setor da agricultura,

mas beneficiando um grupo de produtores cujas características se assemelham, especialmente no que se refere à tecnologia de produção adotada, mão de obra familiar e necessidade de inserção em programas governamentais, para que tenham acesso à política de crédito. (BASTOS, 2006).

As normas do Pronaf, reguladas pelo Manual de Crédito Rural do Bacen, andaram bem quando estipularam que os créditos individuais, sempre que possível, serão destinados ao desenvolvimento do estabelecimento rural como um todo, cumprindo a recomendação constitucional de aproveitamento racional e adequado da propriedade rural. Da mesma forma, a própria gênese dessa política pública atende o recomendado para uma exploração que favoreça o melhor uso dos recursos naturais.

O incentivo à produção agroecológica e a criação de linhas de crédito como o Pronaf-ECO e o PRONAF-Agroecologia são também iniciativas do programa para cumprir com a defesa do meio ambiente, fundamento da ordem econômica constitucional. Não só as linhas de crédito específicas promovem o uso sustentável dos recursos naturais, mas também o cumprimento da legislação ambiental, quando da assinatura dos contratos de financiamento, pois as operações de crédito com agricultores familiares não estão isentas de serem condicionadas à apresentação de licenças e outorgas, conforme disciplinam as normas dos órgãos federais e estaduais de proteção ao meio ambiente.

A responsabilidade ambiental visa a uma economia que conserva o recurso natural sem esgotá-lo, permitindo que os potenciais danos sejam absorvidos pelo próprio meio ambiente. O consumo de recursos não renováveis deve ser limitado a uma escala mínima. (MACHADO, 2007). A agricultura familiar, portanto, tem papel importante na produção de alimentos e na preservação do meio ambiente, vez que o impacto de suas atividades é bem menos agressivo aos recursos naturais que aqueles produzidos pelas grandes empresas rurais.

É certo que permanece no campo o incansável esforço do processo jurídico pedagógico de instruir o homem na preservação do meio ambiente, agora superdimensionado com a necessária orientação do uso racional da água, do ar, etc., desafiando continuamente o Estado e as normas que regem nosso ordenamento jurídico a prosseguir na regulamentação das relações socioeconômicas. (PEREIRA, 2009).

A própria Constituição já prevê como dever do Poder Público “promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente” (art. 225, § 1º, VI). Embora não tenha sido incluída no currículo escolar, a Lei 9.795/1999, que dispõe sobre a educação ambiental e institui a Política Nacional de Educação Ambiental, prevê que haja transmissão dos conhecimentos sobre meio ambiente no ensino escolarizado. (MACHADO, 2007). Ocorre que grande parte dos agricultores familiares não teve, nem tem acesso ao ensino formal, dependendo que essa formação consciente se dê por meio da extensão rural e da transferência de tecnologias menos gravosas ao meio. É certo que nenhuma atividade humana é completamente inócua ao meio ambiente, mas o desenvolvimento de atividades produtivas de mão de obra familiar é, sem sombra de dúvidas, um instrumento de preservação ambiental e de equilíbrio da produção e dos recursos naturais.

Na Constituição, o capítulo do Meio Ambiente está inserido na Ordem Social. A ordem econômica subordina-se à ordem social. Assim, o crescimento socioeconômico deve portar-se como um meio eficaz para subsidiar o objetivo social maior, e as atividades econômicas não poderão gerar problemas que afetem a qualidade ambiental e impeçam a plena obtenção dos objetivos sociais. O meio ambiente, fator determinante para o bem-estar da coletividade, deve ser protegido dos excessos quantitativos e qualitativos da produção econômica. (MILARÉ, 2009).

Os nove princípios que orientam a ordem econômica, conforme art. 170, da Constituição Federal, são o mínimo que o constituinte indica para a existência digna dos indivíduos, mas não querem dizer que são as únicas normas programáticas sobre as quais deve se desenrolar a vida econômica. Ao longo do texto constitucional, há diversos outros princípios e objetivos limitando e disciplinando a iniciativa privada. (MACHADO, 2007).

A proteção ambiental é, portanto, um limite à livre-iniciativa. Mas, no caso das atividades desenvolvidas com mão de obra familiar, a preservação dos recursos naturais deve ser incentivada como meio fomentador da própria atividade agrícola. Deve-se permitir, por meio do crédito e das demais iniciativas públicas já citadas, que o agricultor familiar tenha acesso a insumos e às tecnologias que lhe permitam a geração de renda de forma sustentável.

Considerações finais

Obviamente, o Pronaf não tem conseguido sucesso em todas as ocasiões. Há ainda muitas falhas para serem corrigidas, lacunas normativas que impedem o alcance da política à totalidade dos agricultores familiares que residem no campo. As instituições bancárias ainda precisam se aprimorar para melhor se adequar à necessidade dessa clientela especial, e o Estado precisa aperfeiçoar não só o próprio programa de crédito, mas especialmente as demais políticas que o tornam capaz de atingir seus objetivos.

A eliminação da figura do atravessador, a possibilidade de escoamento da produção diretamente ao mercado consumidor, a capacitação dos agricultores, a prestação de assistência técnica adequada e suficiente, com extensão rural e transferência de tecnologia, são alguns dos desafios que o Poder Público tem à sua frente para que o Pronaf evolua até sua estabilidade como política pública definitiva. Em um contexto de megamercados, o Estado precisaria incentivar a criação e a pesquisa de tecnologias apropriadas à forma de exploração familiar, com sustentabilidade socioambiental, que possibilitassem a redução dos custos de produção e a inserção da agricultura familiar no mercado em condições competitivas, sem desgastes desnecessários ao meio.

Embora ainda carente de avanços, o Pronaf não pode deixar de ser reconhecido como um instrumento da ordem econômica constitucional de proteção ao meio ambiente. Nas áreas em que ele tem obtido sucesso, é possível verificar o atendimento dos princípios que regem a economia brasileira. A política de crédito, por conseguinte, deve evoluir para se amoldar à Política Nacional de Meio Ambiente. A educação e capacitação dos agricultores terão de fundamental relevo para uma produção agropecuária, se harmonizada com os princípios constitucionais de proteção ambiental.

A própria comunidade onde estão inseridos os agricultores familiares pode ser um cenário para promoção dessa educação permanente, a partir de reflexões e debates, de forma que a educação ambiental seja um processo constante e contínuo, ultrapassando as demandas do sistema educacional por meio da adaptação às necessidades dos produtores.

Há ainda preconceitos a serem vencidos, para que a agricultura familiar receba do Estado e da sociedade o tratamento que merece. Para alguns, apesar da importância social, a agricultura familiar não teria relevância

econômica ou ambiental. Esse preconceito impede o avanço no estudo de novas tecnologias para produção de mão de obra familiar, com montagem de sistemas produtivos ambientalmente sustentáveis e economicamente rentáveis. Esse é o maior desafio imposto pelos agricultores familiares aos especialistas da área agrônômica.

Nesse contexto, o crédito deve ser um insumo da produção e não um fim em si mesmo. O Pronaf não pode chegar às mãos do agricultor como política social de transferência de renda, mas como parte de um elemento da cadeia produtiva. Aqui, a educação volta a ter papel proeminente, pois somente o preparo e a capacitação fará com que os beneficiários do programa atinjam o nível de produção sustentável desejada.

Assim sendo, é claro o potencial econômico da agricultura familiar. E se há potencial econômico, a atividade deverá estar limitada por aqueles princípios constitucionais já citados. O Estado deve, portanto, reconhecer que a agricultura familiar é um excelente instrumento para a descentralização do desenvolvimento, é forma de manutenção do homem no campo e de ocupação de mão de obra, evitando os temíveis problemas gerados pelo êxodo. Mas, especialmente, é meio para a promoção do manejo sustentável dos ecossistemas rurais.

Referências

BASTOS, Fernando. *Ambiente institucional no financiamento da agricultura familiar*. São Paulo: Polis, 2006.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Publicada em 5 de outubro de 1988.

_____. *Manual de Crédito Rural*. Banco Central do Brasil. Disponível em: <<http://www.bacen.gov.br/?MANUMCR>>. Acesso em: 25 out. 2010.

_____. *Ministério do Desenvolvimento Agrário*. Secretaria de Agricultura Familiar. Pronaf. Programas. Disponível em: <<http://comunidades.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf>>. Acesso em: 17 out. 2010.

_____. *Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto*. In: Inra/FAO, 2000.

CORRÊA, Vanessa Petrelli; SILVA, Fernanda Faria. Análise das liberações recentes de recursos do Pronaf: uma mudança na lógica de distribuição?. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza: Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste – Banco do Nordeste do Brasil v. 38, n. 1, 2007.

FERREIRA, Brancolina; SILVEIRA, Fernando Gaiger; GARCIA, Ronaldo Coutinho. A Agricultura Familiar e o Pronaf: contexto e perspectivas. In: GASQUES, José Garcia; CONCEIÇÃO, Júnica Cristina P.R. da (Org.). *Transformações da agricultura e políticas públicas*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2001.

GASQUES, José Garcia; CONCEIÇÃO, Junia Cristina P. R. da (Org.). Financiamento da agricultura: experiência e propostas em transformações da agricultura e políticas públicas. In: Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2001.

MATTEI, Lauro. Políticas de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar no Brasil: o caso recente do Pronaf. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza: Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste – Banco do Nordeste do Brasil, v. 38, n. 1, jan./mar. 2007.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2007.

MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

PEREIRA, Lutero de Paiva. O Estado e a competência constitucional do agente fomentador da atividade agrícola. In: CAMPOS, Amini Haddad (Org.). *Constituição, democracia e desenvolvimento, como direitos humanos e justiça*. Curitiba: Juruá, 2009.

SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

SUSTENTABILIDADE SOCIOAMBIENTAL E MEIO AMBIENTE CULTURAL: ANÁLISE DO SISTEMA DE PRODUÇÃO FAMILIAR DO ARTESANATO EM BARRO NO ALTO DO MOURA – CARUARU – PE

Andrezza Rodrigues Nogueira

Introdução

No atual contexto de globalização e de dinâmica social, baseadas na exaustão dos recursos com altos padrões de consumo, a implantação e a efetivação de práticas sustentáveis, nos diversos setores da sociedade, são consideradas um objetivo complexo a ser atingido, por ser um processo intrínseco ao permanente conflito entre o atendimento das necessidades exigíveis do presente e a manutenção dos recursos em longo prazo para as gerações futuras, bem como envolver aspectos de ordem política, social, econômica, natural e cultural, entre outros.

Em meio a esse panorama, apesar de ser um tema ainda não tão estabelecido dentro dos modelos de desenvolvimento, a dimensão cultural tem um papel imprescindível na resposta aos desafios ecológicos atuais e na promoção de um meio ambiente sustentável, pois é através da construção dos valores e da identidade culturais que os comportamentos e as atitudes humanas são praticados, gerando efeitos positivos ou negativos no meio natural. E, na medida em que essa interação ocorre, na perspectiva do desenvolvimento sustentável, a valorização da cultura possibilita uma ação de redescobrimto das potencialidades das comunidades e da importância da preservação dos lugares, conhecimentos, saberes e fazeres criados e mantidos pela humanidade. Por isso, é imprescindível o diálogo entre os diferentes conhecimentos (científico e tradicional), que ressaltem a diversidade cultural como forma de garantir um meio ambiente equilibrado.

Nessa perspectiva, o conceito de meio ambiente cultural trata do reconhecimento, da valorização e proteção dos bens tangíveis e intangíveis produzidos pela humanidade, que no ordenamento jurídico brasileiro, são protegidos pela lei do Patrimônio Cultural Nacional. Já em âmbito internacional, este saber produzido, denominado Patrimônio Cultural e Natural Mundial, é reconhecido pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). Dessa forma, esses instrumentos normativos e institucionais atuam com a noção de conservação integrada, adotando ações que unam o reconhecimento das peculiaridades culturais de cada local, a relação entre as pessoas com suas comunidades e a proteção ambiental que possam promover qualidade de vida no presente e o uso dos recursos naturais e culturais pelas gerações futuras.

Diante das diversas práticas culturais do fazer humano, que reproduzem a identidade de um grupo social, apresenta-se neste trabalho o artesanato em barro praticado na comunidade do Alto do Moura na cidade de Caruaru, Estado de Pernambuco. Essa localidade se destaca por ter um rico acervo em obras que retratam o cotidiano da região, com centenas de artistas que vivem dessa arte em meio às dificuldades estruturantes de manutenção da atividade. Logo, esta pesquisa teve por objetivo fazer uma análise dos aspectos socioambientais que resultam do trabalho realizado pelos artesãos. Já que, para a confecção das peças, é necessária a utilização de recursos naturais como a argila (matéria-prima das obras) e a lenha usada na queima dos objetos que são produzidos. Bem como, procurou-se identificar e compreender a importância do Alto do Moura para a cidade de Caruaru, nas dimensões econômica, cultural e social, como núcleo de desenvolvimento de cultura regional.

Sustentabilidade socioambiental

A sustentabilidade se apresenta como um complexo desafio para o século XXI no tocante a sua efetivação. Pois, apesar de ser a palavra-chave para diversos processos contemporâneos no plano teórico, no campo prático identifica-se um longo caminho a ser percorrido para sua concretização na sociedade. Segundo Barbieri, o conceito de sustentabilidade “sugere um legado permanente de uma geração a outra, para que todas possam prover suas necessidades”,¹ sendo que, para isso, é preciso basear-se no

¹ BARBIERI, José Carlos. *Desenvolvimento e meio ambiente: as estratégias de mudança da agenda 21*. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 31.

reconhecimento do direito às mesmas condições e aos recursos que possibilitem o desenvolvimento, independentemente dos avanços tecnológicos alcançados no futuro.

A perspectiva do desenvolvimento sustentável

A palavra *desenvolvimento* envolve, em si, uma série de conceitos e perspectivas. Neste trabalho, o conceito de desenvolvimento adotado foi o de Ruivo, que o define como “[...] um processo global e plurifacetado de mudança tendo em vista a qualidade de vida, animado pela procura de solidariedade e justiça social e alimentado pela participação colectiva enquanto força de expressão comunitária e individual”.²

Contudo, o termo *desenvolvimento* sempre foi utilizado com ênfase econômica muito forte, daí a grande tendência de se utilizar o crescimento econômico como sinônimo de desenvolvimento. Nessa perspectiva, os problemas do desenvolvimento se reduzem ao crescimento da produção nacional. No entanto, Allene Lage afirma que “desenvolvimento e crescimento não são sinônimos. Pois enquanto o primeiro considera a questão quantitativa da produção de uma economia, o segundo aborda aspectos qualitativos”.³

Um outro problema da ênfase econômica consiste em valorizar crescimento econômico com único parâmetro de avaliação de desenvolvimento da sociedade. Nessa perspectiva, é comum os governos medirem seu índice de desenvolvimento a partir dos “números” obtidos pelo Produto Interno Bruto (PIB) e ou pelo Produto Nacional Bruto (PNB) – indicadores do total das riquezas produzidas no País, sem considerar a realidade social, seus impactos e os custos ocasionados à sociedade. Como no Brasil, e em grande parte dos países da América Latina, utilizou-se o modelo da Cepal de substituição de importações,⁴ como alternativa para

² RUIVO, Fernando. *Poder local e exclusão social*. Coimbra: Quarteto, 2000. p. 54.

³ LAGE, Allene Carvalho. *Administração pública orientada para o desenvolvimento sustentável: um estudo de caso: os ventos das mudanças no Ceará também geram energia*. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p. 16.

⁴ A abordagem econômica da Cepal foi baseada na análise de Raul Prebisch, quando examinou a evolução dos preços dos produtos agrícolas e industriais em um período de 65 anos. Prebisch constatou que os principais problemas da América Latina tendiam a agravar-se pela redução do poder de compra das exportações e a alternativa para o desenvolvimento dos países periféricos seria a industrialização e a diversificação do mercado externo, na época demasiadamente concentrado nos EUA. Assim, a industrialização seria efetuada mediante a substituição de importações pela existência de mercados constituídos para produtos específicos, até então importado dos países ricos.

o desenvolvimento. No entanto, esse modelo nem sempre levou a uma melhoria do padrão de vida da maioria da população. Aliado a isso, na década de 90 foi incorporado o conceito do mercado como regulador das ações dos agentes econômicos, tendo como principal estratégia para a solução dos problemas na sociedade a ampliação constante dos conhecimentos científicos e tecnológicos. Todavia, como ressalta Lage,

o modelo de crescimento econômico adotado pela humanidade neste século gerou grandes desequilíbrios e poucos valores genuínos de uso na sociedade. Se de um lado a humanidade acumulou enormes riquezas, facilidades tecnológicas e uma gama imensa de conhecimentos adquiridos, restrita a pequenos grupos, do outro lado depara-se com problemas decorrentes da degradação ambiental, tais como a escassez de recursos naturais, as catástrofes climáticas e a poluição, além da pobreza e miséria aumentando crescentemente.⁵

160

A experiência histórica dos países que passaram pelas políticas de desenvolvimento demonstra que, após décadas de elaborações e reelaborações de grandes projetos desenvolvimentistas, essas ações não se traduziram em um mundo mais justo e mais igual, apesar do avanço tecnológico e da modernização de alguns. Ao contrário, aumentaram acentuadamente as desigualdades sociais em toda parte do mundo.

Ao contrário do que habitualmente se supõe, não existe um caminho pré-determinado para o desenvolvimento de cada sociedade, tampouco um modelo único a ser seguido pelas estratégias de desenvolvimento. O conceito do desenvolvimento como processo linear e essencialmente econômico, conforme o modelo ocidental, tende a desordenar as sociedades que procuram seguir outros caminhos ou que promovem valores distintos. Consequentemente, as estratégias de desenvolvimento sustentável não podem permitir-se ser culturalmente neutras: não somente devem ser sensíveis à dimensão cultural, mas também devem aproveitar os benefícios oriundos da interação dinâmica entre as

⁵ LAGE, op. cit., p. 18.

diferentes culturas. Uma perspectiva de desenvolvimento mais sensível à diversidade é, conseqüentemente, a chave para lutar contra os inextricáveis problemas socioeconômicos e do meio ambiente com os quais o planeta se confronta.⁶

Segundo Vecchiatti, é a partir da intensa influência do debate internacional, junto ao aumento da exposição dos problemas ambientais, que o Brasil, na década de 70, integra à questão ambiental a agenda governamental. Entre os eventos que marcam esse período destaca-se a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente realizada em Estocolmo, em 1972. Nesse encontro, enfatizou-se o recente conceito de desenvolvimento sustentável.⁷

Já em 1987 foi divulgado o Relatório Brundtland, também conhecido como Nosso Futuro Comum, considerado o principal instrumento nas discussões internacionais sobre a noção de sustentabilidade. Esse documento é resultado de uma investigação feita pela Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), ligada à ONU.⁸ Baseia-se na compreensão de que os processos que têm gerado problemas à questão socioambiental são diversos e bastante complexos, envolvendo a sociedade em nível mundial. Portanto, o relatório evidencia a importância do conceito de desenvolvimento sustentável, a partir dos seus três componentes básicos acordados: o crescimento econômico, a equidade social e a conservação do meio ambiente. Dessa maneira, para a CMMAD esse relatório ressalta a importância da relação entre os diversos aspectos da vida em sociedade e alerta os países sobre o compromisso ético pela preservação do meio ambiente.⁹

Para Gaudiano, o estabelecimento do paradigma do desenvolvimento sustentável ocorre em dois momentos distintos. O primeiro é com o Relatório Nosso Futuro Comum, pelo fato de ter apresentado o entendimento da capacidade de carga da natureza que estava sendo

⁶ UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. *Relatório Mundial da Unesco: Investir na diversidade cultural e no diálogo intercultural* (Resumo). França: Unesco, 2009. p. 24.

⁷ VECCHIATTI, Karin. Três fases rumo ao desenvolvimento sustentável: do reducionismo à valorização da cultura. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 3, p. 90-95, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n3/124782.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2011.

⁸ Organização das Nações Unidas.

⁹ CMMAD. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 1998.

explorada a níveis insustentáveis, propondo a satisfação das necessidades presentes sem comprometer as gerações futuras. O segundo é decorrente da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio-92), sob a compreensão de propor a garantia de uma melhor qualidade de vida humana, sem diminuir a capacidade de carga dos ecossistemas que a sustentam.¹⁰

No início da década de 80, houve no Brasil a formulação da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e a criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente. Mesmo assim, as ações do País continuaram restritas a áreas específicas, com atuação maior na resolução de problemas pontuais causados justamente pela falta de políticas que regulassem o uso de recursos naturais. Contudo, através da evolução do entendimento sobre a proteção do meio ambiente, a Constituição Federal brasileira de 1988 dispôs, em seu art. 225 o seguinte fundamento:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Nessa perspectiva, está o pensamento de Fiorillo, ao defender que a temática do meio ambiente deve seguir uma postura inovadora tratando o bem natural como um bem que é direito de todos, pois o mesmo está destinado às pessoas e a sua responsabilização diante desse assunto. Mas, para que isso ocorra, afirma o autor, para que seja um bem ambiental, é imprescindível que o mesmo seja resguardado tanto para as gerações presentes como para as futuras gerações, como está declarado na Constituição Federal.¹¹

Para Alves, a efetivação de uma prática ambiental depende da educação da população brasileira; por isso defende uma política pública de educação ambiental considerando a integração entre desenvolvimento econômico, cultural, social e o meio ambiente natural, dentro de um Estado promotor de políticas públicas integradas, que sejam estruturantes

¹⁰ GAUDIANO, Edgar Gonzalez. *Educação ambiental*. Lisboa: Instituto Piaget, 2005.

¹¹ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 69.

para o desenvolvimento sustentável.¹² Portanto, falar em sustentabilidade requer a percepção da complexidade de um tema que está envolvido pela ideia de uma rede de questões interdependentes, pois demonstra a capacidade de transformação da natureza aplicada pela cultura humana. Significa reconhecer que a realidade é um processo contínuo e sistêmico, no qual as relações na sociedade podem ocorrer tanto em simultâneo como separadas, mas que todas as partes desse processo são fundamentais. Dessa forma, “pensar em sociedade sustentável significa ampliar as preocupações para outras dimensões além das questões ecológicas e econômicas”.¹³

As dimensões da sustentabilidade

*Segundo Sachs, a sustentabilidade é constituída por cinco dimensões que devem ser consideradas simultaneamente, que são: social (redução das desigualdades sociais e considerando as necessidades materiais e não materiais da sociedade), econômica (equilíbrio entre as nações ricas e pobres, de modo a ocorrer uma maior transferência de renda), ecológica (equilíbrio entre a proteção do meio ambiente e seus recursos e o uso desses recursos de forma que permitam a continuidade da capacidade de suporte da terra, com uma aceitável qualidade de vida para a humanidade), espacial (distribuição territorial de assentamentos humanos na relação rural/urbano) e cultural (continuidade cultural e pluralidade das culturas para soluções específicas, própria para cada situação e local).*¹⁴

De acordo com Isoldi, junto a essas dimensões, Raumolin acrescentou a dimensão política (ênfata a importância da democracia, cidadania e de tomadas de decisões conscientes, baseadas na ética ambiental e cultural e nos Direitos Humanos). E Annie Pearce inclui a dimensão tecnológica (implica soluções práticas que permitam alcançar um bom desempenho técnico aliado a um desenvolvimento econômico, humano e social, em harmonia com a natureza e com o uso de recursos naturais).¹⁵ Acrescenta-se ainda aqui a dimensão jurídica, caracterizada por um corpo normativo, com a finalidade de garantir a proteção e a promoção legais do meio ambiente.

¹² ALVES, Sérgio Luís Mendonça. *Estado poluidor*. São Paulo: J. de Oliveira, 2003. p. 216-217.

¹³ LAGE, op. cit., p. 34.

¹⁴ SACHS, Ignacy. *Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente*. São Paulo: Studio Nobel e Fundação de Desenvolvimento Administrativo (Fundap), 1993.

¹⁵ ISOLDI, Rosilaine André. Características e dimensões do projeto sustentável em arquitetura. [S.l.; s.n.], 2010. Disponível em: <<http://www.ufpel.edu.br/faurb/prograu/documentos/artigo4-sustentabilidade.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2012.

Dessa forma, a fim de que o tratamento das complexidades sociais seja conduzido num processo efetivo da relação sociedade e natureza, a ampliação do conceito de sustentabilidade socioambiental se faz necessário para planejar ações que envolvam todas as variáveis da sustentabilidade de forma interdependente, abrangendo as dimensões: i) social; ii) econômica; iii) ecológica; iv) espacial; v) cultural; vi) política; vii) tecnológica; e viii) jurídica. Nessa perspectiva, compreende-se que essas dimensões integram os seguintes enfoques:

i. dimensão social: está pautada na promoção de justiça social, por meio do acesso aos direitos básicos como educação, trabalho, moradia e saúde. Sua premissa é buscar maneiras de eliminação e diminuição da exclusão social, equiparando as oportunidades e possibilitando o acesso à justiça e aos direitos individuais e coletivos;

ii. dimensão econômica: tem por fundamento o equilíbrio das atividades econômicas, que sejam orientadas não só pela viabilidade econômica, mas na regulação dos mercados, além do uso racional dos recursos naturais. Dentro dessa perspectiva, é necessário que os governos atuem no sentido de conciliarem os interesses econômicos aos interesses da sociedade, orientados pela gestão responsável dos recursos;

iii. dimensão ecológica: baseia-se na educação e na preservação ambiental. Para isso, é fundamental a ampliação das discussões sobre a questão da sustentabilidade relacionada com a utilização dos recursos naturais. Trata também da temática da reciclagem e reutilização, como formas de retardo do processo de exaustão dos recursos existentes;

iv. dimensão espacial: orienta-se pela construção de um cenário urbano-rural equilibrado, de forma que as áreas urbanas deixem de ter aumentos populacionais exorbitantes e o campo tenha meios de conter o êxodo rural. Isso é possível através de políticas públicas voltadas para uma melhor distribuição territorial do assentamento urbano-rural com qualidade de vida;

v. dimensão cultural: requer a valorização e preservação das identidades e dos bens culturais de uma comunidade. A sustentabilidade cultural deve contribuir para gerar pertencimentos a partir do resgate da autoestima individual e coletiva. E, através desse reconhecimento, a cultura pode beneficiar iniciativas de cunho educativo e do próprio desenvolvimento humano;

vi. dimensão política: configura-se pela ampliação de sistemas democráticos e efetiva participação dos cidadãos. É necessário desenvolver o conceito de cidadania nas pessoas por meio de uma consciência política e crítica, de forma a gerar nos indivíduos o sentido de responsabilidade social;

vii. dimensão tecnológica: traz a perspectiva do desenvolvimento de um sistema tecnológico que busque novas soluções para os problemas existentes, através da descentralização do conhecimento científico e tecnológico;

viii. dimensão jurídica: define a efetivação de um corpo normativo eficaz, que atenda as necessidades sociais baseado em matrizes éticas. Nesse sentido orienta-se por princípios de um Estado de Direito Ambiental, que colabore na realização das práticas econômicas e sociais preservando o meio ambiente natural.

Meio ambiente cultural

A forma mais elementar de se reconhecer uma sociedade é através de sua cultura, pois é esse conjunto de crenças, valores, comportamentos e atitudes que orientam a maneira de viver de seus integrantes e garantem sua sobrevivência. *Dessa forma*, essas expressões e práticas sociais também estão ligadas a certas condições ambientais e às mudanças realizadas no meio ambiente natural, repercutindo consideravelmente na diversidade cultural. O amplo conceito e as perspectivas do meio ambiente trazem consigo o caráter social, respaldado pelo texto constitucional brasileiro. Além de ser natural, o ambiente também é construído através da relação homem/natureza. Nesse sentido, o estudo do meio ambiente cultural está fundamentado na proteção do patrimônio cultural, que é composto pelo conjunto de bens representativos da cultura do País.

Patrimônio cultural nacional

A proteção do patrimônio cultural nacional na legislação brasileira se iniciou com a Lei 378, de 13 de janeiro de 1937, que criou o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) com o objetivo de proteger os monumentos históricos. Para sua criação, o governo brasileiro teve a colaboração de intelectuais e artistas do País. Esse órgão está hoje vinculado ao Ministério da Cultura e, com a evolução do entendimento da importância do fazer cultural na formação da sociedade, o Iphan obedece

atualmente ao princípio normativo disposto no art. 216 da Constituição Federal brasileira de 1988, com o seguinte conceito:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

- I – as formas de expressão;
- II – os modos de criar, fazer e viver;
- III – as criações científicas, artísticas e tecnológicas;
- IV – as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;
- V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

166

Nesta perspectiva, o conceito de patrimônio cultural brasileiro foi ampliado constituindo-se de diversificado conteúdo, objetos, aspectos e expressões ligadas à cultura de forma mais abrangente. Partindo dessa compreensão, o direito ambiental, ao tratar do meio ambiente cultural, garante uma tutela jurídica do denominado patrimônio cultural do povo brasileiro, protegendo, dentre outros direitos, as línguas, as religiões, as convicções filosóficas, as convicções políticas, a música, a literatura, o teatro, o cinema, a escultura, a dança, a pintura, a arquitetura e as manifestações desportivas. Contudo, essas representações precisam ser reconhecidas e compartilhadas pelo grupo social, para serem consideradas patrimônio cultural, como processo contínuo de transformação da sociedade, no qual tradição e contemporaneidade se condensam, resultando em diferenciadas formas de construir a cultura.

Sob a denominação “Patrimônio Cultural”, a atual Constituição abraçou os mais modernos conceitos científicos sobre a matéria. Assim, o patrimônio cultural é brasileiro e não regional ou municipal, incluindo-se bens tangíveis e intangíveis, considerados individualmente ou em conjunto. Há o reconhecimento de que a cultura brasileira resulta de uma interação dinâmica de todos os grupos e classes sociais de todas as regiões, da arte erudita a arte popular, desde que sejam portadores de referência à identidade, à

ação, à memória dos diferentes grupos formadores da nacionalidade ou sociedade brasileiras, nos exatos termos constitucionais.¹⁶

Segundo Milaré, como não são todas as expressões humanas que podem ser abrangidas pelo conceito de patrimônio cultural, é necessário identificar quais bens serão preservados. Atualmente, a identificação desse patrimônio é feita conjuntamente pelo Poder Público e pela comunidade, como produtora e legitimadora dos valores culturais, ficando sob a responsabilidade dos diversos entes estatais a competência para atuar na preservação desses bens, tanto no plano executório como legislativo. O autor ainda ressalta que existem três formas de promoção dos bens culturais: por ato administrativo (através do tombamento para bens materiais ou do registro de bens culturais de natureza imaterial); por lei específica (com o Poder Legislativo); e por via judicial (através de decisão judicial, que pode ser a partir de uma ação civil pública). Bem como, esse patrimônio é resguardado por alguns instrumentos de defesa e repressão nos casos de dano e ameaças por via administrativa e judicial.¹⁷

O ato de tombamento foi normatizado na esfera federal pelo Decreto-lei 25, de 30 de novembro de 1937, e é um dos instrumentos legais do Iphan. Todos os bens culturais, que estão inscritos sob a proteção da Lei, encontram-se nos quatro Livros do Tombo (Livro do Tombo Histórico – para materiais de interesse histórico e as obras de arte históricas; Livro do Tombo das Belas Artes – arte erudita, nacional ou estrangeira; Livro Arqueológico Etnográfico e Paisagístico – objetos de categorias de arte arqueológica, etnográfica, ameríndia e popular, bem como os monumentos naturais, sítios e paisagens; e Livro das Artes Aplicadas – obras que se incluam na categoria de artes aplicadas, nacionais ou estrangeiras). O tombamento constitui-se de um ato jurídico realizado em âmbito, federal, estadual e municipal, no qual o Poder Público determina os bens culturais que serão protegidos e de que forma isto se dará, impondo limitações a direitos individuais em função do interesse público.¹⁸

¹⁶ MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 264.

¹⁷ MILARÉ, op. cit., p. 266-276.

¹⁸ LIMA, Francisca Helena Barbosa; MELHEM, Mônica Muniz; POPE, Zulmira Canário (Org.). *Bens móveis e imóveis inscritos nos Livros do Tombo do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional: 1938-2009*. 5. ed. [Versão Preliminar]. Rio de Janeiro: Iphan/Copedoc, 2009. p. 20-21.

Os tombamentos federais têm a responsabilidade do Iphan; os de âmbito estadual e municipal ficam a cargo das secretarias e fundações de cultura competentes, e todos iniciam pelo pedido de abertura do processo, por iniciativa de qualquer cidadão ou instituição pública. A proposta, então, devidamente documentada, é encaminhada ao órgão técnico competente para avaliação, que poderá deferir a proposta abrindo um processo, e, no caso de sua aprovação o proprietário do bem é notificado, em seguida o bem é homologado e inscrito em um dos Livros de Tombo, de acordo com sua natureza física.

Para além do ato de tombamento, que é destinado a bens materiais, há o Registro de Natureza Imaterial instituído pelo Decreto Federal 3.551, de 4 de agosto de 2000, que criou também o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial. Esses dispositivos legais têm por objetivo implantar um política específica de inventário, referenciamento e valorização dos bens culturais intangíveis,¹⁹ que se constitui pelo conhecimento humano erudito ou popular. Para o registro estão previstos quatro livros de inscrição: Livro de Registro dos Saberes (conhecimentos e modos de fazer do cotidiano das comunidades); Livro de Registro das Celebrações (rituais e festas); Livro de Registro de Formas de Expressão (manifestações literárias, musicais, plásticas, cênicas e lúdicas); Livro de Registro dos Lugares (mercados, feiras, santuários, praças e demais espaços que reproduzem práticas culturais coletivas).²⁰ Os pressupostos para a inscrição são a “continuidade histórica do bem e sua relevância para a memória e a formação da sociedade brasileira”.²¹ O processo de inscrição de um bem pode ser feito por qualquer órgão público vinculado à cultura ou por instituições civis, seguindo os procedimentos estabelecidos pelo Iphan, devidamente documentado, para que o bem seja avaliado e receba o título de Patrimônio Cultural do Brasil. Por isso, a inscrição de um bem imaterial se fundamenta na importância da continuidade histórica do bem e sua relevância nacional para a memória, identidade e formação da sociedade brasileira, que se constrói de forma dinâmica.

¹⁹ A Unesco define como Patrimônio Cultural Imaterial “as práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas – junto com os instrumentos, objetos, artefatos e lugares culturais que lhes são associados – que as comunidades, os grupos e, em alguns casos, os indivíduos reconhecem como parte integrante de seu patrimônio cultural”. Disponível em: <<http://www.unesco.org>>. Acesso em: 13 jul. 2011.

²⁰ MILARÉ, op. cit., p. 274.

²¹ Idem.

Há ainda as possibilidades do Poder Legislativo determinar a preservação de um bem por lei específica, desde que resultem claras as limitações do regime jurídico daquilo que se pretende proteger; além disso, esse registro ser realizado pelo Poder Judiciário através de decisão judicial, conforme a Lei 7.347/1985, por meio de uma ação civil pública.²²

De fato, todas essas formas de proteção legal do patrimônio cultural material e imaterial são mecanismos fundamentais para a preservação e fiscalização desses bens. Contudo, isso requer uma participação efetiva não só dos poderes públicos competentes, como também da atuação da sociedade civil, por trata-se de um bem comum de responsabilidade coletiva.

Como ressalta Alfonso, é válido lembrar que tanto os aspectos tradicionais como os da atualidade compõem o patrimônio cultural, pois, ao considerar apenas aquilo que é antigo, como passível de ser preservado e promovido, se está negando os processos evolutivos do ser humano e, conseqüentemente, da lógica das mudanças culturais que vai sendo incorporada pelos grupos sociais, variando conforme o contexto no qual estão inseridos.²³ Significa dizer que a cultura é um processo vivo de mutação que afeta a vida não só da sociedade que a pratica, mas também daqueles indivíduos que, com ela, interagem ora sendo transformados por ela, ora contribuindo nas trocas e na construção de saberes, valores, crenças e práticas.

Proteção internacional dos bens culturais

Além da proteção nacional, há também a proteção internacional dos bens culturais, que são denominados Patrimônio Cultural e Natural Mundial. No âmbito internacional, o órgão responsável pela proteção do patrimônio mundial cultural e natural é a Unesco, conforme a Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial de 1972. Através do seu Comitê do Patrimônio Mundial (composto por vinte e um representantes dos Estados Membros do tratado), tem por objetivo auxiliar os Estados membros a protegerem os lugares que possuem um patrimônio mundial, fornecendo

²² Ibidem, p. 276.

²³ ALFONSO, María José Pastor. El patrimonio cultural como opción turística: *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 9, n. 20, p. 97-115, out. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ha/v9n20/v9n20a05.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2011.

assistência técnica, recursos financeiros de emergência e formação profissional, bem como decidir sobre a inscrição ou exclusão dos bens na lista. É competência da Unesco e dos países signatários da Convenção o cuidado com o bem, cabendo aos Estados a responsabilidade de registrarem seu patrimônio e estabelecerem mecanismos para resguardá-lo. Como a conservação desses bens é um processo contínuo, os países devem informar periodicamente ao Comitê do Patrimônio Mundial sobre o seu estado de conservação. The World Heritage Committee meets once a year, and consists of representatives from 21 of the States Parties to the Convention elected by their General Assembly. The Committee is responsible for the implementation of the World Heritage Convention, defines the use of the World Heritage Fund and allocates financial assistance upon requests from States Parties. Entre os países que ratificaram a Convenção está o Brasil, hoje, com dezoito bens inscritos na lista do Patrimônio Cultural e Natural, sendo onze bens culturais e sete bens naturais.

A decisão de se estabelecer uma listagem de bens considerados patrimônio de todos os homens colocou cedo o problema da universalidade dos valores culturais no âmbito de atuação do patrimônio. A rediscussão do seu papel hoje, com certeza, deverá apontar para o estabelecimento de um grande pacto, o pacto necessário entre a comunidade onde se situam os bens eleitos, a nação que eles representam, e o interesse de toda humanidade. Portanto, não se deveria mais falar em descentralização e autonomia na proteção do patrimônio cultural se não se conseguir ultrapassar as fronteiras dos Estados, dos municípios e da própria federação para situar a questão em um plano internacional, que também privilegie a diversidade e defenda o direito à diferença. Um plano que é de compromisso e responsabilidade de todas as partes, de todas as instâncias, considerando-se, em um extremo, a perspectiva de um pacto global e, no outro, a garantia do direito cultural de cada cidadão.²⁴

²⁴ SANTOS, Cecilia Rodrigues dos. Novas fronteiras e novos pactos para o patrimônio cultural. *São Paulo em Perspectiva*. [online]. 2001, v. 15, n. 2, p. 43-48. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n2/8576.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

Nesse sentido, patrimônio cultural é fundamental para a preservação da memória, para a construção da identidade e a promoção da criatividade dos povos e a riqueza das culturas. Contudo, muitos dos lugares que devem ser protegidos se encontram ameaçados ou em risco de desaparecimento por motivos relacionados a problemas como conflitos bélicos ou políticos, questões étnicas e religiosas, alterações decorrentes de catástrofes naturais, expansão dos centros urbanos e falta de recursos financeiros para protegê-los. Nessa perspectiva, cabe aos Estados membros da Convenção tomarem medidas preventivas e reparadoras para evitar a destruição e garantir a preservação daqueles lugares, a fim de proteger não somente o lugar, mas, principalmente, o que este bem representa para a humanidade.

Sistema de produção familiar

Entre as configurações produtivas existentes, elencou-se para fins deste trabalho o sistema de produção familiar, que pode ser definido como uma atividade produtiva desenvolvida pelo núcleo familiar em conjunto, normalmente realizada dentro do espaço da própria casa, com a finalidade de garantir a subsistência da família. Essa forma de produzir, na maioria dos casos, conserva-se dentro de uma cultura tradicional baseada em valores e crenças compartilhados pelos membros de determinado grupo social.

Muitas de suas características são fundamentadas em traços da cultura patriarcal, ainda predominante na maior parte das relações e dos contextos sociais. Caracteriza-se por não se constituir como empresa, mas como organização informal produtiva e econômica, baseada em regras estabelecidas dentro do espaço doméstico pelo chefe da família, sendo repassadas de uma geração para outra. Por isso, segue uma ordem hierárquica de obediência e de execução de tarefas que são divididas para cada membro da família. Mantém, ainda, certa divisão sexual do trabalho,²⁵ ficando as mulheres responsáveis pelos trabalhos produtivo e reprodutivo.

²⁵ O lugar oferecido à mulher no mundo do trabalho não está sujeito às mesmas condições do que é oferecido ao homem. Isto porque a discriminação de gênero está associada, entre outras causas, ao fato de que na nossa sociedade a reprodução e a criação dos filhos são tarefas de responsabilidade quase que exclusiva das mulheres, sendo o trabalho produtivo das mulheres não reconhecido. Para maiores informações ver: HIRATA, Helena. *Nova divisão sexual do trabalho?: um olhar voltado para a empresa e a sociedade*. São Paulo: Boitempo, 2002; MONTEIRO DE BARROS, Alice. Cidadania, relações de gênero e relações de trabalho. *Revista Direito do Trabalho*, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 32, jan./mar. 2006; ALDANA SARACCINI, Aura V. *Empobrecimiento y desigualdades de género en el imaginario de las mujeres nicaragüenses: estudio de caso en el umbral del siglo XXI*. Buenos Aires: Clacso, 2008.

Além disso, preponderantemente, é um trabalho realizado de forma manual, artesanal, que mantém uma tecnologia tradicional, uma maneira de produzir que é apreendida com o aperfeiçoamento do trabalhador em seu fazer cotidiano. Alguns exemplos desse sistema produtivo são: a agricultura familiar, o artesanato (renda, madeira, barro, etc.) e a confecção de roupas.

Dentre estes, o artesanato²⁶ se destaca ainda por ser um trabalho que pode demonstrar os valores e o modo de vida de uma localidade, através da arte que elabora. Como no caso dos artesãos em barro do Alto do Moura, uma comunidade no interior do Nordeste brasileiro. Por meio dessa atividade cultural e econômica, esses artistas usam sua inventividade espontânea para levar beleza, arte e retratar um contexto social, fazendo do artesanato uma maneira de conseguir renda para sua sobrevivência e a de sua família.

A arte do barro na comunidade do Alto do Moura

Situado a sete quilômetros do centro da cidade de Caruaru, na região agreste de Pernambuco, o Alto do Moura é uma comunidade conhecida pela sua tradição na arte do barro, no qual grande parte de seus moradores são artesãos ou trabalham indiretamente com a produção e comercialização do artesanato. Conforme a Unesco,

a produção de objetos artesanais é uma forma importante de expressão cultural e, cada vez mais, uma fonte de receitas e de emprego em muitas regiões do mundo. O artesanato passou a formar parte integrante de um complexo conjunto de corporações, de trocas e de sistemas bancários, que transformam a economia artesanal tradicional em função dos imperativos do mercado mundial. O trabalho artesanal que continua a ser fiel às suas tradições encarna uma forma e uma filosofia características da cultura de onde se origina.²⁷

²⁶ O setor artesanal é composto por um conjunto de atividades, que tem em comum o modo de produção, o reconhecimento social e, de alguma forma, o sistema de distribuição e venda. Os produtos artesanais caracterizam-se também por essa variabilidade, não havendo uma gama de produtos específica. Sua estrutura organizacional caracteriza-se por pequenos grupos, em sua maioria localizadas em zonas economicamente tradicionais, assumindo sua atividade uma importância vital em termos de coesão social e nas dinâmicas próprias das economias dos territórios onde se inserem.

²⁷ UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. *Ibidem*, p. 21.

A tradição ceramista no Alto do Moura vem sendo repassada por gerações desde a época em que povos indígenas habitaram aquela região, especialmente os índios Kariris, reconhecidos por desenvolverem uma atividade cerâmica de barro bastante rústica. Ao se fazer uma comparação do artesanato utilitário produzido pelos artesãos de barro da região, até a metade do século XX, nota-se que há uma grande influência da cultura indígena, assim como a existência também de algumas práticas introduzidas pelos negros e pelos portugueses. Assim, num processo contínuo de acúmulo de experiências individuais e coletivas ao longo do tempo, o artesanato foi incorporado àquela comunidade como fator de identidade cultural.

Segundo Lima, condições geográficas e socioeconômicas contribuíram para o desenvolvimento da atividade ceramista, sendo possível identificar quatro fases da trajetória histórica da atividade ceramista no Alto do Moura, desde sua prática utilitária até a perspectiva artística, que se desenhou por meio da arte figurativa de Vitalino Pereira dos Santos, o Mestre Vitalino.²⁸

A primeira fase foi marcada pelo predomínio da cerâmica utilitária, a segunda fase é o momento da inserção da prática da cerâmica figurativa de Vitalino que para o Alto do Moura mudou-se em 1948; a terceira pode ser considerada a fase da transposição da cerâmica utilitária para a cerâmica figurativa por parte de certos artesãos influenciados por Vitalino; e a quarta e última fase foi marcada pelo predomínio, incontestemente da cerâmica figurativa na comunidade que se inicia nos anos 80 do século passado.²⁹

Como na tradição indígena, inicialmente a prática ceramista era atribuída às mulheres e às crianças no ambiente doméstico, para a produção de peças utilitárias como potes, jarras, tigelas e moringas para uso dentro de casa. Na medida em que os filhos homens cresciam votavam-se para a agricultura e cabia às mães e filhas se ocuparem da produção das peças em barro. A argila era extraída das margens do rio Ipojuca, levado para casa onde era pisado até ficar macio e limpo para a produção das louças.

²⁸ LIMA, Sandra Ferreira de. *Invenção e tradição: um olhar plural sobre a arte figurativa do Alto do Moura*. 2001. Dissertação (Mestrado em Multimeios) – Universidade de Campinas, Campinas, 2001. p. 77.

²⁹ *Ibidem*, p. 78.

Com o desenvolvimento da cidade, as louceiras³⁰ passaram a vender os utensílios na feira de Caruaru, como uma forma de complementar a renda da familiar, enquanto os homens se dedicavam à agricultura. Durante a primeira metade do século XX, a produção se transformou, cada vez mais, numa fonte de renda auxiliar para a subsistência das famílias do campo. Entre os fatores que contribuíram para o desenvolvimento da produção das peças em barro, o primeiro se refere à grande quantidade de argila existente nas margens do rio Ipojuca, bem como a tradição herdada dos índios na fabricação dos utilitários. Além de tudo, era uma renda complementar para as famílias que comercializam os produtos na feira de Caruaru.³¹

Com a ida do Mestre Vitalino para o Alto do Moura, em 1948, houve uma nova perspectiva para a comunidade. A fama nacional do Mestre contribuiu para facilitar a comercialização das peças, tornando-se uma atividade lucrativa. Vitalino Pereira dos Santos nasceu em 10 de julho de 1909 no Sítio Campos, povoado vizinho ao Alto do Moura, filho de pai agricultor e mãe louceira de barro. Desde menino, por influência da mãe Josefa Maria dos Santos, aprendeu a modelar a argila de onde retirava bichinhos das sobras da produção de sua mãe. Com então apenas seis anos de idade, Vitalino criou sua primeira peça “um caçador de gato maracajá”. Essa peça foi levada para a feira sendo vendida. Com o passar do tempo, Vitalino começou a vender mais peças, e a sua brincadeira tornou-se uma atividade produtiva. Mais tarde, com sua arte influenciou toda a comunidade do Alto do Moura, que passou da produção das peças utilitárias para a arte figurativa, principalmente despertando o interesse dos homens em exercer a atividade criando discípulos.

E a arte surgiu através de Vitalino. O pessoal já trabalhava por aqui, mas assim, fazendo panelas, potes, jarras, somente peças utilitárias. E Vitalino começou a fazer as peças pegando a sobra de barro da mãe dele. Ele fez as peças, levou pra feira, vendeu, o povo achou bom e ele continuou fazendo as peças. Em seguida veio Manoel Eudócio, Elias Francisco, Zé Caboclo, Manoel Rodrigues, veio a minha sogra que foi a primeira mulher artesã que começou junto com Vitalino, ela era cunhada dele. O nome

³⁰ Mulheres que faziam as louças de barro.

³¹ LIMA, op. cit., p. 80.

dela era Ernestina Antônia. Todo mundo foi vendo, gostando da arte e até hoje a maioria do pessoal que mora no Alto do Moura trabalha na arte do barro. Aquele que não faz ajuda a pintar, a queimar, de toda maneira o pessoal ajuda. Acho que 95% das pessoas aqui trabalham na arte do barro.³²

De fato, com a sua arte, o Mestre Vitalino fez vários seguidores, que de aprendizes tornaram-se também Mestres, que contribuíram na propagação e conservação deste trabalho. *Dentre esses, os principais eram: Zé Caboclo* (José Antonio da Silva, 1921-1973), *Elias Francisco dos Santos, Zé Rodrigues, Manoel Galdino, Luiz Antonio da Silva, Manuel Galdino de Freitas* (1929-1996) e *Manuel Eudócio* (agraciado em 2009 com o título de Patrimônio Vivo de Pernambuco). Com o sucesso do trabalho de seus artistas, o Alto do Moura passou então a atrair cada vez mais visitantes, fregueses que compram peças para si próprios ou para revender em outras cidades. Para atender os compromissos, os artesãos contam com a ajuda de toda a família na produção.

No Alto do Moura, os artistas trabalham em casa, modelando o barro e criando diversos objetos e figuras de todos os tipos. Suas casas são verdadeiros ateliês onde, além de criar, eles vendem o produto do seu trabalho. Os temas básicos dos artesãos são motivados pela cultura nordestina e retratam o cotidiano do homem sertanejo: o bumba-meu-boi, o maracatu, as bandas de pífano, os retirantes da seca, o cangaço e os cangaceiros, principalmente os famosos Lampião e Maria Bonita, o vaqueiro, a vaquejada, o casamento e o enterro na zona rural.

É mesmo um trabalho de família, você chega na porta da casa não dá nem pra notar que tem alguém trabalhando. Aí você chama e aparece alguém com a mão suja de barro ou suja de tinta pra lhe atender, porque está trabalhando, se não tá na frente da casa tá nos fundos trabalhando. Na minha casa, por exemplo, tem um quartinho ao lado onde a gente trabalha. Tem muita gente que na própria casa que mora, produz as peças e ainda vende.³³

³² Entrevista com Severino Barbosa, vice-presidente da Associação dos Artesãos em Barro e Moradores do Alto do Moura (AABMAM). Local: AABMAM – Caruaru, em 27/7/2011, p. 2.

³³ Ibidem, p. 5.

Em 1971, a casa onde viveu o Mestre Vitalino foi transformada na Casa Museu Mestre Vitalino. No local, são expostas suas principais peças, objetos pessoais, fotografias, mostrando um pouco da história do famoso artesão caruaruense. Construída em 1959, a casa sofreu alguns reparos para se transformar em museu, mas conservou a estrutura original em tijolo cru. Estima-se a produção original de Vitalino em cerca de 180 peças, que continuam sendo reproduzidas por seus filhos, netos e bisnetos. As peças mais valorizadas são as da primeira fase de sua obra, cujos bonecos têm os olhos vazados e não pintados.

Além do artesanato em barro, o Alto do Moura possui bares e restaurantes especializados na culinária pernambucana, principalmente em pratos feitos com a carne de bode, muito apreciada na região, o cuscuz e a macaxeira. Contribuí, ainda, para abrilhantar o São João de Caruaru, com um dos mais animados polos da festa junina. Com a repercussão da arte do barro, o Alto do Moura passou a ser considerado como o “Maior Centro de Artes Figurativas das Américas”,³⁴ título que tem se convertido em benefícios para a comunidade divulgar a sua arte.

Os impactos socioambientais do artesanato em barro no Alto do Moura

A interação direta do homem com a natureza nem sempre traz benefícios para ambos, há que se considerarem aspectos positivos e negativos durante a atividade humana e, em certa medida, buscar meios de minimizar os efeitos desfavoráveis nessa relação. Fazendo-se uma análise do ofício dos artesãos do Alto do Moura, foi possível levantar algumas questões.

A maior parte da argila extraída vem das margens do rio Ipojuca, distante cerca de três quilômetros do Alto do Moura. Essa área foi doada pelo governo do Estado de Pernambuco aos artesãos, sob os cuidados da Associação dos Artesãos em Barro e Moradores do Auto do Moura (AABMAM) para ser explorada. Um dos principais motivos de criação da associação foi a necessidade de ter um espaço para explorar o barro, pois à época, não se tinha mais de onde retirar a matéria-prima, como explica o senhor Severino, vice-presidente da AABMAM.

³⁴ A divulgação desse título pela Fundação de Cultura da cidade e por inúmeras reportagens na imprensa e em programas locais difundem este título que teria sido dado ao bairro do Alto do Moura pela Unesco. Porém, não há nenhum registro de recebimento deste título, tampouco há informações no *site* da Unesco, que confirmem esta concessão do título. Os próprios moradores e artesãos da comunidade não sabem como este título foi dado.

Então a gente fundou a Associação e ao mesmo tempo fez um ofício para o governo do Estado na época, isso em 1981, solicitando o barro, contando pelo processo que a gente tava passando que não tinha mais barro, os donos de cerâmica tinham acabado com o barro todo. Então o governo desapropriou uma área a quatro quilômetros de distância daqui e doou para a Associação. Aí a gente ficou tirando, tirando, e quando tava perto de acabar a gente correu atrás novamente. [...] A gente conseguiu outro terreno aqui bem perto que é do governo federal, do ministério da agricultura. [...] Então houve uma negociação do prefeito com o governador e a gente recebeu a área do barro. Fizeram um cálculo lá e disseram que dá para gente passar quarenta anos tirando o barro.³⁵

Como se verifica, a argila é um recurso natural que há décadas vem sendo extraído naquela região, na medida em que uma área esgota toda sua capacidade de exploração, é imprescindível buscar-se outro local para o trabalho. Tudo isso é realizado sem um acompanhamento por parte de órgãos governamentais de fiscalização. No início da exploração não havia controle algum; atualmente, é a própria Associação de Artesãos que administra a atividade na jazida, mesmo sem ter a competência técnica e equipamentos necessários que possibilitem uma tarefa mais sustentável.

Para auxiliar os artesãos em sua produção, o Itep,³⁶ através da Unidade de Metrologia e Materiais (UMM), está desenvolvendo um projeto que contribuirá para melhorar tanto a extração como o beneficiamento do barro. Trata-se da implantação de uma unidade de produção de massa cerâmica no Alto do Moura, com o objetivo de proporcionar infraestrutura (maquinário e ferramentas) e conhecimentos técnicos aos artesãos, a fim de que obtenham uma argila com boa qualidade e com menos desperdício. Pois, da maneira como o barro é extraído e beneficiado hoje, ainda se perde muito durante a produção das peças. E, como ainda não se tem uma forma de reutilização desse material, todas as peças queimadas que se quebram e não têm reparo, ou o barro que seca, são jogados fora. A realização desse projeto significa a possibilidade de maior produtividade,

³⁵ Entrevista com Severino Barbosa, op. cit., p. 3.

³⁶ Instituto Tecnológico de Pernambuco. Disponível em: <http://www.itep.br/noticias_ler.asp?codigo_conteudo=1686&codigo_categoria=1>. Acesso em: 13 jul. 2011.

menos custo e a minimização dos problemas ambientais com a extração adequada da matéria-prima.

Um fato que tem se apresentado como preocupação para os artesãos é a falta de lenha para a queima das peças, pois todas as peças precisam ser queimadas durante a produção e todos os fornos são à lenha. A madeira que hoje é utilizada pelos artesãos é a algaroba, árvore que não tem maiores restrições para o corte; contudo é cada dia mais difícil encontrá-la; somado a isso, o Ibama³⁷ tem intensificado a fiscalização sobre a derrubada de árvores devido ao desmatamento que a região vem sofrendo. Por isso, a Associação buscou outras formas de queimar as peças e, apesar dos esforços em utilizar-se de outros recursos, as tentativas não têm surtido o efeito positivo. Uma das alternativas foi usar tabletes do pó da madeira preparado por uma serralheria da cidade, mas não funcionou, porque aquele material, apesar de aquecer o fogo, não era suficiente para a queima e limpeza das peças (processo que os artesãos chamam de *cardear*). Houve ainda um projeto do governo do Estado com a fabricação de um forno a gás, que seria de uso comunitário, mas, com a mudança de governo, após as eleições a proposta foi encerrada. Por último, o governo sucessor enviou um forno elétrico para a Associação, mas nunca chegou a ser usado, já que após a sua entrega nada foi feito para o seu funcionamento.³⁸ A utilização da lenha como fonte única de combustível para os fornos, além de aumentar a poluição da atmosfera, a queima da madeira vem contribuindo para a destruição da vegetação da região.

Como a maioria dos artesãos do Alto do Moura vivem daquilo que produzem, a arte, o trabalho e a fonte de sobrevivência integram-se num significado comum para aqueles artistas. Nesse sentido, percebe-se que as exigências do mercado têm levado muitos deles a abandonarem a tradição das características herdadas do Mestre Vitalino, que retratam a vida do nordestino, principalmente da mulher e do homem do campo, para produzirem artefatos que têm uma maior rentabilidade, mesmo sem ter uma identidade com a comunidade. Esse novo artesanato é vendido em regiões do País, sem muitas vezes serem identificados como as características do Alto do Moura. Isso tem gerado críticas dentro do próprio núcleo artesanal entre os que seguem a tradição. Uma peça que tem sido produzida

³⁷ Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

³⁸ Entrevista com Severino Barbosa, op. cit., p. 6.

frequentemente e tem ganhado destaque nas vendas, são as bonecas chamadas “dondoca” ou “nega maluca”, que para muitos artesãos da comunidade não devem ser consideradas como arte.

Porque eu posso chegar lá na casa de um oleiro, que já não é um artesão, porque trabalha com o torno. Peço a ele cinqüenta corpos aí ele puxa no torno, dentro de meia hora ele faz esses corpos da peça, aí eu chego aqui e faço numa forma cinqüenta cabeças da boneca, mando outra pessoa fazer a forma e tiro a cabeça. Peço a outra para fazer o braço, aí pegou o corpo, colocou a cabeça e os braços e aí é só pintar, tá pronta a boneca, é tudo igual. No meu caso é diferente, eu e muitas pessoas aqui, porque eu faço na mão.³⁹

Existe a proposta da prefeitura de Caruaru de tornar o Alto do Moura um sítio histórico por meio da revitalização urbana, turística e cultural do bairro.⁴⁰ Haverá uma grande intervenção urbanística, mas que manterá as características da arquitetura do local, incluindo a construção de um centro receptivo-turístico, um estúdio para ensaio e gravação de bandas, um anel viário, acessos em todo o espaço para pessoas com deficiência e estacionamento pavimentado. Além disso, o projeto incluirá a qualificação dos profissionais que trabalham, no Alto do Moura, em bares, restaurantes e demais serviços, assim como na capacitação dos próprios artistas, tudo isso por meio de parceria com o Sebrae.⁴¹

Essa é uma iniciativa que, se for desenvolvida, trará benefícios socioeconômicos e culturais para a comunidade que, apesar de já receber turistas durante o ano inteiro de forma esparsa, não possui uma infraestrutura nem atividades que garantam um fluxo maior de visitação. Por isso, o maior período turístico acaba sendo o das festas juninas; no mais, os artistas ficam à espera de algum visitante. Conforme defende Alfonso:

³⁹ Ibidem, p. 5.

⁴⁰ Notícia disponível em: <<http://www.feiradecaruaru.com/site/Alto%20do%20Moura/index.html>> Acesso em: 1º jul. 2011.

⁴¹ Sistema Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.

El hecho de que los turistas conozcan el patrimonio cultural puede ser altamente positivo; si además se les ofrece una serie de acciones que potencien la asimilación de ese patrimonio se conseguirá, por una parte, que éste grupo de individuos comprenda algunos aspectos de la identidad de sus anfitriones, y por otra, que estos últimos se preocupen por activar y preservar elementos que, en otras circunstancias podrían quedar relegados.⁴²

Nesse sentido, para a Unesco, o turismo pode contribuir na integração das iniciativas lucrativas e contribuir no diálogo intercultural. Por isso, o turismo cultural, que inclui algumas formas de turismo religioso, assim como o turismo relacionado com os sítios do patrimônio mundial, apresenta-se como uma alternativa de promoção da compreensão cultural, colocando os outros no seu entorno natural e confere maior profundidade histórica às outras culturas. E, na medida em que outras localidades se associam ao projeto, “esse fato também pode acentuar o sentimento de autoestima e contribuir para o desenvolvimento sustentável”.⁴³

Portanto, é imprescindível desenvolver estratégias de fomento ao turismo e das atividades culturais, pois o desenvolvimento de uma cultura passa pela divulgação de sua arte, pelo incremento de sua economia, pela interação dos diferentes saberes, e isso pode ser propiciado pela valorização do patrimônio cultural.

Considerações finais

As preocupações com o meio ambiente é um dos principais temas de discussão nos debates científico e político em todo o mundo contemporâneo. Por isso, estudar o conceito de sustentabilidade socioambiental e a importância de sua efetivação, para um desenvolvimento mais justo, possibilita compreender que existem várias dimensões da vida humana que necessitam ser debatidas e praticadas, e que contribuem para a concretização da transformação social.

Assim, o Brasil avançou do ponto de vista normativo ao adotar um conjunto de regras e procedimentos que orientam e estabelecem a conduta das instituições e dos cidadãos diante das questões do meio ambiente, como no caso da Política Nacional do Meio Ambiente, da lei do Patrimônio

⁴² ALFONSO, op. cit., p. 99.

⁴³ UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, p. 22.

Cultural e pela ratificação de tratados internacionais com órgãos como a Unesco. Do ponto de vista conceitual, a principal inovação em questão ambiental está no texto constitucional brasileiro, que traz a noção de que o meio ambiente é um bem de todos e, assim, deve ser mantido pensando na qualidade de vida das pessoas no presente e futuro. Através dessa compreensão nasce o conceito de sustentabilidade socioambiental. Logo, tanto o direito ambiental quanto a gestão ambiental estão fundamentados pelo conceito de sustentabilidade, que deve ser abordada em suas várias dimensões (social, econômica, ecológica, espacial e cultural, política, tecnológica e jurídica).

Nessa medida, o meio ambiente cultural chama a atenção diante desse panorama, por ser um exemplo dessa interação dinâmica entre essas variáveis da sustentabilidade. Pois, pensar na cultura, como instrumento de desenvolvimento, permite viabilizar e promover o reconhecimento das pessoas com sua comunidade, seu território, seus saberes e valores. A valorização do patrimônio cultural pode se reverter entre outros benefícios em melhorias sociais (educação da população e respeito pela cultura), econômicos (geração de emprego e renda através do trabalho desenvolvido no lugar ou por meio do turismo) e ecológicos (preservação dos bens culturais e naturais).

O exemplo da comunidade do Alto do Moura contribui para uma compreensão melhor da complexidade das atividades humanas em todas as suas dimensões, seja cultural, social, econômica ou ecológica. Nessa perspectiva, o paradigma da sustentabilidade socioambiental requer um compromisso efetivo por parte dos diversos atores que compõem a sociedade, na medida em que as estratégias e ações sustentáveis, que forem aplicadas, deem-se de forma integrada e dinâmica para a promoção de um desenvolvimento mais equilibrado.

Verificou-se que a comunidade se destaca pela riqueza cultural e histórica que possui, devido à preservação da tradição do artesanato em barro por meio de seus artesãos, que, em sua maioria, retiram sua renda daquela atividade. Mas este trabalho é feito enfrentando dificuldades. A extração de recursos naturais para a produção artesanal faz parte da história daquela localidade. Contudo, muito tem se discutido sobre como conciliar a crescente necessidade pelos recursos, diante da possibilidade de esgotamento dos mesmos. A exploração econômica da matéria-prima tem garantido emprego e renda a centenas de pessoas. Ainda mais que sem o recurso não há como ter o trabalho, fato que também interfere no processo cultural.

Percebeu-se considerável negligência por parte do governo local, que não tem uma política pública, ou sequer um programa regular para investir na capacitação dos profissionais, na manutenção dos pontos turísticos e mesmo na própria preservação ou na divulgação da arte do bairro, que é uma referência cultural para a cidade. Além disso, os órgãos ambientais, que deveriam orientar e fiscalizar o uso, a reutilização e o descarte dos recursos naturais utilizados na confecção artesanal, estão praticamente ausentes neste processo. Isso corrobora para o entendimento da pouca efetivação do compromisso do Poder Público com a localidade, tanto em questões econômicas, sociais e tecnológicas, quanto políticas e ecológicas.

Nesse sentido, ao se pensar nos problemas ligados à sustentabilidade, deve-se considerar suas questões dentro de um processo plural, sistêmico e complexo, pois a relação humana com o meio natural tem variados desdobramentos, que podem provocar mudanças na sociedade e trazer consequências nem sempre favoráveis, além de degradar o meio ambiente. O Poder Público e a sociedade precisam pensar e efetivar estratégias que integrem as dimensões da sustentabilidade, identificando os problemas existentes e agindo, no intuito de garantir o desenvolvimento de forma mais integrada.

Referências

- ALFONSO, María José Pastor. El patrimonio cultural como opción turística. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 9, n. 20, p. 97-115, out. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ha/v9n20/v9n20a05.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2011.
- ALVES, Sérgio Luís Mendonça. *Estado poluidor*. São Paulo: J. de Oliveira, 2003.
- BARBIERI, José Carlos. *Desenvolvimento e meio ambiente: as estratégias de mudança da agenda 21*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- CMMAD. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 1998.
- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- GAUDIANO, Edgar Gonzalez. *Educação ambiental*. Lisboa: Instituto Piaget, 2005.
- ISOLDI, Rosilaine André. Características e Dimensões do Projeto Sustentável em Arquitetura. 2010. Disponível em: <<http://www.ufpel.edu.br/faurb/prograu/documentos/artigo4-sustentabilidade.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2012.

- LAGE, Allene Carvalho. *Administração pública orientada para o desenvolvimento sustentável: um estudo de caso: os ventos das mudanças no Ceará também geram energia*. 2001. Dissertação (Mestrado) – FGV, Rio de Janeiro, 2001.
- LIMA, Francisca Helena Barbosa; MELHEM, Mônica Muniz; POPE, Zulmira Canário (Org.). *Bens móveis e imóveis inscritos nos Livros do Tombo do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional: 1938-2009*. 5. ed. [Versão Preliminar]. Rio de Janeiro: Iphan/Copedoc, 2009.
- LIMA, Sandra Ferreira de. *Invenção e tradição: um olhar plural sobre a arte figurativa do Alto do Moura*. 2001. Dissertação (Mestrado em Multimeios) – Universidade de Campinas, Campinas, 2001.
- MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.
- RUIVO, Fernando. *Poder local e exclusão social*. Coimbra: Quarteto, 2000.
- SACHS, Ignacy. *Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente*. São Paulo: Studio Nobel e Fundação de Desenvolvimento Administrativo (Fundap), 1993.
- SANTOS, Cecília Rodrigues dos. Novas fronteiras e novos pactos para o patrimônio cultural. *São Paulo em Perspectiva*. [online]. 2001, v. 15, n. 2, p. 43-48. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n2/8576.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2011.
- TORRES, Christina Menezes; HOLZER, Werther. *Paisagem cultural: saber, instrução para a sustentabilidade ambiental urbana*. 2008. Disponível em: <<http://www.usp.br/nutau/CD/32.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2011.
- UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. *Relatório Mundial da Unesco: investir na diversidade cultural e no diálogo intercultural* (Resumo), França: Unesco, 2009.
- VECCHIATTI, Karin. Três fases rumo ao desenvolvimento sustentável: do reducionismo à valorização da cultura. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 3, p. 90-95, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n3/24782.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2011.
- ZANIRATO, Silvia Helena. Experiências de prevenção de riscos ao patrimônio cultural da humanidade. *Ambiente e sociedade*. [online]. 2010, v. 13, n. 1, p. 151-164. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v13n1/v13n1a10.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

INILUDÍVEIS DIGRESSÕES DO *STANDARD* DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UMA NOVA MATRIZ DE RACIONALIDADE A PARTIR E ALÉM DA QUESTÃO CANAVIEIRA

Belinda Pereira da Cunha
Alex Jordan Soares Mamede

Introdução

O que é sustentabilidade? O que é ambiente? Afinal, o que é isto – desenvolvimento sustentável? Ao que tudo indica, tais perguntas funcionam como horizontes abertos aos novos sentidos, às dissidências, às diferenças e às proposituras de explicações para os desafios da globalização e da crise ambiental de nossa época. O enfrentamento dessas inquietudes enseja a confluência de várias racionalidades; indispensáveis para, a partir daí (re)construir uma racionalidade ambiental (LEFF, 2011), pavimentada pelos saberes impensáveis – alocados no porvir – emergentes da complexidade ambiental, que demanda – acima de tudo – *des-construir* o refletido e pensado, para pensar o ainda não pensado e questionado. (LEFF, 2010).

Num primeiro momento, tencionamos pontificar o local de nossa fala perante a crise ambiental contemporânea e, seguindo uma das trilhas teóricas deixadas por Leff (2010), compartilhar os espaços limítrofes do conhecimento dominante, incapaz de (re)conhecer a complexidade ambiental embutida nos dilemas da sustentabilidade. Considerando que o escopo civilizatório da sustentabilidade não coaduna – apesar da renitência de muitos – com as alternativas do padrão dominante de desenvolvimento sustentável, difundido no senso comum – alinhado demasiadamente com lastros ecocapitalistas.

Em outras palavras, a sustentabilidade não é um mero crescimento econômico rotulado de sustentável e pintado de verde. A (re)tomada de uma ressignificação crítica do ambiente, da sustentabilidade e do saber ambiental implica uma ruptura com os estorvos mercantilistas da abordagem da questão ambiental adstrita a um reducionismo econômico, responsável por limitar o diálogo entre a hibridação dos saberes culturais e as inter-relações do conhecimento. A emergência da crise ambiental vem constatar o fim do projeto desenvolvimentista assentado no domínio tecnocientífico do ambiente. (LEFF, 2001).

Nesse itinerário, pretendemos avançar sobre as perspectivas do debate da sustentabilidade inserido nas múltiplas causalidades materiais, sociais, epistemológicas e ideológicas da questão canavieira. Nesse debate, constroese um otimismo técnico-científico pertinente às possibilidades trazidas pela geração de energia, através da queima da palha e do bagaço da cana-de-açúcar, anteriormente considerados resíduos, mas que agora assumem o caráter de coprodutos, capazes de propiciar novas possibilidades energéticas e sociais. A articulação das conjecturas e tensões ambientais no debate da questão energética e social – inerente à mecanização da colheita da cana-de-açúcar e a consequente utilização da palha como substrato energético – permite pormenorizar a tecedura ideológica, ecológica, tecnocientífica e cultural da complexidade ambiental umbilicalmente presente no debate sociedade/natureza da questão canavieira.

O paradigma da sustentabilidade interroga as origens e as vias de complexificação histórica dos meandros da atividade canavieira, projetando e (re)construindo alternativas para um futuro calcado na reapropriação do mundo, a partir da compreensão do ser e da crise ambiental; abrindo-se a partir de um canal de *des-alienação* do ser humano perante as casamatas do *des-conhecimento* da lei de entropia.¹ O que provocou a legitimação e reificação de um projeto desenvolvimentista, que apregoa um crescimento sem limites e a legitimação ideológica das amálgamas do consumismo desmesurado.

¹ A lei de entropia ou princípio da degradação da energia estabelece que, nas transformações térmicas, a energia sofre um processo de degradação qualitativa, irreversível e perfeitamente mensurável, que torna impossível sua reutilização na produção de trabalho (isto é, sem introdução de “energia nova” de fonte externa”). A destruição de um ecossistema através da fragmentação de suas conexões estruturais ou funcionais leva, pois, a uma perda de informação, representada pela geração de entropia. (BRANCO, 1999, p. 57-62).

Metodologia – ou sobre como a compreensão hermenêutica do ambiente deflui da autocompressão do próprio sujeito

O conhecimento científico é objetivo, sistematizado, verificável, porém falível. Dessa maneira, a ciência deve reiteradamente (re)ver falhas, imprecisões e impropriedades de sua própria trajetória. Torna-se imperioso ressaltar que as carências dos métodos científicos consistem em um problema a ser também descortinado, dado que a pretensa perfectibilidade da pesquisa científica está relacionada aos problemas dos próprios crivos metodológicos. Não obstante, é necessário desvelar o paradigma científico que prega a superação da história, da temporalidade e da finitude. Isso é uma condição *sine qua non* para a consequente (re)fundamentação de uma hermenêutica,² que reconheça o caráter histórico e temporal da ciência. Sendo compreendida através da linguagem, que não é uma mera terceira coisa que se interpõe entre o sujeito e o objeto, mas um horizonte aberto em que se projetam os sentidos. A linguagem não é um mero instrumento para o *ser* estar no mundo, pois seu estar no mundo é cingido por sua própria constituição lingüística. (STRECK, 2009).

Para a compreensão do paradigma da sustentabilidade na colheita da cana-de-açúcar e queima do bagaço, precisa-se (re)problematizar os limites dessas atividades em termos de sustentabilidade e os próprios discursos circundantes a esse paradigma. Para isso, um diálogo entre a teoria e a prática é precípua para reflexão do objeto de estudo; contudo, sem ignorar a deficiência intrínseca dos métodos científicos, decorrente da própria complexidade ambiental e incompletude do ser.

A realização de um levantamento bibliográfico e o compartilhamento de discursos e práticas, nas atividades realizadas, não pode ficar adstrita a paradigmas metodológicos estanques – e ainda que fiquem por necessidade de concatenação e sistematização – deve-se reconhecer o movimento dialético de sua compleição. Isto é, a existência de contradições responsáveis pela emergência de novas contradições e, por conseguinte, demandará novas soluções, igualmente contraditórias. A dialética,³ portanto, consiste

² A hermenêutica será, assim, essa incômoda verdade que se assenta entre duas cadeiras; quer dizer, não é nem uma verdade empírica, nem uma verdade absoluta – é uma verdade que se estabelece dentro das condições humanas do discurso e da linguagem. (STEIN, 1996, p. 38 ss).

³ Vale citar o conceito de dialética de Engels citado por Politzer (1979, p. 214): A dialética é a grande idéia fundamental segundo a qual o mundo não deve ser considerado como um complexo de coisas acabadas, mas como um complexo de processos em que as coisas, na aparência estáveis, do mesmo modo que os seus reflexos intelectuais no nosso cérebro, as ideias, passam por uma mudança ininterrupta de devir e decadência.

no movimento das contradições, compreendendo uma relação de negação interna entre construtos, que só existem devido à própria negação interna. (CHAUI, 1980).

Conforme nos ensina Gadamer (2002, p. 509-510), “a hermenêutica tem sua relevância para a teoria da ciência, na medida em que com sua reflexão no âmbito das ciências descobre condicionamentos de verdade que não pertencem à lógica da investigação, mas que a precedem”. Não se trata de menoscabar o mensurável e o dedutível, mas reconhecer seus limites. Uma pesquisa que se propõe a articular reflexões críticas atinentes aos processos simbólicos e materiais, a partir do reconhecimento da complexidade ambiental, deve encadear o método dialético como direção sequencial para uma “*revolução permanente no pensamento* que mobiliza a sociedade para a construção de novas matizes de racionalidade”. (LEFF, 2011, p. 425). No caso em questão, postular uma nova racionalidade ambiental.

As vias de complexificação da racionalidade ambiental e a constitucionalização (simbólica?) do ambiente

Problematizar a complexidade circumspecta do ambiente perpassa a necessidade de (re)pensar o enlaçamento do saber ambiental,⁴ e suas implicações nas ciências e no conjunto da materialidade das relações sociais. Os processos, fundamentos e baluartes responsáveis pela constitucionalização da proteção ambiental – desembocando em uma sustentabilidade (socio)ambiental nas políticas pela redução da queima da palha e aproveitamento da energia gerada pela queima do bagaço da cana-de-açúcar – reverbera tentativas de superar a crise ambiental de nossa época.

A crise ambiental é antes de tudo uma crise civilizatória, amalgamada a uma crise do próprio conhecimento,⁵ ensejando a imprescindível

⁴ O saber ambiental e o ambiente não se configuram como construtos epistemológicos estritamente ecológicos. O saber ambiental é um postulado crítico com fins transformadores, cingidos por contextos culturais, econômicos, sociais, ideológicos e ecológicos. O ambiente, atualmente, está se propalando no senso comum como algo reduzido às questões ecológicas, devido, sobretudo, às fontes de poluição emergentes nos países latino-americanos. Estes, historicamente, são marcados pelas externalidades socioambientais do desenvolvimento do capitalismo global.

⁵ A crise de paradigmas aduzida por Leff (2010) propala-se com maior rigor nos meandros do ensino jurídico e do seu conhecimento. Este é ainda fortemente marcado pelo paradigma epistemológico da filosofia da consciência, fundado na premissa de um sujeito isolado

necessidade de compreender o ser na contemporaneidade, entendendo “suas vias de complexificação para, a partir daí, abrir novas pistas para o saber no sentido da reconstrução e da reapropriação do mundo”. (LEFF, 2010, p. 191). Nesse ímpeto, a demanda por uma proteção do ambiente desdobra-se de uma crise global e multifacetária. A empreitada encetada⁶ em Estocolmo promoveu, em vários países, uma onda de constitucionalização do bem jurídico ambiental, conquanto, por vezes, a introdução das normas constitucionais ambientais foi meramente simbólica, não provocando mais do que uma reordenação estética no texto constitucional.⁷ O fenômeno da falta de ressonância prática ou jurisprudencial das normas constitucionais ambientais explicita-se, até mesmo, em países famosos pela tradição constitucional, como, por exemplo, os Estados Unidos, em que a maioria das Constituições Estaduais preconiza o ambiente de forma expressa. (BENJAMIN, 2007).

A Constituição brasileira conferiu uma maior proeminência e preeminência aos textos normativos ambientais, exurgindo a fundação de uma ordem pública ambiental constitucionalizada, corroborando a compreensão sistêmica e legalmente autônoma do ambiente, inaugurada pela Lei 6.938/81, que conceitua, em seu art. 3º, I, o meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

A noção de uma compreensão sistêmica do ambiente – adotada pela Constituição Federal – decorre de uma necessidade de um saber ambiental

cognoscente, sendo as manifestações de vida e relações humanas demasiadamente fetichizadas e funcionalizadas. Conforme nota Streck: “O resultado dessa(s) crise(s) é um Direito alienado da sociedade, questão que assume foros de dramaticidade se compararmos o texto da Constituição com as promessas da modernidade incumpridas.” (STRECK, 2009, p. 79-80).

⁶ Os tratados internacionais, no âmbito ambiental, não surgiram recentemente, mas o despertar do Direito Internacional Ambiental só se deu na segunda metade do século XX, mais precisamente com os efeitos irradiados da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano de 1972 em Estocolmo (MAMEDE, 2011). Nessa linha, pontifica guerra: “Para se ter a ideia da proliferação de documentos internacionais em matéria ambiental após 1972, até os anos 60, existiam apenas alguns dispositivos para a proteção dos pássaros úteis à agricultura, a proteção das peles de focas e sobre a proteção das águas. De 1960 até 1992, foram criados mais de 30.000 dispositivos jurídicos sobre o meio ambiente, entre os quais 300 tratados multilaterais e 900 acordos bilaterais, tratando da conservação e mais de 200 textos oriundos das organizações internacionais”. (GUERRA, 2007, p. 3).

⁷ Os países do Leste europeu foram os primeiros a constitucionalizar o meio ambiente – como, por exemplo, a Polônia, que o fez em 1976 –, porém, as previsões constitucionais careceram de desdobramentos práticos.

inter e transdisciplinar, sob os intentos de uma convação dos paradigmas epistemológicos e composturas ideológicas.⁸ Não significa, pois, a busca incauta de um saber ambiental globalizante, comportando enclaves conceituais refratários e herméticos, nem um modelo aberto, global e holístico, mas constituído por paradigmas estanques.

É indubitável que o conhecimento, quando segregado em unidades objetificadas, para analiticamente perquirir os seus entes, poderá subjugar saberes e menoscabar a complexidade ambiental, caso as multicausalidades dos saberes, permeados historicamente, socialmente legitimados e ideologicamente constituídos não sejam considerados. A necessidade de compreender os múltiplos complexos e à contingências subjacentes à complexidade ambiental, torna imperiosa – mediante novas estratégias teóricas inter e transdisciplinares – a compleição de uma racionalidade do saber ambiental, sem vituperar as especificidades dos saberes científicos e não científicos. Consoante nos ensina Leff:

A construção de uma racionalidade ambiental demanda a transformação dos paradigmas científicos tradicionais e a produção de novos conhecimentos, o diálogo, hibridação e integração dos saberes, bem como a colaboração de diferentes especialidades, propondo a organização interdisciplinar do conhecimento para o desenvolvimento sustentável. Isso gera novas perspectivas epistemológicas e métodos para a produção de conhecimento, bem como para a integração prática de diversos saberes no tratamento de problemas socioambientais. (LEFF, 2010, p. 162).

⁸ A palavra *ideologia* é costumeiramente utilizada em referência a um “ocultamento da realidade” (CHAUI, 1980, p. 8), a tentativas de legitimar a existência de ideias aparentemente independentes da realidade social, ou seja, como ideias que existiriam por si, independentemente das condições materiais de existência. Ver, para tanto, o conceito de ideologia trabalhado por Mariani, a partir de Pêcheux: “Um mecanismo imaginário através do qual coloca-se para o sujeito, conforme as posições sociais que ocupa, um dizer já dado, um sentido que lhe aparece como evidente, isto é, natural para ele anunciar daquele lugar. O sujeito se imagina uno, fonte do dizer e senhor de sua língua; do mesmo modo, parece-lhe normal ocupar a posição social em que se encontra. O funcionamento ideológico provoca as ilusões descritas: apaga-se para o sujeito o fato de ele entrar nessas práticas histórico-discursivas já existentes.” (MARIANI, 1998, p. 24). Outros pensadores marxistas – como, por exemplo, Lênin e Gramsci – conceituam ideologia, de forma diferente, como “qualquer concepção da realidade social ou política, vinculada aos interesses de certas classes sociais”. (LÖWY, 1991, p. 12).

O saber ambiental é uma síntese de teoria e práxis, uma relação dialética entre as transformações teóricas, culturais e institucionais; movimento das contradições socioambientais e atuação dos movimentos sociais.⁹ Neste ínterim, não podemos ignorar as relações de poder que perfazem qualquer interferência no ambiente e os discursos¹⁰ relacionados às análises energéticas e ecossistêmicas, responsáveis por naturalizar – ou não – a desigualdade social e a destruição ecológica.

Isso nos leva a perguntar: Quais as relações de poder inerentes à produção canavieira brasileira, e mais especificamente nordestina, no contexto da capitalização do mundo e do próprio conhecimento? Nesse enredo, cabe verificar as possibilidades – ou não – de sustentabilidade ou menor degradação do ambiente, na consecução do processo industrial sucroalcooleiro.

Tendo em vista a importância que ocupa a atividade canavieira para a economia nacional, é necessário compreender as problemáticas socioambientais subjacentes a essa atividade econômica, sob pena de o progresso, possibilitado pelos produtos da cana-de-açúcar e de seus derivados, escamotear sérios problemas associados a uma produção que desdenha as questões socioambientais. Na Região Nordeste, os problemas decorrentes da produção canavieira se agravam, sobretudo, devido às

⁹ Movimentos sociais engajados não só no campo prático, mas atuantes também no campo teórico-ideológico. Ou seja, fortalecendo a concepção do ambiente mais como um potencial produtivo para uma nova racionalidade ambiental, do que como um custo ou estorvo para o crescimento econômico. Destarte, estes “novos” sujeitos sociais defendem pautas incorporadas nas inquietudes da crise ambiental; como, por exemplo, a autonomia cultural, a autodeterminação tecnológica, a autogestão comunitária dos recursos, bem como denunciam a destruição ecológica e a degradação da qualidade de vida. Ressalte-se que tais movimentos também não podem desvincular-se das raízes históricas das lutas camponesas, operárias e populares pela defesa da terra, do trabalho e de suas condições gerais de vida. Esse imperativo deve prevalecer sobretudo na América Latina, em que ocorre uma *sobreapropriação* do trabalho alheio e uma espoliação dos recursos naturais. Ver, para tanto Leff (2011, p. 96-117).

¹⁰ Perquirindo o discurso do desenvolvimento sustentável – nos moldes que é majoritariamente externalizado; Leff (2001) analisa que tal discurso é uma tentativa de conciliar, através da retórica, a busca do lucro com o capital humano e ecológico, quando, na verdade, ocorre uma mercantilização da natureza e dos construtos culturais. Destarte, arremata Leff (2001, p. 8): “El discurso del crecimiento sostenible postula la eliminación del conflicto entre economía, comercio y ambiente, olvidando la contradicción que existe entre la racionalidad de corto plazo de la economía y la ley de la entropía que opera en toda transformación productiva de la naturaleza.”

condições deletérias,¹¹ a que são submetidos os trabalhadores e trabalhadoras que, por vezes, trabalham nos canaviais com seus direitos trabalhistas negligenciados, além de serem submetidos a um regime de esforço demasiadamente extenso para as suas condições físicas.

Nessa senda, o acatamento da legislação ambiental e trabalhista pelos empregadores – mediante uma perene fiscalização da população e dos órgãos públicos – é condição prima para a efetividade de um desenvolvimento pautado na observância das imprescindíveis condicionantes impostas pela legislação. Igualmente, é de vital importância medidas de incentivo a projetos e atuações dos produtores de cana-de-açúcar, balizada pela lisura dos dispositivos socioambientais da legislação.¹²

A conservação de um ambiente equilibrado é uma pauta a tempos discutida em proporções globais. A indissociabilidade da produção capitalista global ensejou a formulação de tratados e convenções internacionais, que explicitam a ideologia planetária de uma preocupação com um problema que erige de uma forma mais pujante neste século – ainda que os mecanismos de pressão para a garantia da efetividade desses instrumentos sejam perniciosos.

Cabe elucidar, aqui, alguns apontamentos sobre o discurso do desenvolvimento sustentável, atinente a uma preocupação em instrumentalizar um desenvolvimento econômico, que esteja em consonância com a sustentabilidade ambiental. Ou seja, que consiga consagrar um modelo atento para os diversos impactos negativos engendrados no ambiente.

¹¹ Em pesquisa realizada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) no Brasil, constatou-se que o perfil dos hodiernos trabalhadores escravos, em sua maioria, é o seguinte: homens, negros, nordestinos e analfabetos funcionais. Entrementes, o perfil dos empregadores é totalmente distinto, qual seja: homens, brancos, nascidos na Região Sul-Sudeste, com Ensino Superior completo. Isso também é herança colonial. Um *apartheid* social velado. Vindo de um país com latifúndios incomensuráveis, não é novidade!

¹² No ano de 2012, quatro empresas paraibanas do setor sucroenergético receberam o selo “Empresa Compromissada” conferido pelo governo federal. O certificado é fruto do compromisso nacional, para aperfeiçoar as condições de trabalho no setor sucroalcooleiro, assinado em junho de 2009, após negociações entre o governo, empresas e sindicalistas. A adesão das empresas é voluntária, e o selo é concedido depois de as empresas passarem por auditorias independentes. O compromisso visa ainda a garantir o uso de equipamentos de segurança e promover a qualificação dos trabalhadores que atuam no cultivo da cana. O selo foi criado para identificar e reconhecer positivamente a empresa, por suas ações em benefício do trabalhador manual na cana-de-açúcar. Disponível em: <<http://www.folhadosertao.com.br/portal/>>. Acesso em: 21 jun. 2012.

A retórica do desenvolvimento sustentável tem estiolado a concepção crítica do saber ambiental, bem como torna rasteira e simplista a complexidade dos processos ambientais. Destruindo os caracteres culturais, o discurso do desenvolvimento sustentável tende estruturalmente – sob a estridência utilitarista-antropocêntrica da lógica do capital – apropriar-se dos recursos naturais, com vistas à maximização desmedida do lucro. A ideologia do desenvolvimento sustentável remonta a uma dispersão do real, dado que as “estratégias de sedução e simulação do discurso da sustentabilidade constituem o mecanismo extraeconômico por excelência da pós-modernidade para a reintegração do ser humano e da natureza à racionalidade do capital”. (Leff, 2011, p. 25).

O necessário *des-velamento* do imaginário sustentável: uma exploração da questão canavieira

O simulacro do desenvolvimento sustentável é uma estratégia discursiva de afastamento dos problemas imanentes da complexidade ambiental, conquanto, pontualmente, as políticas de desenvolvimento sustentável podem facultar um retardamento do processo entrópico.

Logo, o modo de produção capitalista, marcado historicamente por uma maximização demasiada dos lucros, através do negligenciamento dos problemas sociais e ambientais, tende, pontualmente, a se adequar às exigências da legislação ambiental. Nisso, as inovações trazidas pela robótica, engenharia, automação, e por outros ramos da tecnologia, têm auxiliado o setor sucroalcooleiro a otimizar sua produção, assim como estabelecer formas de organização atentas às exigências trabalhistas e ambientais do ordenamento jurídico pátrio. A mecanização da produção canavieira reflete em um problema que vai de encontro às reivindicações do movimento sindical, dado que o corte mecanizado das plantações de cana-de-açúcar implica uma redução do número de empregos e, ligado a isso, soma-se o fato de o processo de modernização da organização produtiva não vir associado a uma capacitação dos trabalhadores, para que estes se incorporem aos novos moldes implantados na produção.

Na Paraíba, foram incorporadas máquinas capazes de aperfeiçoar a produção, como, por exemplo, colheitadeiras e enchedeiras. Todavia, o processo de queima e colheita, em sua maioria, é feito por intermédio de mão de obra braçal. É no Município de Santa Rita que advém a maior parte da produção total do estado, nele estão alocadas as plantações de quatro usinas: Agroval, São João, Miriri e Japungu. Sendo esta última a

que mais emprega trabalhadores e possui plantações de cana-de-açúcar em sete municípios. Segundo dados da Safra 2011/2012, o Estado da Paraíba é o nono maior produtor de cana-de-açúcar do país e o terceiro do Nordeste – ficando atrás apenas de Pernambuco e Alagoas; e as suas unidades produtivas¹³ localizam-se com predominância na Zona da Mata Paraibana.

A forma pela qual se organizam as usinas de cana-de-açúcar da Paraíba está ligada, como não poderia deixar de ser, ao modo como se realizou a estrutura fundiária brasileira, que se formulou pela concentração de terras sob o domínio de uma minoria. Logo, esses grandes latifúndios – com a paulatina internacionalização da economia nacional empreendida pela globalização – foram introduzidos em um processo de industrialização, mormente a partir da década de 60 com a ditadura militar. Imersa nesse processo, a produção canavieira nacional e paraibana, com a finalidade de aumentar a produtividade e, por conseguinte, a lucratividade, teve um aumento do número de adubos, de inseticidas e de uma maior mecanização nas fases de produção.

Atentai que, na produção canavieira nacional, a mecanização da colheita e a utilização, pontual, de métodos menos nocivos à saúde dos trabalhadores e ao equilíbrio ecológico, não transcendem o processo articulado estruturalmente de mercantilização e economização da natureza. Meramente, observa a composição jurídico-política (re)fundacional da civilização hodierna, notadamente ainda nos marcos do ecocapitalismo.¹⁴

Dessa maneira, não sejamos ingênuos, a ciência, por vezes, talvez até estruturalmente, não caminha para o desenvolvimento da vida e da sustentabilidade ambiental. A privatização e a conseqüente monopolização da ciência e da tecnologia reverberam que as descobertas tecnológicas não carregam consigo um desígnio ético ou democratizador do conhecimento. Nesse ínterim, o ponto fundamental “não se restringe a saber se empregamos ou não a ciência e a tecnologia com a finalidade de resolver nossos problemas – posto que é óbvio que devemos fazê-lo –, mas se seremos capazes ou não

¹³ Ressalve-se que a Usina Santa Helena – localizada no município de Sapé – foi desativada e, portanto, atualmente, a Paraíba é constituída por nove unidades produtivas.

¹⁴ O ecocapitalismo está assentado na crença de que a crise ambiental poderá ser dirimida pelo avanço tecnológico, uma industrialização limpa e o controle demográfico do terceiro mundo, encarados como as principais inquietudes da crise. Tal corrente sofre variadas críticas, pois, segundo os críticos – nos quais estamos incluídos –, os postulados ecocapitalistas tencionam medidas meramente paliativas. Isto é, não solucionado, no campo prático e teórico, o âmago da crise ambiental de nossa época.

de redirecioná-las radicalmente” (MÉSZÁROS, 2011, p. 989), porquanto, torna-se até desnecessário corroborar, que ambas estão pautadas na busca desarrazoada da maximização do lucro.

Na construção de uma nova racionalidade ambiental também estão implícitos propósitos, valores e fins heurísticos, que irrompem de um (re)conhecimento da coevolução ecológico-cultural aberta aos saberes organizados pela cultura e aos conhecimentos codificados pelas ciências; objetivando a propositura de uma (re)ordenação dos problemas e de novas problemáticas, não através de uma linguagem comum econômico-tecnológica, que visa ao consenso, mas por meio de um diálogo que convoca as dissidências sociais, culturais, ecológicas e epistemológicas. (Leff, 2010).

Como a lógica da produção agrícola brasileira ocorre sob a influência das demandas externas, por impulso do processo de internacionalização da economia nacional, a produção canavieira aufere um lugar de destaque no competitivo mercado internacional. Principalmente, após a irrupção das possibilidades energéticas trazidas pelo álcool etílico.¹⁵ Contudo, é sabido que no contexto da economia paraibana a produção circunda sob três produtos primordiais: etanol, açúcar e mel.¹⁶

Ressalte-se que, além dos seus principais produtos – açúcar, etanol e mel –, a cana-de-açúcar tem atraído a atenção de pesquisadores e produtores para os seus resíduos, ou, como têm sido denominados, os seus coprodutos. No decorrer do processo industrial de transformação de cana-de-açúcar, cada tonelada “produz em média 300kg de bagaço, 30kg de torta de filtro, 100kg de açúcar e 40kg de melaço, correspondente a 12 litros de etanol, 6kg de cinza e 150 litros de vinhaça”. (ASPLAN, 2011, p. 5).

A palha da cana-de-açúcar também pode ser (re)utilizada para outros fins que não sejam unicamente a nocividade do ambiente, através da queima incauta. Pode ser utilizada, por exemplo, na geração de energia, na adubação do solo e como material para atividades artesanais. Não obstante, a busca por maior celeridade na produção, geralmente, provoca o

¹⁵ O crescente aumento da área de cana plantada para a produção de etanol tem sido motivo de controvérsias. Por um lado, os produtos advindos da utilização do etanol, como fonte energética, são mais limpos do que os oriundos de combustíveis fósseis. Porém, o aumento das plantações implica inflacionar os preços dos alimentos, dado que as culturas alimentícias são preteridas em favor do cultivo da cana-de-açúcar para a produção de etanol.

¹⁶ Lembrando que das nove unidades produtoras (UPs) do Estado, a unidade de Giasa – razão social LDC Bioenergia S/A – localizada no município de Pedras de Fogo, é a maior produtora de etanol no estado, bem como a maior produtora de cana-de-açúcar.

desrespeito aos mecanismos legais que – ainda que procrastinem certos processos produtivos – possibilitam uma produção adequada aos parâmetros de sustentabilidade trazidos pela Lei 6.938/81 – instituidora do Programa Nacional do Meio Ambiente (Pnama) – e pelos tratados internacionais, defensores do ambiente, incorporados ao ordenamento jurídico pátrio.

A queima da palha como método de facilitação da pré-colheita pode ser evitado através da mecanização. A palha, por sua vez, poderá ser utilizada para a produção de energia¹⁷ mecânica, térmica e elétrica no processamento industrial da cana-de-açúcar. Esta última forma de energia é capaz de ser vendida para o aporte energético do País. Tencionando suprir suas necessidades energéticas, as usinas sucroalcooleiras desenvolvem um sistema de cogeração capaz de fornecer as demandas energéticas do processo industrial, a partir do próprio bagaço da cana. (BNDES; CGEE, 2008). Tal combustível permite que a usina não fique dependente do aporte energético externo, podendo, inclusive, caso tenha a articulação tecnológica necessária, vender o excedente de energia elétrica. Dessa maneira, a queima da biomassa da palha, tencionando produzir energia, é um atrativo para potencializar o arcabouço energético nacional. É indubitável que o uso da palha para a produção de energia é uma medida menos degradante para o ambiente; conquanto seja pernicioso enquadrar, incontinenti, como uma medida sustentável, dados as interpenetrações de poder, características da produção sucroenergética alinhada – estruturalmente – com pressupostos sociais e ideológicos que vão de encontro à sustentabilidade. (LEFF, 2010).

À guisa de considerações finais

Como nota final – e que isso fique bem claro – voltamos a lembrar que não somos contrários ao desenvolvimento sustentável em si, conquanto destacamos as deficiências na forma como é abordado, fundamentado, descrito e (des)problematizado na contemporaneidade.

A compreensão da racionalidade ambiental perpassa a consagração do ambiente como potencial produtivo, porquanto a produtividade da complexidade ambiental demanda o entendimento das vias de

¹⁷ Energia térmica para os processos de aquecimento e concentração, energia mecânica nas moendas e demais sistemas de acionamento direto, como bombas e ventiladores de grande porte, bem como energia elétrica para acionamentos diversos, bombeamento, sistemas de controle e iluminação, entre outros fins. (BNDES; CGEE, 2008, p. 109).

complexificação do ser, da cultura, do material e simbólico, objetivando uma (re)apropriação do mundo nos marcos sustentáveis. A propositura desses desígnios, mediante novas estratégias inter e transdisciplinares, implica uma ruptura com os paradigmas globalizantes delineados pela ótica do capital, bem como perquirir e instaurar *re-flexões* sobre as interpenetrações de poder ideologicamente posicionadas no campo epistemológico, em que defluem disputas por múltiplas estratégias de legitimar – ou não – determinada ordem material e simbólica.

Exsurge nesse cenário os traços de uma diminuição da queima da palha da cana-de-açúcar na produção canavieira como método de pré-colheita; contudo, a palha – tal qual o bagaço – constitui-se como substrato para a maximização do suporte energético do processo industrial canavieira. Embora a inovação tecnológica faculte uma (re)utilização da palha para fins menos degradantes ao ambiente, não podemos ignorar as limitações de tais medidas – mecanização da colheita e produção energética através da queima do bagaço e da palha –, em termos de (re)configuração de uma sustentabilidade, sobretudo devido à manutenção da reificação do trabalho alheio e da permanência de uma mercantilização da natureza.

Referências

- ASPLAN. Asplan Notícias. *O Jornal do Plantador*, ano VII, n. 44, jan./fev. 2011.
- BENJAMIN, Antônio Herman Benjamin. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- BNDES; CGEE (Org.). *Bioetanol de cana-de-açúcar: energia para o desenvolvimento Sustentável*. Rio de Janeiro: BNDES, 2008.
- BRANCO, Samuel Murgel. *Ecossistêmica: uma abordagem integrada dos problemas do meio ambiente*. 2. ed. São Paulo: E. Blücher, 1999.
- BRASIL. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 4 ago. 2012.
- CHAUI, M. S. *O que é ideologia?*. São Paulo: Brasiliense, 1980.
- FOLHADOSERTAO. Governo certifica 4 usinas de cana da Paraíba por melhorar suas práticas trabalhistas. Disponível em: <[HTTP://www.folhadosertao.com.br/portal/noticia.php?page=noticiaCompleta&id_noticia=9781](http://www.folhadosertao.com.br/portal/noticia.php?page=noticiaCompleta&id_noticia=9781)>. Acesso em: 21 jun. 2012.

- GADAMER, H.G. *Verdade e método II*. Trad. de Ênio Paulo Giachini. Petrópolis: Vozes, 2002.
- GUERRA, Sidney. Direito internacional ambiental: breve reflexão. *Revista Direitos Fundamentais e Democracia*, América do Sul, 2007.
- LEFF, Enrique. *Epistemologia ambiental*. Trad. de Sandra Valenzuela. Revisão técnica de Paulo Freire Vieira. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- LEFF, Enrique; BASTIDA, Mindahi (Org.). *Comercio, medio ambiente y desarrollo sustentable: perspectivas de América Latina y el Caribe*. México: CEIICH-UNAM; Siglo XXI, Editores; PNUMA, 2001.
- LEFF, Enrique. *Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder*. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.
- LÖWY, Michel. *Ideologias e ciência social: elementos para uma análise marxista*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1991.
- MAMEDE, A. J. S. A expansão do direito internacional ambiental no cenário contemporâneo. In: SEABRA, Giovanni; MENDONÇA, Ivo (Org.). *Educação ambiental: responsabilidade para conservação da sociobiodiversidade*. João Pessoa: Ed. da UFPB, 2011. p. 525-532. v. 4.
- MARIANI, Bethânia. *O PCB e a imprensa*. Rio de Janeiro: Renovar, Revan; Campinas: Unicamp, 1998.
- MÉSZÁROS, István. *Para além do capital: rumo a uma teoria da transição*. Tad. de Paulo Cezar Castanheira, Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo, 2011.
- MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. Acompanhamento de safra brasileira: cana-de-açúcar, maio/2012, Safra 2011/2012. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/desenvolvimento-sustentavel/agroenergia>>. Acesso em: 22 jun. 2012.
- OIT. Organização Internacional do Trabalho. *Perfil dos principais atores envolvidos no trabalho escravo rural no Brasil*. Brasília: OIT, 2011.
- POLITZER, Georges. *Princípios elementares da filosofia*. 9. ed. Lisboa: Prelo, 1979.
- STEIN, Ernildo. *Aproximações sobre hermenêutica*. Porto Alegre: Edipucrs, 1996.
- STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

A LIVRE-INICIATIVA E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

Rodrigo Pessoa

Introdução

Desde uma perspectiva evolucionista, é possível atestar que as questões vertentes à propriedade não são mais as mesmas. Anteriormente esse direito, considerado sagrado pelas determinações liberais da Revolução Francesa, era tido como inviolável e ilimitado. Hodiernamente, entretanto, há a clara incorporação dos valores coletivos inclusive na esfera individual, demonstrando a busca incessante pela concretude dos direitos de terceira dimensão.

A propriedade é o veículo primordial na atuação da livre-iniciativa para o fomento de riquezas. A livre-iniciativa – que se desdobra em liberdade de atuação, de contratação, de exercício de profissões, segundo a normatividade afeta a liberdade de concorrência – deixou de se ver ilimitada nos ideais políticos liberais, para tomar lugar ao estado de bem-estar social. Tal mudança de atitude governamental impõe a observância ao que é coletivo em primazia ao individual, como forma de buscar uma uniformidade e equidade na participação social de finalidade econômica.

Decorre dessas assertivas que o pensamento está voltado à sustentabilidade e que delimitar a extensão desse termo é fundamental para sua implementação. Junto a isso temos um importante instrumento, a Política Nacional do Meio Ambiente, que visa dentre outros, a introduzir o conceito de sustentabilidade nas atividades econômicas, que precisam estar com os olhos voltados à sua função social.

A proposta deste trabalho é justamente cogitar sobre a ontologia conceitual da livre-iniciativa e da sustentabilidade socioambiental, demonstrando como a Política Nacional do Meio Ambiente incorporou esses ditames para uma atuação concreta dos preceitos sociais, econômicos e ambientais na sociedade moderna.

Delineamentos sobre o direito à propriedade

Antes de iniciar o tratamento específico da livre-iniciativa, como princípio coexistente ao desenvolvimento, a compreensão de um conceito nos é muito importante. Mesmo porque traçar um percurso, até o ideário basilar do presente trabalho, é mais que um capricho metodológico, é uma necessidade para facilitar a compreensão do leitor acerca da temática debatida.

Dentre os mananciais cognoscitivos que levantaremos, o ponto de partida é a delimitação da propriedade.

A propriedade é uma questão longínqua, o vocábulo advém de *proprietas*, de *proprius*, significando, pois, a qualidade do que é próprio.

Segundo Almeida,¹ a propriedade passa por diversos estágios, o poder absoluto em Roma; a visão liberal da Revolução Francesa (1789) e do Código de Napoleão (1804) e o delineamento socialista do Estado soviético (1917) e da doutrina social cristã, tendo como expoente a encíclica do Papa Leão XIII, *Rerum Novarum* (1891). Todas modificando o conceito consoante a sociedade no tempo, até os dias de hoje com a função social. Ou seja, com a relativização do domínio absoluto.

Pode-se afirmar que, a partir da Revolução Francesa, a propriedade ganha os esboços mais modernos dentro de um panorama liberal-individualista, passando a ser um direito natural inato ao homem. *Unus dominus, unum dominium*.²

Vejam os que dispõe a Declaração dos Direitos de Virgínia, no art. 7º:

¹ ALMEIDA, Washington Carlos de. *Direito de propriedade: limites ambientais no código civil*. Barueri: Manole, 2006. p. 16-17.

² Há um só Senhor e um só domínio (tradução livre).

Nenhuma parte da propriedade de um vassalo pode ser tomada, nem empregada para uso público, sem seu próprio consentimento, ou de seus representantes legítimos; e o povo só está obrigado pelas leis, da forma por ele consentida para o bem comum.

Na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, oriunda da Assembleia Nacional da Revolução Francesa, especificamente no item XVII encontramos similitudes com o texto da Declaração de Virgínia, corroborando a ideia da propriedade como um direito inato: “Sendo a propriedade um direito inviolável e sagrado, ninguém pode ser dela privado, a não ser quando a necessidade pública, legalmente reconhecida, o exige evidentemente e sob a condição de uma justa e anterior indenização”.

Vislumbramos, na Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada em resolução da III Sessão Ordinária da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em seu art. 17, a proposição: “1 – Todo homem tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros. 2 – Ninguém será arbitrariamente privado de sua propriedade”.

Por fim, temos o art. 544 do Código de Napoleão que teoriza a seguinte concepção: “La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements”.³

O ponto alto do triunfo do capitalismo com ênfase na propriedade privada é a Revolução Industrial. Nesse período o sistema capitalista força o princípio de apropriação privada dos meios produtivos. Esses meios se concentram nas mãos de pessoas que em geral não atuarão na feitura de tarefas necessárias ao resultado final. Há uma distinção entre propriedade, meios de produção e execução do trabalho.⁴

Hodiernamente, porém, o direito de propriedade não pode mais ser visto como absoluto, porque lhe foi incorporado um conceito paralelo que restringe seu livre poder de uso, gozo e fruição. Tal conceito paralelo é o da função social.

³ A propriedade é o direito de gozar e dispor das coisas da maneira mais absoluta, desde que não se faça um uso proibido pelas leis ou pelos regulamentos (tradução livre).

⁴ SILVA OTERO, Aristides. *La llamada revolución industrial*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, 2005. p. 185.

Isso se dá pelo fato de haver correspondência entre os regimes político e econômico. Se se deseja modificar a natureza do poder político, há que se modificar também o regime das propriedades e, através disso, criar novos modelos econômicos. E se hoje buscamos uma eficiência social democrática, pautada na promoção do Estado de bem estar social, essa é a concepção que deve arraigar a propriedade. Ripert afirma: “os direitos não são outorgados ao homem senão para lhe permitir que preencha sua função na sociedade. Não há qualquer razão para lhe conceder direitos que lhe permitiriam subtrair da utilização comum, bens úteis a todos (tradução livre)”.⁵

O direito brasileiro teve no Código Civil de 1916 a sua positivação, especificamente no art. 524: “A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar, dispor dos seus bens e reavê-la do poder de quem quer que injustamente os possua.”

O Código Civil de 2002 manteve algumas terminologias acerca do direito real de propriedade no seu art. 1228: “O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.”

Desdobrando os conceitos de propriedade em uma significação mais cotidiana, e de acordo com os clamores de bem-estar social da Constituição Federal de 1988, temos em seu próprio art. 5º, inciso XXIII: “A propriedade atenderá a sua função social.”

Ao se referir à função, temos imediatamente a ideia de agir com uma finalidade, obrigação a cumprir, papel a desempenhar⁶ e essa finalidade, em termos de propriedade, é a função social, ou seja, o desempenho desse direito, tendo em vista o benefício da coletividade nos exatos termos colocados anteriormente nas ideias de Ripert⁷ e também tratado fielmente por Cavedon:

O Estado Contemporâneo, comprometido com a realização de uma função social, principalmente através do estilo constitucional inaugurado com a Constituição de Weimar, acarretou um

⁵ Le régime démocratique et le droit civil, apud Pacheco, Wellington Barros. A propriedade agrária e seu novo conceito jurídico constitucional. *Revista Ajuris* (Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul), Porto Alegre: Ajuris, n. 32, ano XI, nov. 1984.

⁶ HOUAISS, A. *Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva. Versão 3.0. 1 [CD-ROM]. 2009.

⁷ *Ibidem*, 1984.

encolhimento da esfera do Direito Privado, cujas categorias nucleares, dentre as quais a Propriedade, foram marcadas pelo cunho social. A partir deste marco histórico, inaugura-se uma nova fase do Direito, agora comprometido com o Interesse Público, através da limitação das liberdades individuais e da noção de direitos/função. Portanto, a Propriedade do Direito Contemporâneo configura-se como a Propriedade Função Social/ Ambiental.⁸

Obviamente, quando falamos em função social da propriedade, estamos fazendo uma referência direta à propriedade particular, porque a pública já exerce seu caráter social por natureza em sua totalidade. E, nessa ótica do particular, o que se pretende é uma limitação razoável que proporcione respeito aos direitos e à liberdade dos demais. E, dessa forma, satisfazendo exigências morais necessárias ao desenvolvimento do bem-estar coletivo.

Analisemos agora como alguns dispositivos determinam os conceitos, nos quais acabamos de nos debruçar. Inicialmente, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), que, em seu capítulo V, art. 32 dispõe:

1. Toda pessoa tem deveres para com a família, a comunidade e a humanidade;
2. Os direitos de cada pessoa são limitados pelos direitos dos demais, pela segurança de todos e pelas justas exigências do bem comum, numa sociedade democrática.

Na nossa Constituição Federal de 1988 teremos:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

⁸ CAVEDON, Fernanda de Salles. *Função social e ambiental da propriedade*. Florianópolis: Visualbooks, 2003, p. 27.

- I – aproveitamento racional e adequado;
- II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Observamos neste íterim que há muito mais do que uma proposição abstrata acerca do exercício da função social no nosso ordenamento jurídico, mas a concretude positivada, que garantirá a observância desse comportamento comunitário, atendendo as exigências sociais.

Só que muito se fala em função social e por vezes nos questionamos: Como é possível verificar que uma propriedade cumpre sua função social? Para responder a esse questionamento, nos apoiaremos sobre a doutrina de Macedo e de Púperi, que dialogam no mesmo sentido.

A função social da propriedade deve ser auferida sob um tripé, tal qual o desenvolvimento. Esse tripé diz respeito à função social da propriedade (*stricto sensu*), função econômica da propriedade e função ambiental da propriedade.

Púperi⁹ aponta que uma propriedade bem-utilizada do ponto de vista social consegue atingir diversas searas, como a trabalhista (quando proporciona possibilidade de crescimento através da geração de emprego e renda); de favorecimento às políticas públicas (como geradora de recursos para saúde, assistência social, educação e bem-estar urbano, através do recolhimento de tributos nos termos da lei) e de bem-estar social sob a dignidade humana (quando proporciona através de seus produtos e serviços bens de necessidade e de abastecimento essencial a vida social com observância da responsabilidade sobre aquilo que comercializa, imiscuindo-se inclusive na tutela do direito do consumidor).

⁹ PÚPERI, Cyro Luiz Pestana. A função social, econômica e a preservação do meio ambiente como condições limitadoras do direito de propriedade. Artigo doutrinário inserido no *Juris Plenum Ouro* n. 1, maio de 2008. *Juris Plenum Ouro*, Ed. Plenum, n. 18, mar. 2011. 1 DVD, 2011.

Do ponto de vista da função econômica da propriedade o magistrado aponta:

[...] Muito embora produtividade seja elemento indispensável para a observância da função social, no plano econômico, outros elementos, ainda na área econômica, se mostram indispensáveis para o cumprimento da função social, tais como a geração de riqueza, não exclusivamente para o proprietário ou para o trabalhador diretamente ligado à atividade na área, mas principalmente para a sociedade, no desencadeamento do comércio, na satisfação de tributos, na geração de oportunidades no campo trabalhista.

E a função ambiental, na ótica de Macedo, é aquela em que essa mesma propriedade consegue abarcar o conteúdo prescrito no art. 225 da CRFB/1988, *in verbis*:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.¹⁰

Ou seja, uma propriedade que, enquanto produtiva, preserve um comportamento ambientalmente sadio por parte de todos, visando à preservação dos ecossistemas envolvidos para as presentes e futuras gerações.

Logo, compreende-se facilmente a interconexão dos três conceitos para que, através da gestão ambiental, visando a um desenvolvimento sustentável, a promoção do bem-estar social e o uso racional para o desenvolvimento de atividade econômica seja possível alcançar os verdadeiros objetivos dos interesses difusos, em termos de sadia qualidade de vida.

¹⁰ MACEDO, Clarissa Ferreira. *Direito ambiental econômico e a ISO 14000*. São Paulo: RT, 2009. p. 157.

A livre-iniciativa no contexto socioeconômico

Consoante o que se verificou alhures no delineamento conceitual da propriedade, que veio à tona com a ascensão da burguesia como classe social dominante nos séculos XVIII e XIX, o caráter absoluto do uso da propriedade se erigiu até a concepção de um direito sagrado e inviolável, como se comprova pela análise do art. 17 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789.

Falar em uso da propriedade é tratar da separação das esferas pública e privada na concepção de um Estado não intervencionista, que surge por oposição ao controle que as monarquias absolutistas exerciam sobre o comércio. Ou seja, que o Estado deve se ocupar com a política, isto é, com as questões da esfera pública, e a sociedade civil deve se ocupar das atividades particulares, principalmente as econômicas. É uma liberdade negativa que garante ao proprietário o impulso desvinculado do que é seu como instrumento de geração de novas riquezas.

Nessa concepção, o Estado não deve se imiscuir na economia ou intervir somente no mínimo inevitável, já que, em se tratando de uma corrente liberal, encontramos a defesa da propriedade privada, cujo princípio se acosta no lucro, desenvolvido livremente através do espírito empreendedor e competitivo de cada um. Nesse mister, torna-se claro que o Estado permanece como mero espectador do percurso econômico e deve apenas assistir ao seu desdobramento, através da capacidade que cada proprietário possui de transformar sua riqueza em outros bens e, conseqüentemente, mais riqueza.

Simultaneamente, o liberalismo advoga a criação de instituições para dar voz ativa aos cidadãos nas decisões políticas, única maneira de se obter resultados concretos na insurgência contra o dirigismo estatal na seara econômica. E com isso desencadeia-se o fortalecimento do Parlamento, órgão de representação por excelência das forças atuantes da sociedade e capaz de coibir os excessos do poder central. Segundo Deutsch,¹¹ a palavra *parlamento* se origina do verbo francês *parler*, que significa falar. Designa, portanto, o local onde ocorrem conversações, discussões e deliberações. Os técnicos europeus afirmam que o governo parlamentar é o governo onde se fala.

¹¹ DEUTSCH Karl Wolfgang. *Política y gobierno: cómo el pueblo decide su destino*. Madrid: Fondo de Cultura Española: 1976. p. 198.

A questão epistemológica da livre-iniciativa passa por um conceito de luta de classes, materializa-se nas normas de direito privado sujeitas às codificações do século XIX e XX, até evoluir aos cânones de normas constitucionais e princípios econômico-filosóficos.

É justamente sob a ótica axiológica que passaremos a tratar a livre-iniciativa. Em termos genéricos, pode-se dizer que os princípios correspondem à ideologia essencial do ordenamento jurídico. São eles que dão ao sistema jurídico um sentido lógico, harmônico, racional e coerente. Princípio, como esclarece Mello,¹² é o mandamento nuclear de um determinado sistema; é o alicerce do sistema jurídico; é aquela disposição fundamental que influencia e repercute sobre todas as demais normas do sistema.

A análise dos princípios fundamentais de qualquer sistema jurídico, de qualquer ramo do Direito, tem acima de tudo indiscutível relevância prática: permitir a visualização global do sistema para melhor aplicação concreta de suas normas. Além disso, prestam importante auxílio no conhecimento do sistema jurídico, no sentido de uma melhor identificação da coerência e unidade que fazem de um corpo normativo qualquer um verdadeiro sistema lógico e racional.

A livre-iniciativa aparece nas nossas Constituições desde a imperial de 1824, art. 72, § 24: “É garantido o livre exercício de qualquer profissão moral, intelectual e industrial.” E seguiu evoluindo até a presente carta política, que propõe um fundamento da República Federativa do Brasil e um princípio da ordem econômica. Vejamos como se deu a evolução constitucional:

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 24 DE FEVEREIRO DE 1891) – Art. 72 – A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] § 17 – O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. [...] § 24 – É garantido o livre exercício de qualquer profissão moral, intelectual e industrial.

¹² MELLO, Celso Antônio B. de. *Elementos de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986. p. 230.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 16 DE JULHO DE 1934) – Art. 113 – A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] 13) É livre o exercício de qualquer profissão, observadas as condições de capacidade técnica e outras que a lei estabelecer, ditadas pelo interesse público. [...] 17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior. [...] Art. 115 – A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da Justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna. Dentro desses limites, é garantida a liberdade econômica.

CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 10 DE NOVEMBRO DE 1937) – Art. 122. A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] 8º) a liberdade de escolha de profissão ou do gênero de trabalho, indústria ou comércio, observadas as condições de capacidade e as restrições impostas pelo bem público nos termos da lei; [...] 14) o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício; [...] Art. 135. Na iniciativa individual, no poder de criação, de organização e de invenção do indivíduo, exercido nos limites do bem público, funda-se a riqueza e a prosperidade nacional. A intervenção do Estado no domínio econômico só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado. A intervenção no domínio econômico poderá ser mediata e imediata, revestindo a forma do controle, do estímulo ou da gestão direta.

CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 18 DE SETEMBRO DE 1946) – Art. 141. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] § 14. É livre o exercício de qualquer profissão, observadas as condições de capacidade que a lei estabelecer. [...] § 16. É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior. [...] Art. 145. A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano. [...] Art. 147. O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1967 – Art. 150. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] § 22. É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 157, § 1º. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior. [...] § 23. É livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, observadas as condições de capacidade que a lei estabelecer. [...] Art. 157. A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: I – liberdade de iniciativa; II – valorização do trabalho como condição da dignidade humana; III – função social da propriedade; IV – harmonia e solidariedade entre os fatores de produção; V – desenvolvimento econômico; VI – repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo

domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros.

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 1, DE 17 DE OUTUBRO DE 1969 – Art. 153. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] § 22. É assegurado o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 161, facultando-se ao expropriado aceitar o pagamento em título de dívida pública, com cláusula de exata correção monetária. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior. [...] § 23. É livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, observadas as condições de capacidade que a lei estabelecer. [...] Art. 160. A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios: I – liberdade de iniciativa; II – valorização do trabalho como condição da dignidade humana; III – função social da propriedade; IV – harmonia e solidariedade entre as categorias sociais de produção; V – repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros; e VI – expansão das oportunidades de emprego produtivo.

Para compreendermos um pouco a extensão da livre-iniciativa, faremos uma digressão por alguns elementos que lhe dão conteúdo, todos eles desdobrados no texto constitucional de 1988. Primeiro, quando tratamos de livre-iniciativa, sempre recorreremos à existência de propriedade privada, isto é, de apropriação particular dos bens e dos meios de produção. Posteriormente à liberdade de empresa, que assegura o livre-exercício de toda a atividade econômica, independentemente de autorização, ressalvados os casos que limitam expressamente tal atuação prevista em lei. A livre-concorrência determina a liberalidade na fixação de preços, determinados pelo mercado, tendo por escopo a geração de um ambiente competitivo. O aspecto final alude à liberdade de contratar, decorrente do princípio da legalidade, pelo qual ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer

alguma coisa senão em virtude de lei. Tais elementos são expostos de maneira brilhante por Barroso.¹³

O que se verifica, tal qual a normatividade afeta à propriedade, é que a livre-iniciativa não se desvincula das novas determinações acerca do uso do bem privado pelos contornos sociais. A livre-iniciativa deve observância aos valores sociais pela própria interpretação dos fundamentos da nossa Constituição Federal em vigor. Grau¹⁴ aduz que, quando o art. 1º, IV, da CF/88 fala em valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa, não quer dizer valores sociais do trabalho de um lado e livre-iniciativa do outro, mas valores sociais do trabalho e valores sociais da livre-iniciativa, esta como fundamento de valor social amplo.

Pelo uso do direito comparado, verificamos que a Carta Política italiana elenca o princípio da livre-iniciativa em seu art. 41, e, ao analisar tal conteúdo normativo, Galgano¹⁵ brilhantemente delinea:

L'iniziativa economica privata può dirsi legittima soltanto in quando socialmente utile; e ne hanno tratto la conseguenza che l'utilità sociale costituisce un immediato criterio di valutazione dell'attività dell'imprenditore. Ogni atto di impresa, che sia in contrasto con l'utilità sociale, dovrebbe considerarsi viziato da eccesso di potere: esso potrebbe, su iniziativa di chiunque vanti un interesse legittimo in tal senso, essere annullato dall'autorità giudiziaria ordinaria.¹⁶

Ou seja, estamos tratando de um desdobramento da liberdade negativa, uma ausência de impedimentos e da expansão da própria criatividade, mas conjugada com outros fatores sociais que não lhe permitem receber as feições de um *laissez-faire*. Por isso a livre-iniciativa não impede a atividade

¹³ BARROSO, Luis Roberto. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. Artigo doutrinário inserido no Juris Plenum Ouro n. 1, maio de 2008. *Juris Plenum Ouro*, n. 18, mar. de 2011. 1 DVD, Ed. Plenum, 2011.

¹⁴ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988* (interpretação e crítica). 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 200.

¹⁵ GALGANO, Francesco. *Trattato di diritto civile*. Italia: Cedam, 2010. p. 602. v. III.

¹⁶ A iniciativa econômica privada só pode ser dita legítima quando socialmente útil; e chegaram à conclusão de que a utilidade social constitui um critério imediato de avaliação da atividade do empresário. Todo ato de negócio que esteja em contraste com a utilidade social, deve ser considerado contaminado pelo excesso de poder: tal ato pode, por iniciativa de quem tenha interesse legítimo para tanto, ser anulado pelos tribunais comuns. (tradução livre).

normativa e reguladora do Estado em vistas ao interesse da coletividade e aos ditames axiológicos constantes na CRFB/1988.

Tavares¹⁷ afirma que “na falta de lei condicionadora, a liberdade será ampla, apenas devendo ater-se aos princípios constitucionais”.

Do desenvolvimento econômico ao desenvolvimento sustentável

Quando se fala em desenvolvimento, tem-se a ideia em geral de crescimento, melhoria, progresso, adiantamento. Na maioria das vezes, atrela-se tal conceito ao desenvolvimento econômico, descartando o desenvolvimento humano, social, e diversos outros prismas de evolução.

As civilizações sempre estiveram atreladas ao conceito de que a humanidade deveria ter um desenvolvimento uniforme e unilinear. Isso tudo advindo de um conceito evolucionista, por vezes centrado nas ideias de Darwin e que ocasionam uma falsa proposição do que é efetivamente desenvolvimento. Mas essa conceituação já perdeu seu valor.

Afirma Schumpeter que:

[...] A idéia evolucionista está agora desacreditada em nosso campo, especialmente com os historiadores e os etnólogos ainda por uma outra razão. À acusação de misticismo não-científico e extracientífico que cerca as idéias “evolucionistas”, se acrescenta a de diletantismo. Com tantas generalizações apressadas em que a palavra “evolução” cumpre um papel, muitos de nós perderam a paciência. Devemos nos afastar de tais coisas. Ainda permanecem dois fatos: primeiramente o fato da mudança histórica, pela qual as condições sociais se tornam “indivíduos” históricos no tempo histórico. Essas mudanças não constituem nem um processo circular nem movimentos pendulares em torno de um centro. O conceito de desenvolvimento social é definido por essas duas circunstâncias, juntamente com o outro fato: o de que sempre que não conseguimos explicar adequadamente um dado estado de coisas histórico a partir do precedente, reconhecemos de fato a existência de um problema não resolvido, mas não insolúvel. Isso é válido antes de tudo para o caso individual.¹⁸

¹⁷ TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*. 2. ed. São Paulo: Método, 2006. p. 243.

¹⁸ SCHUMPETER, Joseph Alois. *Teoria do desenvolvimento econômico*. Trad. de feita a partir do texto em língua inglesa, intitulado *The Theory of Economic Development*, traduzido por

Ao tratar de crescimento econômico, conceito muitas vezes confundido com o desenvolvimento econômico, sua extensão se auferes através:

[...] Do aumento de renda e riqueza de um país ou de uma região resulta do processo de acumulação de capital. Para haver essa acumulação são necessários poupanças e investimentos que incrementem a atividade produtiva e a reposição do estoque de capital depreciado ou obsoleto.¹⁹

Tendo o ideário de que desenvolvimento é progresso, não se pode ser minimalista para reduzir o alcance dessa palavra ao conceito outrora buscado, mas infelizmente o desenvolvimento atrela-se a uma crença metafísica, que afirma que as nações que saíram na frente na Revolução Industrial experimentaram uma posição desejável por toda e qualquer outra nação. A maioria dos economistas envereda sua doutrina nesse sentido e o que se propõe é que o façam sem ponderar que eles possivelmente estão crendo em uma falácia.²⁰

Brilantemente, o conspícuo autor Furtado observa que o modelo da economia em expansão destrói e degrada em larga escala o meio ambiente, e cria a ilusão de que, crescendo a economia, tem-se desenvolvimento. Além desse impacto negativo em termos socioambientais, Furtado afirma que esse processo gera um empobrecimento cultural, através da destruição pelo desenvolvimento de culturas “arcaicas” e a homogeneização cultural.

Compreendida a diferenciação de que, na maioria das vezes, em que seapura o desenvolvimento de uma nação há crescimento econômico e não de desenvolvimento, não há motivos para ignorar na medição do PIB, o custo para a coletividade da destruição dos recursos naturais não renováveis, e o dos solos e florestas (dificilmente renováveis). Seria necessário incorporar tais ‘custos’ à produtividade numa espécie de contabilidade verde, “donde los costos ambientales forman parte del

Redvers Opie, por autorização especial de *The President and Fellows of Harvard College*, Cambridge, USA. São Paulo: Nova Cultural, 1997. p 70.

¹⁹ ALCOFORADO, Fernando. *Globalização e desenvolvimento*. São Paulo: Nobel, 2006. p. 95.

²⁰ CAVALCANTI, Clóvis. *Meio ambiente: Celso Furtado e o desenvolvimento como falácia*. Disponível em: <<http://www.redcelsofurtado.edu.mx/archivosPDF/clovis2.pdf>>.

presupuesto de la nación”.²¹ Só que isso não aparece nos cálculos de rendimentos das atividades econômicas; o que Furtado denunciava em 1974 hodiernamente se incorpora na perspectiva econômica que estuda a ecologia da economia.

Em resumo, o crescimento econômico traduz-se pelos aumentos de produto, rendimento, investimento e emprego num determinado país. É visto sob um aspecto quantitativo. Enquanto o desenvolvimento só ocorre quando há um melhoramento das condições de vida da população em geral, como, por exemplo, melhores condições em nível da saúde, habitação, educação, justiça, garantia e do respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais dos cidadãos.

Por essa ordem de pensamento, devemos considerar o desenvolvimento humano um fim, e o crescimento econômico um meio para atingi-lo, cabendo aos governantes de cada país fortalecer essa ligação, através de uma gestão sustentável que incida harmoniosamente na qualidade e na quantidade do crescimento do País.

214

Sob a ótica de Sen, o desenvolvimento deve ter na liberdade o fim e o meio para sua concretização. As riquezas de nada serviriam em si mesmas, como diz Aristóteles em *Ética a Nicômaco*, a riqueza não é o bem que buscamos, sendo ela apenas útil e no interesse de outra coisa.²² Pode-se considerar que o principal escopo do desenvolvimento econômico está na delimitação de oportunidades disponíveis aos indivíduos. Uma atitude, dessa forma, seria julgada em consequência da proporcionalidade do bem-estar ocasionado mediante alternativas às pessoas.

Na concepção do desenvolvimento como liberdade, precisamos examinar em que grau as pessoas têm a oportunidade de obter resultados que elas valorizam e que têm razão de valorizar. E isso se instrumentaliza²³ em liberdades políticas, que são as oportunidades que as pessoas têm para determinar quem deve governar, fiscalizar e criticar as autoridades, liberdade

²¹ SABINE, Müller. *¿Cómo medir la sustentabilidad?: una propuesta para el área de la agricultura y de los recursos naturales*. San José: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 1996, p.8. “Onde os custos ambientais fazem parte do orçamento da nação.” (tradução live).

²² ARISTOTLE. *The Nicomachean ethics*. UK: Filiquarian Publishing, LLC, 2007, p. 10. “[...] wealth is evidently not the good we are seeking; for it is merely useful and for the sake of something else”.

²³ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 55-57.

de expressão política, liberdade de escolher entre diversos partidos políticos, etc.; facilidades econômicas que se determinam nas oportunidades que os indivíduos têm para utilizar recursos econômicos com o propósito de consumo, produção e troca, sempre observando a questão da distribuição de renda; oportunidades sociais que são disposições que a sociedade estabelece nas áreas de educação, saúde, etc., as quais influenciam a liberdade substantiva de o indivíduo viver melhor (onde se insere a questão do direito ao meio ambiente sadio); garantias de transparência que se referem às necessidades de sinceridade que as pessoas podem esperar: liberdade de lidar uns com os outros sob garantias de dessegredo e clareza; e a segurança protetora, criadora de uma rede de segurança social, impedindo que a população afetada seja reduzida à miséria abjeta e, em alguns casos, até mesmo a fome e à morte.

Encarando o desenvolvimento distante de uma restrita noção econômica – singularista e restrita – resta observar que o uso da propriedade de bens de produção de forma responsável, atendendo à sua função social e preservando o ecossistema que lhe é afeto na desenvoltura de sua atividade, é possível ampliar as noções desenvolvimentistas para garantia de um ambiente apto à sadia qualidade de vida e, dessa forma, empunhar a marca do chamado desenvolvimento sustentável.

Eis o foco que engloba a função social da propriedade, como instrumento do exercício da livre-iniciativa, visando ao desenvolvimento sob a ótica das liberdades instrumentais, fazendo uma ponte entre todos os conceitos até agora expostos.

Desenvolvimento sustentável é um conceito sistêmico que foi usado pela primeira vez em 1987, no Relatório Brundtland, um relatório elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criado em 1983 pela Assembleia das Nações Unidas. Segundo o relatório, o desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente, sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades.²⁴

Tal conceito não pode ser desarticulado, isolado. A interdisciplinaridade impede a avaliação de seus desdobramentos por uma única esfera. O desenvolvimento atrelado ao conceito de sustentabilidade

²⁴ *Nosso futuro comum.* / Comissão mundial sobre desenvolvimento e meio ambiente. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 46.

enseja uma exegese em que seja possível evoluir e manter-se vivo e não apenas evoluir. De fato, desenvolver-se requer uma amplitude muito maior do que a avaliação econômica, nos moldes em que foi percorrido alhures.

Todo desenvolvimento deve estar pautado em três questões para ser considerado sustentável, ou seja: a temática social, econômica e ambiental. Essas searas se relacionam e criam objetivos em comum, dessa forma alcançam da maneira mais concreta a manutenção de um sistema social de produção, sem desmerecer o que está à sua volta, como se não fizesse parte de um mesmo universo relacional.

A consciência de que é preciso se preocupar com todos os estamentos, para trazer efetividade ao desenvolvimento sustentável, parte da razão axiológica de unidade social. A sociedade é uma engrenagem que se comunica em todos os níveis e os reflexos oriundos de alguma má-conduta ou descaso, com um desses estamentos apenas demonstra a fragilidade conceitual que visa a separar cada campo da ciência ou cada campo social.

A atenção a essa problemática muito mais afeta à globalização que nos é recente, reforça a argumentação em análise e corrobora com a doutrina específica da sustentabilidade. Nesse sentido, demonstrando a interdisciplinaridade do desenvolvimento sustentável, trazemos a lume a esquematização do professor Ribeiro:²⁵



²⁵ LEITE, Edson Ribeiro. *Cidades (in) sustentáveis: reflexões e busca de modelos urbanos de menor entropia*. João Pessoa: Ed. da Universitária, 2006. p. 19.

A sustentabilidade ambiental é a manutenção das funções e dos componentes do ecossistema, podendo igualmente designar-se como a capacidade que o ambiente natural tem de manter as condições de vida para as pessoas e para outras espécies, tendo em conta a habitabilidade e a sua função, como fonte de energias renováveis.

Já a sustentabilidade econômica é a capacidade de produção, distribuição e utilização equitativa das riquezas produzidas pelo homem. Aqui se faz contundente levantar a problemática do sistema linear de produção, que desconsidera a escassez de recursos naturais na feitura de bens de consumo, quando deveria estar pautado em um conceito circular de renovação e reciclagem de materiais, com o mínimo de desperdício. Essa é a sustentabilidade possível economicamente, já que, com o descaso desse aspecto, muitos bens de consumo deixarão de existir, depois de esgotada a matéria-prima que lhes dá forma.

Por fim a sustentabilidade social são as ações proativas promovidas pela sociedade organizada, que visam a reduzir problemas como a desigualdade, a pobreza, a exclusão social e todas as outras tendências separatistas que reduzem o espectro da dignidade da pessoa humana. O desenvolvimento social sustentável é aquele que busca a evolução social, o crescimento e a promoção de liberdades, com os olhos voltados para a dignidade dentro da comunidade onde vive.

O mundo volta os olhos para a sustentabilidade, e esse desafio torna-se palpável a partir do posicionamento das políticas públicas internas e das próprias leis que caminham conjuntamente aos clamores globais.

Em uma posição de vanguarda, no incremento de um programa de sustentabilidade, o Brasil promulga a Lei 6.938, em 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a política nacional do meio ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

O escopo primordial da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) é estabelecer padrões que tornem possível o desenvolvimento sustentável, através de mecanismos e instrumentos capazes de conferir ao meio ambiente maior amparo.

Suas diretrizes são elaboradas por meio de normas e planos visando a orientar os entes públicos aos ditames principiológicos dispostos no art. 2º da Lei 6.938/81. Rege a proposição:

A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

Disso se infere que a PNMA, em vigor antes da promulgação da CF/88, com ela corrobora. E hoje podemos dizer que a política nacional é um mecanismo viabilizador do art. 225 da Constituição Federal vigente, indicando que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. A PNMA busca a equalização econômica com um ambiente ecologicamente equilibrado, cuja qualidade possa propiciar vida saudável às presentes e futuras gerações.

Delineando os termos constantes no art. 2º da Lei 6.938/81, temos que preservar é defender, resguardar o estado dos recursos naturais impedindo sua degradação. Melhorar é mudar o estado anterior para uma condição melhor, que significa otimizar a qualidade ambiental de forma progressiva e com isso possibilitar o usufruto do meio ambiente saudável e apto à sadia qualidade de vida. Recuperar é tentar resgatar o *status quo ante* de uma área degradada, para que lhe seja devolvida a característica ambiental que outrora possuía.

Seus objetivos específicos são arrolados no art. 4º que dispõe:

Art. 4º. A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

I – à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

II – à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

III – ao estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;

IV – ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnológicas nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;

V – à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;

VI – à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;

VII – à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, e ao usuário da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

A doutrina sistematiza tais princípios da seguinte maneira:

Equilíbrio ecológico;

Racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

Planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

Proteção dos ecossistemas;

Controle e zoneamento das atividades potencialmente poluidoras;

Acompanhamento do estado da qualidade ambiental;

Recuperação das áreas degradadas;

Proteção das áreas ameaçadas de degradação; e

Educação ambiental em todos os níveis de ensino.²⁶

A lei ainda regulamenta os instrumentos que são mecanismos utilizados pela administração pública para atingir os objetivos da PNMA e estrutura a própria administração pública através da criação de órgãos com funções predefinidas respectivamente nos arts. 9º e 3º da Lei 6.938/81. Tudo isso visando a solidificar a norma no fomento do desenvolvimento sustentável, voltado para as três esferas de atuação outrora debatidas neste artigo.

²⁶ RIOS, Aurélio Virgílio Veiga. *O direito e o desenvolvimento sustentável*: curso de direito ambiental. Brasília: IEB – Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2005. p. 153.

A estrutura administrativa é formada pelo Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) que engloba um conjunto de instituições públicas atuantes na defesa e gestão da qualidade ambiental e dos órgãos públicos, cuja atuação pode afetar diretamente o meio ambiente. Seu objetivo é trazer efetividade a direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, de acordo com as previsões constitucionais e infraconstitucionais, através de um labor sistemático em todas as esferas da Federação. Vejamos o art. 3º da PNMA:

Art. 3º. O Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e pelas fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, tem a seguinte estrutura:

I – Órgão Superior: o Conselho de Governo;

II – Órgão Consultivo e Deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA);

III – Órgão Central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República (SEMAM/PR);

IV – Órgão Executor: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

Por fim, a Lei 6.938/81 elenca os instrumentos que deverão ser perseguidos para a efetividade da Política Nacional, adaptados a cada esfera administrativa; dentre os instrumentos estão o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; o zoneamento ambiental; a avaliação de impactos ambientais; o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental; a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas; o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente; o Cadastro Técnico Federal de Atividades e instrumentos de defesa ambiental; as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental; a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais

Renováveis (Ibama); a garantia da prestação de informações relativas ao meio ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes; o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais e outros instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros.

Muitos desses instrumentos já foram suficientemente formulados, outros ainda estão na fase de busca de eficácia, mas o importante nesse sentido é a perquirição por um sistema de sustentabilidade que se atém à fuga dos padrões de consumo e produção irresponsáveis, sem a devida observância da impossibilidade de manutenção de um sistema de ‘descarte’ mormente funcione de maneira linear, em estrita desatenção à finitude de muitos recursos e ao mal causado à sociedade pelo atropelo de fatores sociais de diversas ordens.

Considerações finais

O conceito de propriedade não é mais o mesmo. Encerra-se no contexto da coletividade a questão absoluta do domínio, sem restrições e livre da observância de direitos alheios. A propriedade é associada ao bem comum, ao resultado igualitário que pode proporcionar. Vincula-se à função social ao detentor do bem e exige-se lhe o seu cumprimento em primazia ao interesse particular.

Nesse viés, em que pese a tutela constitucional do direito à livre-iniciativa, como desdobramento da liberdade, possibilitadora do desenvolvimento pessoal e do crescimento patrimonial, não se pode conceber a liberdade irrestrita, que prejudique a outrem em detrimento do bem-estar comum. A livre-iniciativa possui contornos de valoração social, como se atesta no próprio art. 1º da CFB/1988. Se a Carta Política desejasse unicamente impor a valoração social ao trabalho em detrimento da livre-iniciativa, teria promulgado seu texto normativo como “os valores sociais do trabalho e a livre-iniciativa”, mas determinou como “os valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa” agregando à expressão livre-iniciativa os valores sociais.

Se a livre-iniciativa sistematicamente é vista como exploração da propriedade que carrega sua função social e a mesma livre-iniciativa possui contornos sociais, consoante o fundamento da república brasileira, estamos em um clamor unísono acerca da responsabilidade do detentor de propriedades, com o bem-estar coletivo. E tal função social só pode ser

alcançada em vista do desenvolvimento que por si é atrelado às esferas social, econômica e ambiental.

Portanto, o desenvolvimento que é o escopo pessoal e coletivo está atrelado à interdisciplinaridade e não é possível falar em desenvolvimento se não alcançar a esfera social, econômica e ambiental; se assim for, pode-se considerar o crescimento, mas não o desenvolvimento.

A política nacional do meio ambiente vem ao cenário nacional como ferramenta de suma importância ao desenvolvimento sustentável. O Brasil, em vanguarda na matéria, constrói uma linha normativa preocupada com as questões ambientais, de modo a permitir a subsistência, o crescimento e a atividade empreendedora, sem descuidar da exclusão social, desigualdade, pobreza extrema, exploração predatória de recursos naturais e degradação de ambientes naturais na construção de ambientes artificiais inviáveis.

Através da PNMA não se propõe apenas um ideal programático a ser alcançado por políticas públicas subsequentes, mas uma estruturação ativa inclusive na esfera administrativa, com órgãos aptos à implementação e fiscalização do conteúdo da lei 6.938/1981. A fixação de metas, preceitos axiológicos e composição administrativa são importantes para trazer efetividade à lei e alcançar a vontade popular quando sancionada.

A atual Constituição fixa a preocupação ambiental em seu art. 225 em complemento ao que dispôs a PNMA; e tal atenção só reforça a peculiar inquietação do país com a sustentabilidade, caminhando rumo ao possível e viável no sistema capitalista de produção.

O que se pode concluir desse raciocínio é que se torna evidente a verificação dos efeitos decorrentes do uso da propriedade. Ela precisa estar apta aos resultados positivos em termos financeiros (econômicos); produzir reflexos sociais (promoção de emprego e renda dignos e pautados na tutela sociopolítica; dar acesso igualitário de oportunidades; ter responsabilidade com o consumidor, no que tange ao produto ou serviço proporcionado; dar o devido recolhimento a tributos, como forma indireta de promoção de políticas públicas e de criação de recursos para a saúde, seguridade social e demais implementações políticas de bem-estar social, etc.) e, ainda, pautar-se no relevo à questão ambiental (evitando a degradação dos recursos naturais renováveis e não renováveis; proporcionando meio ambiente de trabalho saudável, em que o trabalhador possa ter acesso à sadia qualidade de vida, com mínimos riscos de acidentes e contração de doenças; evitar

impactos ambientais pela atividade; incorporar o conceito de responsabilidade com resíduos sólidos e lixo, etc.). Ou seja, o critério deve ser auferido na própria existência da propriedade, sem qualquer uso e na sua devida utilização, como instrumento da livre-iniciativa. Em ambos os momentos deve-se buscar a efetividade sustentável no cenário econômico, dentro de um panorama de corresponsabilidade entre a esfera pública e a privada.

Diante de todo o exposto, o que não pode escapar é a compreensão de que o desenvolvimento sustentável só será alcançado se houver incremento diretamente proporcional das esferas econômicas, sociais e ambientais. Esse é o papel da livre-iniciativa, que vem à tona com nossa Constituição e à concretude com a Política Nacional do Meio Ambiente.

Referências

ALCOFORADO, Fernando. *Globalização e desenvolvimento*. São Paulo: Nobel, 2006.

ALMEIDA, Washington Carlos de. *Direito de propriedade: limites ambientais no Código Civil*. Barueri: Manole, 2006.

ARISTOTLE. *The Nicomachean ethics*. UK: Filiquarian Publishing, LLC, 2007.

MELLO, Celso Antônio B. de. *Elementos de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

BARROSO, Luis Roberto. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. *Juris Plenum Ouro*, nº 1, maio de 2008. In: *Juris Plenum Ouro*, n. 18, mar. 2011. 1 DVD. Ed. Plenum, 2011.

CAVALCANTI, Clóvis. *Meio ambiente: Celso Furtado e o desenvolvimento como falácia*. Disponível em: <<http://www.redcelsofurtado.edu.mx/archivosPDF/clovis2.pdf>>.

CAVEDON, Fernanda de Salles. *Função social e ambiental da propriedade*.

DEUTSCH Karl Wolfgang. *Política y gobierno: cómo el pueblo decide su destino*. Madri: Fondo de Cultura Española, 1976.

FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

GALGANO, Francesco. *Trattato di diritto civile*. Italia: Cedam, 2010. v. III.

- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988* (interpretação e crítica). 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- HOUAISS, A. *Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva. Versão 3.0. 1 [CD-ROM]. 2009.
- LEITE, Edson Ribeiro. *Cidades (in) sustentáveis: reflexões e busca de modelos urbanos de menor entropia*. João Pessoa: Ed. Universitária, 2006.
- MACEDO, Clarissa Ferreira. *Direito ambiental econômico e a ISO 14000*. São Paulo: RT, 2009.
- NOSSO FUTURO COMUM. Comissão Mundial sobre desenvolvimento e meio ambiente. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.
- PACHECO, Wellington Barros. A propriedade agrária e seu novo conceito jurídico constitucional. *Revista Ajuris*, Porto Alegre: Ajuris, n. 32, ano XI, nov. 1984
- PÚPERI, Cyro Luiz Pestana. A função social, econômica e a preservação do meio ambiente como condições limitadoras do direito de propriedade. *Juris Plenum Ouro nº 1*, maio 2008, n. 18, mar. 2011. 1 DVD, Ed. Plenum, 2011.
- RIOS, Aurélio Virgílio Veiga. *O direito e o desenvolvimento sustentável: curso de direito ambiental*. Brasília: IEB – Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2005.
- SABINE, Müller. ¿Cómo medir la sustentabilidad?: una propuesta para el área de la agricultura y de los recursos naturales. San José: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 1996.
- SCHUMPETER, Joseph Alois. Teoria do desenvolvimento econômico. Trad. de Redvers Opie. Cambridge, USA: Harvard College; São Paulo: Nova Cultural, 1997.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SILVA OTERO, Aristίδes. *La llamada revolución industrial*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, 2005.
- TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*. 2. ed. São Paulo: Método, 2006.

REFLEXÃO ACERCA DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO EM FACE DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A INOVAÇÃO TECNOLÓGICA

Talissa Estefania Tomaz Tomiyoshi

Introdução

Com o fortalecimento dos Direitos Humanos, agregam-se novos parâmetros ao conceito de desenvolvimento, como a liberdade, o progresso tecnológico, a preservação ambiental e a dignidade da pessoa humana. Pois, até meados da década de 70, o desenvolvimento esteve intimamente ligado ao crescimento econômico, por entender que o enriquecimento ocasionaria a melhoria dos padrões sociais.

Atualmente, observou-se que as políticas voltadas para a exploração de matérias-primas e de manufaturas convertidas em benefício do próprio Estado, como forma de aglomerar riquezas, foi impulsionada pela relação de poder existente com o acúmulo de bens corpóreos, prática advinda do sistema colonial. São paradigmas que se modificaram, frente à possibilidade de desenvolvimento atrelado a bens intangíveis, que passaram a ser considerados moeda de troca, inclusive hábil para medir a capacidade desenvolvimentista de um Estado.

Quando se discutem meios para implementar o desenvolvimento sustentável, deve-se procurar elementos capazes de melhorar a qualidade de vida humana em harmonia com os interesses econômicos e a preservação do meio ambiente. Dessa forma, objetiva-se realizar uma reflexão das conseqüências, decorrente da inserção tecnológica nas nações e da relação existente ente os países do Norte e do Sul, para que o desenvolvimento sustentável atinja seu escopo em todas as dimensões globais.

Desenvolvimento sustentável

As transformações no mundo, decorrentes do processo de globalização e da inserção tecnológica, possibilitaram países em desenvolvimento adentrarem a aldeia global, com poder de competição no mercado e participarem das decisões políticas internacionais, inclusive com poder de voto nas cortes supremas. Substituindo, os antigos poderes de bipolaridade do período das grandes guerras e, mais recentemente, o modelo imperialista de poder supremo estadunidense. Outros conceitos e paradigmas, que até então estavam voltados de maneira míope para o crescimento econômico, devido aos reflexos do Consenso de Washington,¹ transformaram-se quando ficou entendida a necessidade de inserção da dignidade da pessoa humana como um valor unitário.

O relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento mudou sua configuração voltada com a preocupação referente à segurança nacional e instituiu a necessidade de impetrar direitos² aos indivíduos e formas de cooperação internacional, juntamente à mudança na forma para aferir o Produto Nacional Bruto, uma vez que foi inserido em suas estatísticas o Índice de Desenvolvimento Humano, que inclui a análise de longevidade, renda e educação. Transformando o conceito de Desenvolvimento Sustentável, ao incluir a observância não apenas na proteção dos recursos naturais e do meio ambiente físico, mas, também, o desenvolvimento humano, a liberdade e o domínio cultural.

Em 1987, foi publicado³ o termo Desenvolvimento Sustentável, definido como o “desenvolvimento que satisfaz às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das futuras gerações de satisfazer suas próprias necessidades”. (BRUNDTLAND, 1987, p. 9). Responsabilizou o Poder

¹ Período em que os Estados foram pressionados a abrir seu setor financeiro; privatizar empresas; reduzir gastos sociais e serem controlados de maneira mais incisiva no controle da propriedade intelectual, aumentando ainda mais a divisão em conhecimento entre as nações.

² A PNUD dissipa a necessidade de igual e urgente atenção aos direitos civis, políticos, econômico, sociais e culturais, de maneira que a observância em determinado direito não justifica a denegação de outros.

Inclui também a igualdade de direito de gênero, uma vez que, sem essa é impossível eliminar todas as formas de violência e garantir habilidade, garantir a participação da mulher no processo decisório político e profissional, possibilitando o poder remuneratório. Para Mill, as mulheres necessitam de oportunidade e acesso aos privilégios sociais, pois apenas assim terão a possibilidade de assegurar o mesmo poder e prestígio que atualmente possuem os homens.

³ Publicado no texto do Relatório *Nosso Futuro Comum* da Comissão Brundtland (Comissão Mundial das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento).

Público e a coletividade quanto ao dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para os presentes e futuras gerações. Nesse sentido, deve ser considerado como um direito fundamental.

Dessa forma, quando são discutidos meios para implementar o desenvolvimento sustentável, deve-se procurar formas de melhorar a qualidade de vida humana, que estejam em harmonia com a necessidade de preservação do meio ambiente. Para tanto, questiona-se qual será o ponto de equilíbrio entre o impulso para melhoria da qualidade de vida e a necessidade de evitar efeitos negativos.

Bergel (1999) sistematiza quatro dimensões do desenvolvimento sustentável: uma dimensão econômica, que procura demonstrar a insuficiência dos critérios tradicionais de mensuração do grau de aperfeiçoamento, que desprezam as consequências negativas dos modelos adotados; a segunda dimensão, a social, que procura demonstrar a essencialidade da posição do ser humano no processo, que não pode ser esquecido como destinatário das políticas econômicas voltadas ao desenvolvimento; a dimensão cultural, que implica o respeito às diversidades culturais; e, por fim, a dimensão ambiental, que procura fazer com que sejam evitados danos aos ecossistemas e o esgotamento de recursos essenciais.

O conceito de desenvolvimento, para Sen, não se reduz ao crescimento econômico, mas sim a outros valores que envolvem bem-estar. E, para atingir esse ideal, enfoca a necessidade de remoção de algumas fontes de privação de liberdade, como a “pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos”. (SEN, 1999, p. 18).

Para Furtado (2004, p. 484),⁴ o crescimento é fundamentado em privilégios que satisfazem os requisitos da modernização; no entanto, a disponibilidade de recursos para investir não é condição suficiente para melhorar o futuro da população, mas sim quando se prioriza a melhoria das condições de vida dessa população, através de um projeto social subjacente. Dessa forma, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento.

⁴ Declaração extraída da conferência sobre o desenvolvimento no contexto da globalização em 2004.

Países em desenvolvimento a inserção da inovação tecnológica

Com o fortalecimento das relações de mercado,⁵ devido à globalização e intensificação da inovação tecnológica,⁶ abriram-se novas oportunidades de serviços sem fronteiras e ampliou-se o papel do comércio, inclusive aumentando o poder social e de barganha dos trabalhadores, devido ao deslocamento da produção para a periferia. Porém, no atual modelo de mercado, a distribuição de riqueza e de crescimento econômico está longe de acontecer de maneira homogênea.

Essa mudança é o reflexo de um novo ciclo de evolução, embasada no dinamismo tecnológico, que tem como matéria-prima, para os meios de produção, o conhecimento, elemento dependente da criatividade que, portanto, após a Revolução Industrial, fortalece o setor organizado do conjunto de conhecimentos e descobertas científicas, fazendo com que processos industriais existentes ou antigos revelem verdadeiras fontes de poder dotadas de métodos de transmissão e comunicação próprios, de relevante importância para a produção e aperfeiçoamento de mercadorias ou serviços. (PIMENTEL, 1994).

Ensejando ao Estado reestruturar suas funções, pois a falta de amparo, acerca das garantias sociais,⁷ precariza as condições de vida da população,

⁵ Processo radical na eficiência e conquista de mercados, abre espaço para empresas menores, fundamentais ao desenvolvimento do capitalismo, pela geração de emprego. Atualmente, assumiu novo papel ao associar-se às grandes corporações, devido ao controle descentralizado da informação e do sistema flexível. O processo de produção atual possibilita o aproveitamento das diferentes regiões do mundo, levando as empresas a localizarem as etapas da produção nos ambientes mais adequados para desenvolvê-las. Devido à estrutura transnacional, observa-se maior utilização de modelos como de terceirização, franquias e subcontratações, que facilitam o processo produtivo; evitam o desgaste de imagem e de problemas legais para a matriz.

⁶ Alguns doutrinadores entendem que a inserção da inovação tecnológica no mercado diminuiu os postos de trabalho devido à substituição da mão de obra por maquinário. Outros doutrinadores, como Castells, estão pautados sobre os exemplos da economia japonesa e norte-americana, que possuem grande incremento tecnológico comparado à Espanha que utiliza pouca tecnologia em sua produção. Considera que a diminuição dos postos de trabalho deve-se ao aumento de mão de obra, devido à incorporação da mulher; o deslocamento dos trabalhadores agrícolas para as indústrias; os serviços e a economia informal urbana. Reconhece, no entanto, a precarização e a flexibilidade dos trabalhadores.

⁷ O problema social é “multidimensional”, por não incluir apenas o acesso aos bens e serviços, mas também, segurança, justiça e cidadania (político, cultural e étnico). A Linha da pobreza, como indicador social, aponta a linha monetária necessária para que um indivíduo possa ter acesso a uma cesta de bens e serviços essenciais as suas necessidades básicas (sobrevivência física). Deve envolver: moradia, saneamento, educação. A linha da pobreza é bom indicador para demonstrar o padrão atual de desenvolvimento excludente, mas ela nada informa o que a levou a aqueles dados nem a imagem do futuro. É, portanto, insuficiente indicador social.

uma vez que cabe a este a inclusão dos excluídos pela cidadania social democrática, através da possibilidade de os indivíduos transitarem livremente pelas camadas da sociedade e a redução do monopólio dos grupos sociais, que geram concentração de renda e conhecimento.

Diante de tais fatos, Stiglitz (2007)⁸ destaca que os resultados do atual processo de globalização estão desequilibrados frente à grande produção de riqueza e à pequena quantidade de pessoas que estão sendo beneficiadas, assim como possuindo pouca ou nenhuma participação na moldagem do progresso. Isso significa que a globalização não atendeu suas aspirações de empregos mais descentes e de melhoria na perspectiva de vida da população frente ao grande número de indivíduos que constituem a economia informal e sem direitos formais. Enquanto a revolução nas comunicações globais aumenta a consciência dessas disparidades, ainda não se detecta a redução dos desequilíbrios globais apreciados como moralmente inaceitáveis e politicamente insustentáveis.

Com a incorporação de áreas periféricas, à economia industrial possibilitou a formação de uma sociedade de massa, constituindo a popularização do consumo, devido aos amplos mercados sustentados pelo poder de compra do trabalhador assalariado, juntamente ao crescimento excessivo da população humana e da produção alimentar, intensificando o uso da água para irrigação e dos insumos agrícolas, como agrotóxicos e adubos. Considera, assim, uma consequência direta do conhecimento científico e tecnológico, proporcionando uma redução da alta mortalidade por doenças até então sem cura e o aumento, em larga escala, da produção de alimentos, juntamente à degradação ambiental e o esgotamento de reservas naturais, principalmente porque o meio ambiente sempre foi utilizado como fornecedor de matérias-primas e receptor de resíduos.

A redução da diversidade biológica, portanto, compromete a sustentabilidade do meio ambiente e a disponibilidade permanente dos recursos ambientais, uma vez que sua apropriação indevida compromete o uso comum ou coletivo do meio ambiente. Com o incremento da produção e a aceleração do processo de entropia global, aumentaram as preocupações dos impactos causados pela atividade econômica decorrente da evolução sob a exploração dos recursos naturais pela atividade humana. Nesse padrão econômico, adotado pela atual aldeia global, constata-se um esgotamento

⁸ Na Comissão sobre as Dimensões Sociais da Globalização em 2001.

dos recursos energéticos, que precisa ser modificado sob pena de inviabilizar a vida no planeta.

Motta (2005, p. 15) evidencia que um dos pontos responsáveis pelos problemas ambientais possui relação com o nível e a qualidade do desenvolvimento econômico, pois “o primeiro mundo é importador de sustentabilidade dos pobres. A maior parcela do consumo mundial de *commodities* é realizada no primeiro mundo, onde vive apenas ¼ da população, que é responsável por cerca de 70% das emissões de dióxido de carbono, principal causador do aquecimento global.

Observa-se que desde a Revolução Industrial e o advento do fordismo, a relação entre progresso tecnológico e meio ambiente⁹ tem se mostrado bastante complexa, diante da existência de posições antagônicas. De um lado, um discurso ambiental céptico em relação ao comércio; de outro, uma visão liberal, em que a questão ambiental aparece como um falso problema. (CARDOSO, 2002).

Devido ao aumento de tecnologias e do conhecimento, ocorre a alteração do eixo de competição para o processamento de tecnologias, o que favorece aos países não desenvolvidos possibilitar acesso ao mercado internacional. No entanto, os tornam dependentes dos países desenvolvidos, por não possuírem o mesmo grau de desenvolvimento tecnológico (FARIA, 2002), dando origem às denominadas “economias de sombra”,¹⁰ onde o capital ecológico pode ser encontrado a milhões de quilômetros das regiões em que é usado.

Observa-se que a política de conduta nas relações norte-sul estimula a não sustentabilidade dos recursos, uma vez que os países desenvolvidos consomem a maioria das mercadorias comercializadas, e os países em desenvolvimento necessitam exportar *commodities*, com preços instáveis e ainda passíveis de subsídios e barreiras comerciais impetradas pelos países

⁹ De acordo com a Agenda 21: Os responsáveis por decisões devem criar condições mais favoráveis para aperfeiçoar o treinamento e a pesquisa independente sobre desenvolvimento sustentável. Será necessário fortalecer as abordagens multidisciplinares existentes e desenvolver mais estudos interdisciplinares entre a comunidade científica e tecnológica e os responsáveis por decisões e, com a ajuda do público em geral, proporcionar liderança e conhecimentos técnico-científicos práticos ao conceito de desenvolvimento sustentável.

¹⁰ Conforme MacNeill, Winsemius e Yakushiji (1991), os centros urbanos/industriais das nações poderosas do mundo constituem o ponto central das redes internacionais de transação de bens e serviços de todas as espécies. Para tanto, estribam-se no capital ecológico das demais nações, para fornecerem alimento as suas populações, energia e materiais para suas economias, inclusive, terra, ar e água para absorver seus subprodutos de detritos.

desenvolvidos. Formando uma contínua dependência material e financeira, que permanece garantindo uma balança comercial favorável para os países exportadores de bens elaborados. (ARDEN- CLARKE, 1992).

Conforme descreve Nusdeo (2005), o problema ambiental tende a manifestar-se em praticamente todos os quadrantes do mundo, seja como causador, em alguns lugares, de modalidades variadas de degradação ecológica, seja como manifestação de efeitos indesejáveis gerados nos primeiros. A degradação ambiental desconhece fronteiras e frente a uma economia globalizada, os países não desenvolvidos em situação de dependência ao eixo Norte ficam pressionados a realizar apropriação cada vez maior sobre o ambiente, sem que disso advenham condições para obter possibilidades de verdadeiramente enfrentar suas necessidades econômicas e sociais.

Hoje não é mais possível separar progresso econômico de tutela constitucional do meio ambiente; porém, é necessário preconizar a defesa do meio ambiente de todas as formas possíveis, garantindo o amplo acesso aos mecanismos de tutela ambiental. Ademais, essas condutas obrigatórias conectam-se perfeitamente nas funções dos órgãos fiscalizadores, nos deveres de segurança de toda empresa de biotecnologia e nos interesses da sociedade de proteger as gerações futuras de possíveis degradações ambientais. O meio ambiental ecologicamente equilibrado está ligado a um direito fundamental, refutando a qualidade de vida do indivíduo como valor imaterial da coletividade.

Consubstancialmente, com o mesmo entendimento, Madeira Filho (2002) ressalta a importância da relação do homem com a natureza, de modo que não faria sentido pensar no meio ambiente sem a presença do homem, tanto na intervenção para incremento de seus processos de produção, nas comunidades tradicionais que naturalmente já vivem dessa partilha. Não sendo possível pensar na conservação da natureza sem a contrapartida da preservação humana, através de estratégias de desenvolvimento sustentável. Assim como não é mais razoável visualizar uma política que não venha a garantir as futuras gerações tal patrimônio.

Com a conjuntura ambiental de direito, emerge no papel do Estado na sociedade, a garantia dos Direitos Fundamentais ao meio ambiente – ecologicamente equilibrado – e sua soberania frente à sobreposição da economia aos interesses sociais. Pois, como bem descreve Leite (2000), passamos por uma crise ambiental decorrente do atual estágio de desenvolvimento da humanidade, frente às condições tecnológicas,

industriais e formas de organização e gestões econômicas da sociedade em conflito com a qualidade de vida, em que a falta de controle de ponderação tem analogia com a racionalidade do desenvolvimento econômico do Estado.

A demanda social deveria desenvolver-se sob bases sustentáveis, sem agredir a ecologia, sem colocar a natureza apenas a serviço do lucro. Sendo necessária uma nova concepção sobre a importância dos valores pecuniários e, conseqüentemente, do consumo. A atual conjuntura de crise econômica e ecológica exige dos Estados, da sociedade civil, das instituições econômicas, ONGs, do sistema financeiro, o fomento sobre paradigmas de uma sociedade mais solidária, visando à construção baseada não na moeda, mas na dignidade da pessoa humana como valor primordial.

Considerações finais

Mesmo diante da dificuldade do crescimento econômico e da distribuição de riqueza ocorrer de forma homogênea, é necessária a inserção de liberdades, progresso tecnológico, sustentabilidade ambiental e a dignidade da pessoa humana, como fatores indispensáveis para que ocorra a substituição do conceito de desenvolvimento interligado ao PIB, por este atender apenas os parâmetros da modernização.

Atualmente, verifica-se uma nova realidade na aldeia global, através da inclusão de modelos econômicos antes inimagináveis – a inserção de países em desenvolvimento, constituindo bloco econômico com capacidade de competir em âmbito global e influenciar politicamente na esfera internacional. Ainda assim, verificou que o grande problema do mundo globalizado para os países em desenvolvimento é que estes, uma vez inseridos no sistema, precisam experimentar o hiato em relação ao mundo industrializado, submetidos a pressões inibidoras do crescimento e altamente lesivas à soberania e até mesmo à integridade territorial e patrimonial.

Com o aumento em grande escala do consumo, devido à incorporação de áreas periféricas à economia e ao poder de compra do trabalhador assalariado, ocorreu o aumento da produção de alimentos, juntamente a degradação ambiental e o esgotamento de reservas naturais, principalmente porque o meio ambiente sempre foi utilizado como fornecedor de matérias-primas e receptor de resíduos. Tornou-se necessário solidificar a expressão *desenvolvimento sustentável* sem que seja utilizada a serviço do lucro, mas

para satisfazer os objetivos econômicos e a qualidade de vida da população, juntamente com o apoio da sociedade civil, das ONGs, dos Estados e do sistema financeiro, visando à construção da sociedade fundamentada em diretrizes dos Direitos Fundamentais.

Para que o crescimento econômico e desenvolvimento social caminhem juntos, é necessária uma interdependência do fluxo de matérias e energias e o ritmo da renovação dos recursos naturais, da diversidade biológica, etc. Isso deve ocorrer em paralelo ao Poder Público, aos empreendedores, pesquisadores, ou seja, atores políticos e sociais, para refletir sobre suas condutas, de maneira a preservar valores existentes e recuperar os que deixaram de ser efetivados, com o condão de instituir um verdadeiro Estado de Direito liberal e democrático.

A proteção do meio ambiente em nível internacional é indispensável devido à própria natureza dos fenômenos físicos não conhecerem fronteiras entre Estados, determinando a mundialização de regulamentação das normas de proteção ao meio ambiente. Mesmo frente à diferença no processo de desenvolvimento das nações e à recente presença na agenda diplomática dos Estados, é tão urgente quanto a necessidade de regulamentação das relações econômicas entre os mesmos. Uma vez que o conceito de desenvolvimento sustentável já adentrou a seara do direito positivo, falta especializar essas normas e, principalmente, dar vida aos textos jurídicos, para que sejam alcançados os objetivos almejados, ou seja, acabar a distância entre o discurso jurídico e a realidade que evidencia a falta de eficácia das normas.

Referências

ARDEN-CLARKE. TOURISM AND SUSTAINABILITY. *Development, globalisation and new tourism in the Third Worl*. Martin Mowforth and Ian Munt – 3rd ed. 1992

BERGEL, Dario S. Desarrollo sustentable y medio ambiente: la perspectiva latinoamericana. *Revista del Derecho Industrial*, Buenos Aires, v. 14, n. 41, p. 303-43, mayo/ago., 1992.

CARDOSO, S. A. Meio ambiente, protecionismo regulatório e as regas da OMC. In: BARRAL, Weber (Org.). *O Brasil e o protecionismo*. São Paulo. Aduaneiras: 2002.

FARIA, J. E. *O direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 2002

FURTADO, Celso. Os desafios da nova geração. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 24, n. 4 (96), 2004. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/96-1.pdf>> Acesso em: 4 maio 2011.

LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo, extrapatrimonial*. 2. ed. amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MADEIRA FILHO, Wilson. (Org.). *Direito e justiça ambiental*. Niterói: Programa de Pós Graduação em Sociologia e Direito (PPGSD) da Universidade Federal Fluminense, 2002.

MOTTA, R. S. da; MOREIRA, A. R. B. *Eficiência e regulação no setor de saneamento básico no Brasil*. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 15 jun. 2011.

NUSDEO, F. Economia do meio ambiente. In: PHILIPPI JÚNIOR, A.; ALVES, A. A. (Org.). *Curso interdisciplinar de direito ambiental*. São Paulo: Manole-USP, 2005.

PIMENTEL, Luiz Otávio. *Direito industrial*. São Paulo: s.n., 1994.

RELATÓRIO BRUNDTLAND. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU. Disponível em:< www.un.org >. Acesso em: 14 jun. 2011.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia. das Letras, 1999.

STIGLITZ, J. E. *Globalização: como dar certo*. São Paulo: Cia. das Letras, 2007.

EDUCAÇÃO AMBIENTAL

ASPECTOS JURÍDICOS DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL APLICADOS À APA CHAPADA DO ARARIPE

Francisco Willian Brito Bezerra II

Introdução

Atualmente, através dos vários meios de comunicação, percebe-se que as sociedades humanas globalizadas passam por diversas crises, sejam elas econômicas, políticas, sociais, e/ou ambientais. Algumas dessas crises ultrapassam os limites locais e regionais e geram efeitos em todo o mundo. Essas crises podem ser evidência de uma possível crise de valores, na qual os paradigmas da sociedade de consumo têm levado algumas das sociedades humanas ao uso insustentável do planeta.

O debate sobre as relações de homem e meio ambiente não é algo recente e, pelo menos desde a década de 70, tem sido recorrente no debate político internacional. Em 1972 aconteceu em Estocolmo, Suécia, a Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente Humano. Havia naquele momento pelo menos duas correntes opostas, de um lado o “Clube de Roma” defendendo o crescimento zero, e de outro lado estava um grupo de países subdesenvolvidos, entre eles o Brasil, que levantavam *o slogan* de que “a maior poluição é a pobreza” ou de que “a industrialização suja é melhor do que a pobreza limpa.” (GUERRA, 2005). Assim, por algum tempo os países mais pobres entendiam que as questões ambientais eram usadas como artifício das nações ricas, para impedir seu desenvolvimento.

Na década de 80, principalmente após o relatório Brundtland, passou-se a discutir a possibilidade de um “desenvolvimento sustentável”, algo que respeitasse os limites ambientais e que, ao mesmo tempo, possibilitasse a continuidade do desenvolvimento socioeconômico. A pesar de ainda ser uma expressão polissêmica do desenvolvimento sustentável, baseado nos

pilares de crescimento econômico, com justiça social e equilíbrio ambiental, permitiu um avanço no debate das questões ambientais. Até o Brasil incluiu em sua constituição o conceito de desenvolvimento sustentável no art. 225, como será explanado nos próximos capítulos.

A pesar de quase meio século de discussões sobre meio ambiente, as sociedades de mercado continuam vivendo um paradoxo, no qual a busca pela sustentabilidade esbarra nos paradigmas consumistas. Ao mesmo tempo em que se lê ou assiste uma matéria de jornal sobre a crise ambiental, logo em seguida vem os apelos publicitários que condicionam a felicidade à aquisição de um bem ou serviço.

Nesse contexto, a Educação Ambiental ganha especial relevância porque se propõe a auxiliar na criação de valores sociais sustentáveis. Neste artigo, portanto, pretende-se analisar os aspectos jurídicos da educação ambiental, principalmente as conexões desta com as Unidades de Conservação, e como estes dois instrumentos trabalhando conjuntamente podem contribuir com a sustentabilidade.

O problema da eficácia das normas

De início vale destacar que, no Brasil, a Lei 6.939/1981 criou a Política Nacional do Meio Ambiente. Essa lei trouxe instrumentos bastante avançados para sua época, inclusive a criação de um órgão deliberativo com uma composição paritária entre Poder Público e sociedade civil, mesmo em uma época de ditadura. Em 1988, a proteção ao meio ambiente alçou o patamar de norma constitucional. De lá pra cá diversas outras normas de cunho ambiental foram criadas ou modificadas. A Lei 9.605/1998 (lei de crimes ambientais), a Lei 9.795/1999 (lei de educação ambiental), Lei 9.985 (sobre Unidades de Conservação), a Lei 12.187/2009 (lei sobre mudanças climáticas), Lei 12.305/2010 (que trata dos resíduos sólidos) são alguns exemplos da preocupação do legislador pátrio com a proteção ao equilíbrio ambiental.

Mas resta a pergunta: Por que a pesar de contar com uma legislação avançada e continuamente atualizada, o equilíbrio ambiental no Brasil continua sendo degradado?

Trata-se de uma pergunta complexa, não tendo o autor a pretensão de dar uma resposta definitiva. Contudo, não é tão difícil sustentar que se está diante de um problema de eficácia, ou efetividade, das normas jurídicas ambientais. Sobre a eficácia, já tratou Reale:

A eficácia se refere, pois, à aplicação ou execução da norma jurídica, ou por outras palavras, é a regra jurídica enquanto momento da conduta humana. A sociedade deve viver o direito e como tal reconhece-lo. Reconhecido o Direito, é ele incorporado à maneira de ser e de agir da coletividade. [...] O direito autêntico não é apenas declarado, mas reconhecido, é vivido pela sociedade, como algo que se incorpora e se integra na sua maneira de conduzir-se. A regra do direito deve, por conseguinte, ser formalmente válida e socialmente eficaz. (2001).

Portanto, a simples existência das normas não garante por si a existência de um direito ou de um comportamento humano. Uma lei para ser eficaz necessita estar integrada ao dia a dia de uma sociedade; caso contrário vira letra morta, ou o que popularmente no Brasil é chamada de “lei que não pega”.

Há pelo menos duas estratégias que permitem ao Poder Público aumentar a eficácia das normas jurídicas. A mais lembrada é a fiscalização, que pode culminar na punição ou premiação daqueles que respectivamente descumprem ou respeitam o que a lei impõe. Geralmente, coloca-se a culpa da ineficácia da norma na falta ou deficiência na fiscalização estatal.

A outra estratégia seria despertar na população a consciência da importância daquele bem jurídico que a lei visa a proteger, bem como incentivar práticas em acordo com os objetivos das normas. Essa segunda estratégia é ainda mais difícil de ser colocada em prática, e depende de um trabalho educativo contínuo, que transcenda os limites da escola. Assim, utilizando as palavras do jusfilósofo citado acima, apenas quando *reconhecido*, o direito poderá ser *vivido* pela sociedade, e assim a educação ambiental poderia ser decisiva para a eficácia das normas jurídicas.

Seria então uma perda de tempo criar leis sem que haja na sociedade um reconhecimento prévio da importância daquele bem ou valor social, sob risco de criar normas infrutíferas? Não necessariamente. Nesse sentido, interessantes são as palavras de Holanda e Viana (2011): “Saber que a lei existe já nos permite recorrer a ela quando estivermos envolvidos com o assunto tratado por ela” e, assim, a lei de Educação Ambiental colocada em prática pelo Poder Público poderá, sem dúvidas, colaborar com a eficácia de outros instrumentos normativos de cunho ambiental a médio e longo prazo.

O princípio da legalidade administrativa

Primeiro, vale lembrar o porquê de se estudar o princípio da legalidade administrativa em um artigo sobre educação ambiental e desenvolvimento sustentável. Vale ressaltar, assim, que este artigo enfoca os aspectos jurídicos de um projeto de dissertação, que visa a estudar as práticas em educação ambiental desenvolvidas pelos servidores públicos lotados na APA Chapada do Araripe.

Desse modo, vale recorrer ao direito administrativo no que trata da legalidade. Em tese, o princípio da legalidade, previsto no art. 5º, II, constitucional prevê que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

A administração pública, todavia, carece da autonomia inerente à pessoa natural humana, de modo que sua vontade é manifesta pelos atos normativos criados como “representantes do povo”. Assim, ao contrário da pessoa humana, como dizem Alexandrino e Paulo (2010), “não é suficiente a ausência de proibição para que a Administração Pública possa agir; é necessária a existência de uma lei que imponha ou autorize determinada atuação administrativa”.

Outra definição para o princípio da legalidade administrativa é dada por Di Pietro (2005): “A administração pública só pode fazer o que a lei permite.”

Assim, para que os servidores do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), lotados na APA Chapada do Araripe, como representantes da administração, possam atuar em nome desta, deverão agir autorizados e em conformidade com a lei.

Portanto, esta pesquisa é ainda mais importante, pois tem o intuito de buscar normas jurídicas e outros instrumentos que possam subsidiar a atuação do poder público em prol da sustentabilidade da região da Chapada do Araripe, bem como auxiliar os profissionais de outros ramos do conhecimento na interpretação e compreensão da norma jurídica.

A educação ambiental e as unidades de conservação como instrumentos jurídicos para o desenvolvimento sustentável

Há trinta anos foi editada a Lei 6.938, estabelecendo a Política Nacional do Meio Ambiente. Logo em seu art. 2º, o diploma legal elenca os princípios norteadores, entre eles estão a “proteção dos

ecossistemas, com a preservação de áreas representativas”¹ (inciso IV), bem como a “educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para a participação ativa na defesa do meio ambiente”, (inciso X). Vale ressaltar, portanto, que as UCs e a EA são tratadas no Brasil há três décadas como princípios da política ambiental, bem como instrumentos voltados para a conservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental brasileira.

Mas foi a partir da Constituição Federal de 1988 que o meio ambiente alcançou cuidado especial da norma jurídica máxima brasileira. Como afirma Silva (2010), “pode-se dizer que é uma constituição eminentemente ambientalista”, levando em consideração as referências diretas e indiretas que o constituinte fez ao meio ambiente, tendo a Constituição de 1988 dedicando um capítulo inteiro à matéria.² Vale dizer ainda que o meio ambiente ecologicamente equilibrado foi implicitamente incorporado ao rol de direitos fundamentais, protegido inclusive pela garantia da ação popular.

A partir da leitura cuidadosa do *caput* do art. 225 constitucional, pode-se afirmar que o meio ambiente transcende a característica de ser apenas um direito fundamental da pessoa humana, pois o mesmo dispositivo impõe o dever, ao Poder Público e à coletividade de proteger o equilíbrio ambiental “para as gerações presentes e futuras”.³ Assim, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, é um direito fundamental, mas também um dever de todos protegê-lo e preservá-lo.

Assim, a preocupação e o cuidado com o meio ambiente não podem estar sujeitos à moda ou se limitar a dias comemorativos, pois é uma obrigação criada pelo documento legal máximo do ordenamento jurídico, que exige uma ação contínua. Além de que não basta reclamar de ações governamentais ineficientes, já que a coletividade tem o poder/dever de agir ativamente, respeitando, evidentemente, os limites técnico-econômicos de cada um.

¹ Estas “áreas representativas” foram referidas pela Lei 9.985, de 2000, como Unidades de Conservação.

² Capítulo VI “Do meio ambiente” que integra o Título VIII “da ordem social”.

³ A menção às gerações presentes e futuras demonstra clara influência do conceito de desenvolvimento sustentável trazido pelo Relatório Brundtland de 1987.

O parágrafo primeiro do art. 225 traz alguns dos instrumentos que auxiliam na defesa do equilíbrio ambiental, vale dizer que se trata de um rol enumerativo, ou seja, sem excluir outros que possam surgir. Dentre esses instrumentos, os dois de maior relevância para este artigo são: o inciso III, que trata da criação de Unidades de Conservação; e o inciso VI, que trata da realização de Educação Ambiental.

Um detalhe da redação do parágrafo é que, ao enumerar o rol de instrumentos, o constituinte afirma que “cabe ao poder público”. Como existe no ordenamento jurídico brasileiro a figura das RPPNs, bem como que a educação ambiental pode e deve ser realizada continuamente, dentro e fora do espaço escolar, seja público ou privado, este autor entende que, quando a redação do parágrafo em análise atribui tais instrumentos ao Poder Público, justifique-se pela maior capacidade técnica e econômica do Estado ante o cidadão médio brasileiro; contudo, tais instrumentos não são exclusivos da administração pública, cabendo também à coletividade, sempre que possível, utilizá-los.

Em 1999, entrou em vigor a Lei 9.795, que veio regulamentar o inciso VI do §1º do art. 225 constitucional, e cria a política nacional de Educação Ambiental. Seu art. 1º traz o conceito jurídico de Educação Ambiental e merece ser transcrito:

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

De início, vale ressaltar que a redação do artigo acima colabora com o entendimento do autor de que o instrumento jurídico da educação ambiental não cabe apenas ao Poder Público, mas a todos, já que a lei infraconstitucional ressalta que através da educação ambiental “o indivíduo e a coletividade constroem valores”.

A educação ambiental é tratada pelo legislador pátrio como meio para a construção de valores sociais sustentáveis, que, para alcançar seu objetivo, depende de processos lógicos, pelos quais a produção e difusão do conhecimento teórico auxiliem na capacitação e no aperfeiçoamento de habilidades necessárias para a realização de atitudes essenciais para uma distribuição eficiente de competências.

Um exemplo hipotético de fácil entendimento pode ser criado a partir da coleta de resíduos sólidos. Imagine-se uma comunidade rural onde se costuma queimar o lixo, ignorantes dos gases de efeito estufa, da contaminação do solo com metais pesados, do desperdício, etc. O primeiro passo para a mudança vem da difusão dos conhecimentos técnico-científicos a cerca das consequências daqueles atos. Alguns, a pesar do conhecimento adquirido, podem não querer mudar as práticas que já têm. Outros dão o passo seguinte e têm a atitude de parar de queimar o lixo. Então surge a indagação de o que fazer com o lixo ao invés de queimá-lo? Os conhecimentos e as atitudes devem então convergir na busca das habilidades de separar e dar a destinação correta aos resíduos. Exemplo, dessas habilidades pode ser a separação do lixo em orgânico e inorgânico, e do inorgânico em suas categorias de papel, plástico, metal, vidro, etc. Os resíduos orgânicos poderiam ser utilizados como fertilizante do solo, ou mesmo para alimentar animais. Por fim, vem a competência, tanto do Poder Público de realizar uma coleta periódica e seletiva dos resíduos, bem como da população de dar a destinação correta a resíduos perigosos, como embalagens de agrotóxicos, consolidando a logística reversa. Assim, a educação ambiental estaria criando novos valores sociais, ao mesmo tempo que contribui com a eficácia da nova lei de resíduos sólidos.

Em seu art. 2º, a lei de Educação Ambiental determina: “A educação ambiental é um componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não-formal”.

E essa educação não formal é a que mais interessa ao desenvolvimento deste artigo, tendo em vista o que a mesma lei determina em seu art. 13, transcrito:

Art. 13. Entendem-se por educação ambiental não-formal as ações e práticas educativas voltadas à sensibilização da coletividade sobre as questões ambientais e à sua organização e participação na defesa da qualidade do meio ambiente. Parágrafo único. O Poder Público, em níveis federal, estadual e municipal, incentivará: [...] IV – a sensibilização da sociedade para a importância das unidades de conservação; V – a sensibilização ambiental das populações tradicionais ligadas às unidades de conservação.

Nos incisos IV e V acima, percebe-se a nítida relação entre a educação ambiental com as Unidades de Conservação, bem como fica também evidente o dever imposto pelo parágrafo único e incisos ao Poder Público de incentivar a educação ambiental a cerca das áreas protegidas. Assim, os servidores do ICMBio, lotados na APA Chapada do Araripe, tem entre outros deveres o de promover a educação ambiental não formal nas populações que habitam na Unidade e em seu entorno.

A relação entre educação ambiental e unidades de conservação foi novamente reafirmada pelo legislador pátrio, na Lei 9.985, de 2000, que, ao tratar do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), inclui a educação ambiental tanto como objetivo (art. 4º, XII) quanto diretriz (art. 5º, IV) do SNUC.

Brito e Câmara antecipando o legislador, resumem a importância de se relacionar UCs e EA:

Com a educação ambiental dirigida para as regiões que contemplam áreas protegidas é possível se aumentar a consciência ecológica regional e local, seja quanto à importância daquela área protegida para a manutenção da diversidade de ambientes das espécies bióticas e abióticas, ou para melhorar a qualidade de vida, entre outras. (1998).

Das áreas de proteção ambiental (apas) e da APA Chapada do Araripe

Nesta ocasião, será feita uma pequena explanação acerca de uma das “espécies” de Unidades de Conservação regulamentadas pela Lei 9.985/2000, que é a Área de Proteção Ambiental (APA).

As APAs foram introduzidas no Brasil pelo Dr. Paulo Nogueira Neto, como ele mesmo explica. (NOGUEIRA NETO, 2001): “As APAs constituem uma unidade de conservação que tive ocasião de trazer de Portugal para o Brasil e que alcançou sucesso desde o seu início.” Inspirado pelo exemplo do “Parque Natural de Arrabita” localizado próximo a Lisboa, o decano decidiu adaptar aquele exemplo à realidade brasileira. Assim, com o auxílio do então senador Aloísio Chaves, o citado autor⁴ propôs um projeto de lei que tornou-se a Lei 6.902/1981, que introduziu as APAs no ordenamento jurídico nacional.

⁴ Que na época foi Secretário Federal ocupando a Secretaria Especial do Meio Ambiente.

Pádua (2001) cita algumas das principais características das APAs: “relativamente recente, criada no início da década de 1980, com características muito especiais, pois suas terras, na maioria dos casos, pertencem a particulares, e que possui a maior extensão de terras dentre as estabelecidas no Brasil”. Algumas das características apontadas pela autora inclusive podem ser encontradas na definição legal trazida pela Lei 9.985/2000, como é o caso das áreas pertencentes a particulares, bem como as grandes extensões territoriais que alcançam as APAs.

Atualmente, as APAs são regidas pela Lei do SNUC (Lei 9.985/2000). Pelo art. 14, foram incluídas no rol de Unidades de Conservação de Uso Sustentável. O art. 15, por sua vez, define as APAs:

Art. 15. A Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

Vale tecer pequenos comentários ainda acerca dos parágrafos do art. 15 da Lei 9.985. Pelo §1º, as APAs podem ser situadas em áreas públicas e/ou particulares. O §2º ressalta que alguns direitos de propriedade dos particulares podem ser restritos, naquelas áreas pertencentes a uma APA, respeitando-se os limites constitucionais. Essas limitações são basicamente proibições ao desenvolvimento de atividades que potencial ou sabidamente degradem o meio ambiente. Os §§ 3º e 4º tratam das licenças para visitação e pesquisa científica em terras da APA em áreas públicas e privadas respectivamente. O §5º, por fim, trata da obrigatoriedade da existência de um “Conselho” consultivo em cada uma das APAs, composto paritariamente por membros do Poder Público e por representantes da coletividade. O Decreto 4.340/2002 exige ainda, no art. 12, que cada APA conte com um plano de manejo.

A APA Chapada do Araripe foi criada por Decreto Presidencial sem número, de 4 de agosto de 1997, e segue o padrão descrito acima. Ocupando uma área de um milhão e sessenta e nove mil hectares, esta área de Proteção ambiental se estende por trinta municípios entre Ceará, Pernambuco e Piauí. Vale lembrar que, por força do art. 4º do Decreto,

estão excluídas da Área da APA as zonas urbanas desses municípios. A chapada conta com um verdadeiro ecótono que tem áreas representativas da Mata Atlântica, do Cerrado, da Caatinga e suas respectivas transições, contando assim com expressiva biodiversidade em meio à depressão sertaneja. A maior parte da propriedade das terras está nas mãos de particulares. Atualmente, mais de um milhão de pessoas vivem na APA e no seu entorno e quase dois milhões a visitam anualmente. Contudo, merece destacar que o modelo de desenvolvimento instalado na região coloca em risco o equilíbrio ecológico.

Por ser uma APA criada no âmbito federal, a gestão da APA Chapada do Araripe cabe atualmente ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), e está subordinada à Coordenação Regional 5 (com sede em Cabedelo-PB). Conta hoje com um efetivo de sete servidores de carreira, dois empregados terceirizados e um número flutuante de estagiários. O Conselho Consultivo se reúne em três reuniões ordinárias, podendo ser convocadas reuniões extraordinárias. Quanto ao plano de Manejo, este ainda está em fase de construção.

Vale ainda lembrar que o art. 1º, VI, do Decreto de criação da APA Chapada do Araripe, coloca como um de seus objetivos “assegurar a sustentabilidade dos recursos naturais, com ênfase na melhoria da qualidade de vida das populações residentes na APA e no seu entorno”. Desse modo, por tudo o que já foi abordado até aqui, não há erro em afirmar que é um dos objetivos da APA Chapada do Araripe a realização de educação ambiental.

Referências

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito administrativo descomplicado*. 18. ed. São Paulo: Método, 2010.

BRASIL. *Lei 6.938*, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 5 nov. 2011.

_____. *Constituição*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%20C3%A7ao.htm>. Acesso em: 5 nov. 2011.

_____. *Lei 9.795*, de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9795.htm>. Acesso em: 6 nov. 2011.

_____. *Lei 9.985*, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm>. Acesso em: 6 nov. 2011.

BRITO, Francisco A.; CÂMARA, João B. D. *Democratização e gestão ambiental*: em busca do desenvolvimento sustentável. Petrópolis: Vozes, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2005.

HOLANDA, Maria José de Sousa; VIANA, Maria Hosana Magalhães. Política nacional de educação ambiental. In: BEZERRA, Rita de Cássia Lima et al. *Educação ambiental*: edição para gestores. Fortaleza: Global Geoparks Networkk, 2011. p. 78-105.

NOGUEIRA NETO, Paulo. Evolução histórica das ARIEs e APAs. In: BENJAMIN, Antônio Herman. *Direito ambiental das áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 363-371.

PÁDUA, Maria Tereza Jorge. Área de proteção ambiental. In: BENJAMIN, Antônio Herman. *Direito ambiental das áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 425-433.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

OS AUTORES

ALEX JORDAN SOARES MAMEDE: Bacharelando em Direito pela UFPB. Monitor de Sociologia Geral e Jurídica. Bolsista Pibic/UFPB/CNPq. Membro dos Grupos de Pesquisa: Sustentabilidade, Impacto e Gestão Ambiental & Biotecnologia, Biodireito e Meio Ambiente em Direitos Humanos, cadastrados no CNPq. *E-mail:* jordan_soares@hotmail.com.

ANDRÉIA PONCIANO DE MORAES: Possui graduação em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba. Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente pelo Prodemá-UFPB/UEPB. Atua com docência e pesquisa na área ambiental, mais precisamente em gestão pública ambiental e promoção do desenvolvimento sustentável. É advogada militante e consultora jurídica e ambiental.

ANDREZZA RODRIGUES NOGUEIRA: Possui graduação em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco – Centro Acadêmico do Agreste (2006-2010). Foi bolsista do Programa Conexões de Saberes (2006-2009) – Secad/MEC. Foi bolsista do Projeto de Formação de Educadores para o Programa Projovem Campo – Saberes da Terra-PE (2009-2010) – Secad/MEC. Participa do Observatório dos Movimentos Sociais – CAA-UFPE. Atualmente é mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, Área de Concentração em Direito Econômico, da Universidade Federal da Paraíba; participa do Grupo de Pesquisa Retórica, Hermenêutica e Direito.

BELINDA PEREIRA DA CUNHA: Coordenadora do Grupo de Pesquisa Sustentabilidade, Impacto, Direito e Gestão Ambiental UFPB/CNPq; Professora no Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* da Universidade Federal da Paraíba, Mestrado e Doutorado; coordenadora acadêmica da Área de Direito Econômico; professora no Programa de Desenvolvimento e Meio Ambiente em Rede – Prodemá. Professora na Escola Superior da Magistratura da Paraíba. Professora na Escola Superior da Magistratura da Bahia; professora concursada na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, dos Cursos de Especialização da COGAE, da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo. Foi assessora executiva do Idec e coordenadora jurídica da mesma instituição. Foi coordenadora do Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Ciências Jurídicas

da Universidade Federal da Paraíba. Mestre e Doutora em Direitos Sociais pela PUC de São Paulo, com doutorado *sanduíche* na Universidade de Roma, La Sapienza, através da Capes. *E-mail*: belindacunha@hotmail.com.

DÉBORA LENGLER: Acadêmica do curso de Direito da Universidade de Caxias do Sul. *E-mail*: deboralengler@hotmail.com.

FRANCISCO WILLIAN BRITO BEZERRA II: Formado em Direito pela UFPB em 2010. Mestrando pelo Prodepa/UFPB. Advogado. *E-mail*: willianii@uol.com.br.

HEBERT VIEIRA DURÃES: Mestre em Direito Econômico pela Universidade Federal da Paraíba – UFPB. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa – Unipê, por intermédio do Programa Universidade Para Todos – Prouni (bolsa integral). Foi estagiário bolsista do Departamento Jurídico Regional da Caixa Econômica Federal (João Pessoa). Advogado. *E-mail*: hebertvieira@hotmail.com.

250

MARIA DE FÁTIMA SCHUMACHER WOLKMER: Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC (2003). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (1993). Especialista em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (1985). Graduada em Ciências Sociais e Jurídicas pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (1984). Professora no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Universidade de Caxias do Sul – UCS. Professora visitante no curso de Direito da Universidade Regional de Blumenau (FURB). Exerceu as funções de coordenadora-geral do projeto Rede Guarani/Serra Geral, dos Estados de Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul. *E-mail*: mfwolkmer@yahoo.com.br.

NICOLE FREIBERGER PIMMEL: Mestranda em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul – UCS (2011/2013). Especialista pela Pós-Graduação em Direito Empresarial na Faculdade da Serra Gaúcha – FSG (2010/2011). Membro colaboradora da Fundação Escola Superior de Direito Tributário – FESDT. Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Sociais de Florianópolis – FCSF/Cesusc (2008). Organizadora do Blog Jurídico Direito-em-Geral. Advogada. *E-mail*: nicolefreibergerp@hotmail.com.

RAFAEL PONTES VIDAL: Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba. Área de concentração Direito Econômico.

RODRIGO PESSOA: Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba. Área de concentração Direito Econômico.

SANDRA TERTO SAMPAIO RODRIGUES: Mestranda em Direito Econômico pela Universidade Federal da Paraíba, advogada e bancária.

SÉRGIO AUGUSTIN: Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná – UFPR (2002). Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná (2000). Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1983). Coordenador do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Universidade de Caxias do Sul – UCS. Professor titular na Graduação em Direito da UCS. Juiz de Direito do Estado do Rio Grande do Sul. *E-mail:* sergioaugustin@gmail.com.

TALISSA ESTEFANIA TOMAZ TOMIYOSHI: Mestre em Direito Econômico pela Universidade Federal da Paraíba – UFPB. Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG).