

# DIREITO AMBIENTAL E SOCIEDADE

**ADIR UBALDO RECH**  
**JEFERSON MARIN**  
**SERGIO AUGUSTIN**  
Organizadores



EDUCS



EDUCS



FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE  
DE CAXIAS DO SUL

*Presidente:*

Ambrósio Luiz Bonalume

*Vice-Presidente:*

Carlos Heinen

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL

*Reitor:*

Evaldo Antonio Kuiava

*Vice-Reitor e Pró-Reitor de Inovação  
e Desenvolvimento Tecnológico:*

Odacir Deonísio Graciolli

*Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação:*

José Carlos Köche

*Pró-Reitor Acadêmico:*

Marcelo Rossato

*Diretor Administrativo:*

Cesar Augusto Bernardi

*Chefe de Gabinete:*

Gelson Leonardo Rech

*Coordenador da Educus:*

Renato Henrichs

CONSELHO EDITORIAL DA EDUCUS

Adir Ubaldino Rech (UCS)

Asdrubal Falavigna (UCS)

Cesar Augusto Bernardi (UCS)

Jayme Paviani (UCS)

Luiz Carlos Bombassaro (UFRGS)

Márcia Maria Cappellano dos Santos (UCS)

Paulo César Nodari (UCS) – presidente

Tânia Maris de Azevedo (UCS)

# **DIREITO AMBIENTAL E SOCIEDADE**

**ADIR UBALDO RECH  
JEFERSON MARIN  
SÉRGIO AUGUSTIN**  
Organizadores



© dos autores  
1ª edição: 2015

Capa e projeto gráfico: Carla M. Luzzatto  
Editoração eletrônica: Fernando Piccinini Schmitt  
Revisão: Izabete Polidoro Lima

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

W511d      Direito ambiental e sociedade [recurso eletrônico] / org. Adir Ubaldo Rech, Jeferson Marin e Sérgio Augustin. Caxias do Sul, RS : Educus, 2015.  
Dados eletrônicos(1 arquivo)

Apresenta bibliografia.  
Modo de acesso: World Wide Web  
ISBN: 978-85-7061-775-0

1.Direito ambiental. 2.Política pública.. 3.Desenvolvimento sustentável. I.Rech, Adir Ubaldo. II. Marin, Jeferson. III.Augustin, Sérgio.

CDU 2.ed. : 349.6

#### Índice para o catálogo sistemático:

- |                                |        |
|--------------------------------|--------|
| 1. Direito ambiental           | 349.6  |
| 2. Política pública            | 304.4  |
| 3. Desenvolvimento sustentável | 502.15 |

Catalogação na fonte elaborada pela bibliotecária  
Carolina Machado Quadros – CRB 10/2236.

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 95020-972 – Caxias do Sul – RS – Brasil  
Telefone/Telefax: (54) 3218 2100 – Ramais: 2197 e 2281 – DDR: (54) 3218 2197  
Home page: [www.ucs.br](http://www.ucs.br) – E-mail: [educs@ucs.br](mailto:educs@ucs.br)



# Sumário

**Introdução / 7**

**Direito ambiental e novos direitos / 11**

*Prof. Dr. Carlos Alberto Lunelli*

**Jurisdição ambiental e teoria da decisão / 41**

*Jeferson Dytz Marin*

*Mateus Lopes da Silva*

**Meio ambiente e bem comum:**

**entre um direito e um dever fundamentais / 67**

*Wambert Gomes Di Lorenzo*

**O conceito jurídico do Princípio do Desenvolvimento**

**Sustentável no ordenamento jurídico brasileiro:**

**por um conceito adequado e operativo / 77**

*Fabiano Lira Ferre*

*Márcio Mamede Bastos de Carvalho*

*Wilson Steinmetz*

**Direito ambiental, políticas públicas**

**e desenvolvimento socioeconômico:**

**instrumentos jurídicos de tutela do meio ambiente / 97**

*Adir Ubaldo Rech*

**A sociedade moderna hiperconsumista e os riscos**

**socioambientais: as políticas públicas locais**

**como forma de solução democrática / 137**

*Agostinho Oli Koppe Pereira*

*Cleide Calgato*

*Henrique Mioranza Koppe Pereira*

**Economia do meio ambiente: um ensaio  
sobre valoração econômica dos recursos naturais / 173**

*Maria Carolina Rosa Gullo*

*Sabino da Silva Pôrto Júnior*

**A nova classe média e a concretização  
dos direitos sociais pelo consumo:  
a dialética entre a inserção social e o influxo de exclusão / 217**

*Enzo Bello*

*Renata Pirolí Mascarello*

*Rene José Keller*

**Notas introdutórias acerca da questão democrática:  
aspectos para compreensão do desenvolvimento sustentável / 241**

*Caroline Ferri*

**O reconhecimento dos direitos sociais no Brasil:  
notas a serem lembradas / 255**

*Mara de Oliveira*

**Interações entre o Direito Ambiental brasileiro e as Ciências  
da Terra: estudo de caso: fraturamento hidráulico no Brasil / 273**

*Sérgio Augustin*

*Eduardo Sanberg*

*Nara Raquel Alves Göcks*



# Introdução

A presente obra é resultado de algumas pesquisas dos professores e mestrandos do Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental e Sociedade, da Universidade de Caxias do Sul. Busca introduzir e instigar o leitor ao aprofundamento de temas de vital importância na sociedade atual, trabalhados pelos diferentes grupos de pesquisa.

Reforça a natureza epistêmica da construção de diferentes instrumentos de direito, que venham a atender as duas grandes linhas de pesquisa do Programa:

**1. Direito Ambiental e Novos Direitos** – que leva em consideração aportes teóricos contemporâneos, buscando efetuar estudos e pesquisas acerca da renovação dos postulados, dos institutos e das teorias, que permitam elucidar, compreender e explicitar questões ambientais e a contribuição do direito;

**2. Direito Ambiental, Políticas Públicas e Desenvolvimento Socioeconômico** – que, em face do dever do Estado e da coletividade, na preservação ambiental, busca efetuar estudos e pesquisas sobre políticas públicas, justiça, democracia e direitos socioambientais.

A abordagem da realidade socioambiental, do tipo de ocupação e desenvolvimento, que todos constatamos atualmente, exige não apenas soluções dialéticas e ideológicas, mas conhecimentos científicos que não venham apenas fundamentar novos direitos; busca construir instrumentos jurídicos capazes de assegurar esses direitos e garantir políticas públicas socioambientalmente sustentáveis.

Um estado centralizador não tem condições reais de priorizar a cidade e a cidadania; não conhece e não planeja espaços para todas as atividades e classes sociais e, distante da realidade, não leva em consideração o meio ambiente, cujas consequências assistimos em todas as grandes cidades, com água correndo nas ruas, como verdadeiros rios que tudo destroem e, por mais paradoxal que pareça, falta água potável nas torneiras. A crise da falta de água, das represas vazias, da falta de energia, da degradação ambiental e humana das periferias de nossas cidades constitui-se, hoje, o mais grave problema nacional, que descamba para crises políticas, sociais e econômicas.

Um Estado que concentra mais de 40% do PIB em tributos e que deixa menos de 4% para a cidade, onde mora o povo, não é um estado preocupado com políticas públicas socioambientais das cidades, necessárias à construção da dignidade da pessoa humana, onde o homem efetivamente reside. A degradação ambiental e a segregação socioespacial decorrem, primeiro, do equacionamento da falta de condições de gestão pública em nível local, em face do centralismo dos recursos e da pouca competência do ente federativo, o município, associadas à falta de instrumentos jurídicos de planejamento, pois nossos Planos Diretores não respeitam o meio ambiente, não disponibilizam espaços para todas as atividades e especialmente porque afastam os pobres para a cidade informal, não planejada. Hoje, 42% da população mora na cidade informal, porque a cidade formal os exclui. As nossas cidades permitem a degradação ambiental, tanto na cidade formal quanto na cidade informal, e assiste, sem saber o que fazer, à consequente insegurança nos alagamentos, nos desmoronamentos, na falta de água, violência e degradação humana.

Fica evidente, na reflexão proposta, que a especulação imobiliária é priorizada, por falta de um Plano Diretor que contemple



espaços para todas as classes sociais, e de políticas que venham assegurar a ocupação desses espaços de forma efetiva, sem degradação ambiental e com dignidade humana.

As diferentes pesquisas e constatações do programa demonstram a necessidade de adoção de fundamentos legais que indiquem o que efetivamente deve ser feito de concreto na gestão ambiental e de políticas socioambientalmente corretas.

A obra é muito rica em conceitos, completa em suas várias abordagens.

As crises do Estado se resolvem com eficiência. E a eficiência é resultado do conhecimento, que é construído pela pesquisa em nossas universidades.

Os direitos fundamentais, como poderemos verificar, estão expressos na Constituição brasileira, mas, em grande parte, não são garantidos, porque dependem de políticas que possam ser levadas até onde se encontra o cidadão. Para isso, o Estado necessita ser mais eficiente, mais rápido e menos oneroso. Precisa sentir as necessidades do povo e decidir de forma democrática, presente e permanente, o que torna efetivo o crescimento sustentável. Um Estado alheio às realidades, distante do povo, sempre estará em crise.



# Direito ambiental e novos direitos

*É preciso querer salvar o ambiente*

Prof. Dr. Carlos Alberto Lunelli<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Em tempos como este, de mudanças climáticas e acaloradas discussões sobre os seus efeitos, a atenção da humanidade sobre a questão ambiental ganha maior importância. Do Brasil, pela sua extensão e riqueza em recursos naturais, espera-se ainda mais.

A legislação protetiva ambiental representou um passo importante na afirmação e no reconhecimento desse direito que é de todos. A dificuldade e o desafio, no entanto, escondem-se por trás do problema da efetividade, ainda mais num terreno como o ambiental, em que o discurso jurídico faz pouco efeito, brocardos de nada valem e as políticas públicas parecem incapazes de evitar o desmatamento voraz, a extinção de espécies, a agregação urbana desordenada e a supremacia do valor econômico sobre o bem ambiental.

---

<sup>1</sup> Doutor e Mestre em Direito. Professor no Programa de Mestrado em Direito na Universidade de Caxias do Sul (UCS). Advogado.

A proteção do ambiente depende, assim, de garantir-se o cumprimento daquilo que já se afirmou e se reconheceu no plano abstrato. É por isso que ainda se acredita numa prestação jurisdicional efetiva, que garanta o cumprimento da atenção dada pela legislação à causa ambiental. Esse fenômeno da judicialização das demandas, inclusive em relação aos conflitos que se estabelecem na proteção do ambiente, reclama a intervenção cada vez maior do Judiciário.

E a atenção, então, se volta aos mecanismos de que se dispõe para alcançar esses propósitos, o que justifica a percepção dos contornos que permeiam o processo destinado à proteção ambiental, com o desejo de que seja capaz de cumprir o seu efetivo papel e permitir a realização afirmada no ordenamento.

## 2 A PROTEÇÃO JURISDICIONAL DO BEM AMBIENTAL

Como em diversas outras áreas, também em relação à proteção ambiental o fenômeno da judicialização aparece de forma crescente, deslocando-se para o Poder Judiciário a solução deste que é, provavelmente, o maior dos desafios da contemporaneidade: proteger o ambiente, garantindo a continuidade da existência da própria espécie humana.

Conquanto existente no ordenamento extensa e vasta legislação garantidora da proteção ambiental, essa legislação não se revela suficiente para a efetiva proteção do ambiente ecologicamente equilibrado. De um lado, a tensão existente entre os diferentes e antagônicos interesses de órgãos governamentais e dos setores produtivos; de outro, a natural discussão, que se estabelece na aplicação das previsões legais acerca do trato da questão ambiental. A questão ambiental ganhou foros de intenso debate, quer pelo antagonismo muitas vezes presente em relação aos aspectos econômicos, quer

pela própria expressão das dimensões conferidas ao bem ambiental. Como diz Olivito, “le tematiche ambientali offrono un interessante punto di osservazione, che permette di considerare più da vicino la difficoltà di tradurre in concreto legittime aspirazioni e l’ambiguità che sovente circonda tali trasposizioni”.<sup>2</sup>

A questão da proteção ambiental, à que o mundo se dedica nas últimas décadas, representa mais do que o simples cuidado com o ambiente. E, ainda que esse processo tenha sido deflagrado pela percepção da finitude dos recursos naturais, certo é que conspira contra concepções históricas, ainda arraigadas no mundo contemporâneo.

A passagem do teocentrismo para o antropocentrismo provocou radical transformação filosófica, política e econômica no mundo moderno. Foi essa passagem que permitiu a concepção de Estado contemporâneo e que determinou profundas alterações epistemológicas, inclusive nos paradigmas científicos.

A afirmação, sustentada pelo pensamento cristão, de que o homem é imagem e semelhança de Deus, deu à espécie humana *status* diferenciado entre as demais criaturas. Agora, quando a evolução dos debates em relação ao ambiente torna-se assunto diário, arriscando-se já a delimitação de um biocentrismo, que reconheça a igualdade das criaturas existentes na natureza, inclusive dos vegetais, a discussão ganha foros de maior indagação, como a proposição de que os representantes do *mundo verde* sejam dotados de inteligência.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> OLIVITO, Elisa. Partecipazione e ambiente: uno sguardo critico. Diritto Pubblico, Milano: Giuffrè, n. 2, p. 575, 2011.

<sup>3</sup> Nesse sentido, Mancuso e Viola afirmam que “gli sviluppi della biologia vegetale permettono oggi di studiare le piante come organismi con una comprovata capacità di acquisire, immagazzinare, condividere, elaborare e utilizzare informazioni raccolte

Ainda que se atribua ao Cristianismo a sustentação de práticas que importaram na devastação do ambiente, exatamente pela superioridade que alcança a espécie humana em relação às demais, há sustentações em sentido diverso, como o pensamento de Viola, que distingue o reconhecimento dado pelo Cristianismo ao homem, como fim, ele mesmo, da criação. Todavia, o pensamento cristão não sustenta que o fim da criação se destine à sobrevivência física da própria espécie.<sup>4</sup> É exatamente nesse ponto que inicia a discussão acerca da proteção ambiental, quando a humanidade percebe a finitude dos recursos naturais, finitude que ameaça a própria espécie.

Nesse ponto, Viola também reconhece que, mesmo restando superado o antropocentrismo, permanecerá a natureza humana, indissociável que é do modo de pensar, porque componente da própria sociedade.

Infatti, possiamo rigettare l'antropocentrismo, ma non già l'antropomorfismo, cioè il fatto che il nostro modo di pensare è umano e le nostre società sono abitate da esseri appartenenti alla specie umana. La questione aperta è, invece, in che modo la nozione di natura umana eserciti un ruolo normativo nella teoria sociale e politica. La questione è proprio *come* la natura diventa norma e non già *se* in qualche modo lo diventi.<sup>5</sup>

---

dall'ambiente circostante. Come queste brillanti creature si procurino le informazioni ed elaborino i dati ottenuti in modo da sviluppare un comportamento coerente, rappresenta il principale interesse della neurobiologia vegetale.” (MANCUSO, Stefano; VIOLA, Alessandra. Verde brillante: sensibilità e intelligenza del mondo vegetale. Firenze: Giunti, 2013. p. 136).

<sup>4</sup> VIOLA, Francesco. Come la natura diventa norma. Diritto Pubblico, Milano: Giuffrè, n. 1, p. 155, 2011: “Il cristianesimo è stato accusato di giustificare il dominio e lo sfruttamento della natura a causa della dottrina dell’incarnazione e della salvezza solo per gli uomini. È vero che per il cristianesimo l’uomo è il fine della creazione, ma non è la sopravvivenza fisica dell’uomo il fine della creazione.”

<sup>5</sup> VIOLA, Francesco. Come la natura diventa norma. Diritto Pubblico, Milano: Giuffrè, n.1, p. 147, 2011.

Na globalizada sociedade contemporânea, o interesse na proteção do bem ambiental extravasou os limites unicamente científicos, ganhando espaços de discussão na formulação de políticas dos governantes, tornando-se pano de fundo para programas e projetos políticos. A importância dada à temática é percebida por Olivito, que reconhece a superação das históricas tensões que nortearam a implementação das políticas ambientais nos espaços democráticos.<sup>6</sup> A atenuação dessas tensões implica a superação dos abismos, notadamente aqueles que decorrem da conciliação da proteção do bem ambiental com o desenvolvimento econômico. Não é possível, efetivamente, pretender a absoluta inexistência de qualquer impacto sobre o ambiente, decorrente da sofisticada existência humana. Assim, há que se aceitar um nível de impacto razoável, que permita a conjugação da vida humana, em suas naturais expressões, com a tutela do ambiente. Trata-se, como reconhece Gallo,<sup>7</sup> da aceitação de um nível de impacto, que permita a conjugação dessas duas dimensões.

---

<sup>6</sup> “In particolare le tematiche ambientali, che fino a qualche decennio addietro parevano essere dominio esclusivo degli scienziati o di imparziali tecnocrati, si sono ormai aperte alle procedure e ai dilemmi propri degli ordinamenti democratici, riuscendo in qualche modo a superare la tensione che storicamente si era creata nel rapporto tra democrazia e politiche ambientali.” (OLIVITO, Elisa. *Partecipazione e ambiente: uno sguardo critico*. Diritto Pubblico, Milano: Giuffrè, n. 2, p. 563, 2011.

<sup>7</sup> GALLO, Emanuela. *Evoluzione sociale e giuridica del concetto di danno ambientale*. Amministrare. Milano: Giuffrè, n. 2, p. 268, 2010: “Il legislatore, ponendo dei parametri specifici di ‘accettabilità’ di impatti ambientali derivanti dalle attività produttive-industriali, ha stimato ed accettato, l’esistenza di un livello di impatto (e quindi di deterioramento dell’ambiente), ritenendolo equilibrato rispetto, alla salvaguardia dell’ambiente e della salute, da una parte, e alla libertà imprenditoriale, dall’altra (beni, come detto, tutti riconosciuti a livello costituzionale). I parametri di accettabilità quindi rappresentano la ‘base line’, diversa dallo ‘stato originario del bene ambiente’ per la stessa individuazione di un danno ambientale.”



O estabelecimento desse nível de impacto aceitável não se constitui em tarefa que dispense maiores construções. Trata-se, ainda, de perceber que o avanço tecnológico – que de um lado pode representar também menores agressões ao bem ambiental – reveste uma dimensão que naturalmente se contrapõe ao já distante estado original do ambiente. E é justamente aqui que se apresenta o maior desafio ao Direito, em promover uma intervenção eficaz que permita o estabelecimento de relações seguras entre o avanço tecnológico e o ambiente.

A incorporação definitiva da temática ambiental pela ciência jurídica torna o Direito Ambiental espaço profícuo de exercício de valores concretos, orientados à garantia da sadia qualidade de vida, mas também da sobrevivência das gerações futuras. O legado que a humanidade contemporânea pode deixar aos que a sucederem, certamente, depende do reconhecimento desse *status* ao bem ambiental e ao próprio Direito Ambiental, como *valor* que a humanidade preserva e reconhece hábil e merecedor de tutela.<sup>8</sup>

De nada adiantará à humanidade prosseguir na interminável evolução tecnológica, se essa evolução não se revelar capaz, também, de propiciar a sadia qualidade de vida, que depende, intrinsecamente, da proteção ambiental. É a questão de estabelecer-se a adequada inter-relação entre a tecnologia e os recursos naturais, que Olivito denomina “correspondência entre técnica e ambiente”.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Nesse sentido, Ferrara afirma: “Il diritto ambientale, infatti, anche a voler toccare un solo, ma fondamentale, profilo del problema è, in primo luogo, un diritto nel quale, ed in virtù del quale, si codificano ‘valori’, valori materiali e concreti, ossia soglie e standards: valori-limite, valori-guida, valori di qualità, ecc.” (FERRARA, Rosario. Emergenza e protezione dell’ambiente nella “società del rischio”. Foro Amm., Milano: Giuffrè: TAR 2005, 10, 3356. p. 131.

<sup>9</sup> OLIVITO, Elisa. Partecipazione e ambiente: uno sguardo critico. Diritto Pubblico, Milano: Giuffrè, n. 2, p. 576, 2011: “l’intervento del diritto sulle problematiche am-

Enfim, o que se pode perceber, a partir da judicialização da discussão envolvendo a problemática ambiental, é que o Judiciário tem chamado para si uma considerável responsabilidade nas decisões que, ao final, expressam discussões que importam na sobrevivência da própria espécie. Nesse ponto, vale lembrar Nalini, que faz este questionamento: “Poderá o juiz salvar o ambiente?”<sup>10</sup> E, analisando a judicialização da proteção ambiental no Brasil, o autor afirma:

Houve significativo avanço jurisprudencial na relativização de alguns conceitos dogmáticos, entre as quais a tríplice blindagem fundante – direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada. Têm sido freqüentes as decisões em que se reafirma a inexistência de direito adquirido a poluir, ato jurídico perfeito exercitável contra a natureza, coisa julgada à luz de [...] outra ordem constitucional e hoje superável, pois adversa à proteção ambiental.<sup>11</sup>

No entanto, ainda se enfrentam dificuldades, diante do Judiciário, para afirmação efetiva da proteção ambiental, notadamente pelo caráter inovatório do tema e pelas incertezas que se apresentam. De qualquer maneira, espera-se do Judiciário a adoção

---

bientali è dettato per lo più dalle spinte di una tecnica sempre più pervasiva e dalle conseguenze che uno sviluppo incontrollato delle tecnologie può avere sull'ambiente. Per predisporre discipline utili alla salvaguardia dell'ecosistema diviene, dunque, indispensabile individuare il rapporto di corrispondenza esistente tra 'tecnica' e 'ambiente', in modo da capire le ripercussioni che l'avanzamento dell'una ha sull'altro. A questo scopo, il diritto intravede nella scienza un interlocutore privilegiato, grazie al quale ottenere risposte esaurienti e trasformare poi le nozioni così acquisite in discipline 'scientificamente supportate'.”

<sup>10</sup> NALINI, José Renato. Juízes doutrinadores: doutrina da Câmara Ambiental do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Campinas: Milleniuma, 2008. p. 70.

<sup>11</sup> Idem.

de posturas vanguardistas e corajosas, como bem percebe Krell, quando diz:

A esperança de todos é a de que posturas corajosas, aparentemente não dogmáticas, venham a ser reconhecidas como respostas urgentes, necessárias e adequadas a graves questões ambientais, cada vez mais complexas, de compreensão pluralista e sem perspectivas de consenso. Nutre-se a exata consciência de que o estágio atual de comprometimento do ambiente não pode perdurar. Se isso ocorrer, as conseqüências virão muito mais rápidas e muito mais traumáticas do que se possa imaginar.<sup>12</sup>

A esperança depositada na judicialização do direito à proteção ambiental é o último reduto da expectativa de efetiva garantia dos direitos afirmados constitucionalmente, o que remete à lembrança das palavras de Garapon: “O juiz torna-se o último guardião das promessas, tanto para o indivíduo como para a comunidade política”.<sup>13</sup> Essa atividade jurisdicional haverá de estar orientada pelo princípio da dignidade humana e pela percepção de que o reconhecimento dessa dignidade implica garantir sadias condições de vida. O desafio que se apresenta ao Judiciário, em última análise, é o de implementar, na prática dos tribunais, essa dignidade já afirmada nos ordenamentos, inclusive pelas inserções nos textos constitucionais. E a afirmação dessa dignidade não se dá apenas na exclusão de comportamentos que atentem contra essa dignidade, mas também representa o reconhecimento e a garantia dos valores tidos pela humanidade como importantes e essenciais. Nesse sentido, Viola<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> KRELL, Andréas Joachim. *Discrecionabilidade administrativa e proteção ambiental: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais: um estudo comparativo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 71.

<sup>13</sup> GARAPON, Antoine. *O guardador de promessas: justiça e democracia*. Trad. de Francisco Aragão. Lisboa: Arquimédia, 1996. p. 24.

<sup>14</sup> VIOLA, Francesco. *Come la natura diventa norma. Diritto Pubblico*, Milano: Giuffrè, n. 1, p. 159, 2011: “Il riconoscimento costituzionale della centralità della persona

percebe que o reconhecimento da dignidade humana é, também, o respeito a esses valores.

Outro aspecto que haverá de ser considerado, na tutela ambiental, é a incerteza que se apresenta em relação aos efeitos que a tecnologia e o modo de vida contemporâneos poderão produzir, seja implicando o esgotamento de recursos naturais ou, ainda, a própria precarização da qualidade de vida das futuras gerações. A atuação jurisdicional haverá de informar-se pelo Princípio da Precaução. Porém, esse princípio não tem – e nem poderia ser diferente – seus contornos precisamente definidos, ora se apresentando com intensidade débil, a ponto de nem mesmo permitir sua aplicação, ora se constituindo num empecilho para a realização de atividades comuns. Assim é que Manfredi traz o exemplo de uma lei local italiana, que impede a prática de atividades agrícolas em determinada distância de estações de rádio de telefonia celular.<sup>15</sup>

---

umana ha avuto un impatto profondo sul modo di concepire la comunità politica. Lo si comprende facilmente se appena si riflette su ciò che esso implica. Da una parte, il rispetto della persona induce ad escludere comportamenti che sono palesemente una violazione della sua dignità, cioè sono mali assoluti intorno a cui c'è un ampio consenso (omicidio, schiavitù, tortura, persecuzioni, discriminazioni...); ma, dall'altra, implica necessariamente anche che la stessa coscienza della persona sia costituzionalizzata nel senso che, almeno in linea di principio, il diritto dovrebbe rispettare tutto ciò che la persona considera in coscienza come strettamente richiesto non solo per la propria realizzazione, ma anche dalla sua visione del mondo.”

<sup>15</sup> Nesse sentido, Manfredi exemplifica: “Il principio di precauzione, o, se si preferisce, di cautela, è argomento che da qualche tempo suscita un crescente interesse, e, al contempo, reazioni nettamente contrastanti. Ad esempio, accanto a chi vede in questo principio uno degli strumenti giuridici più significativi per la tutela dell’ambiente e della salute dei cittadini (1), non manca chi, pessimisticamente, ne denuncia un’attuazione estremamente carente, per cui esso costituirebbe quasi solo una “nobile bandiera al vento” (2), chi teme che possa sfociare in atteggiamenti “di conservatorismo neo-oscurantista, che addita il progresso come un male da evitare”(3), e ancora chi, in tono semiserio, stigmatizza sapidi episodi di eccesso di precauzione registratisi durante gli scorsi anni soprattutto nell’azione delle amministrazioni loca-

Enfim, Manfredi percebe que esse aspecto também determina a formulação de instrumentos que tenham o propósito de coibir os danos que decorrem das inovações tecnológicas, dizendo que “il diritto dell’ambiente, oltre a utilizzare lo strumentario delle discipline giuridiche già esistenti, ha anche elaborato *ex novo* numerosi strumenti specificamente intesi a evitare i danni derivati dall’innovazione”.<sup>16</sup> É, assim, reconhecida essa peculiaridade do Direito Ambiental, que registra também uma complexidade,<sup>17</sup> inclusive, pela inter-relação das normas internas dos países, em face das formulações do Direito Internacional.

O reconhecimento da importância que a proteção ambiental representa aos países do mundo contemporâneo termina por determinar influências na prestação jurisdicional, conduzido à formulação de instrumentos processuais que garantam a tutela desse bem. Essa internacionalização da proteção ambiental determina, também, a tendência à produção de normas processuais similares nos ordenamentos jurídicos contemporâneos, como reconhece Taruffo:

---

li – riferendo ad esempio il caso di un regolamento comunale in tema di impianti che sono fonte di emissioni elettromagnetiche con cui si vieta qualsiasi attività agricola in una fascia di trenta metri di distanza dalle stazioni radio base per telefonia cellulare”. (MANFREDI, Giuseppe. Note sull’attuazione del principio di precauzione nel diritto pubblico. *Diritto Pubblico*, Milano: Giuffrè, n. 3, p. 1075, 2004.

<sup>16</sup> MANFREDI, Giuseppe. Note sull’attuazione del principio di precauzione nel diritto pubblico. *Diritto Pubblico*, Milano: Giuffrè, n. 3, p. 1084, 2004.

<sup>17</sup> “E di questa perplessità viene considerata una conferma in particolare la varietà delle misure che nel diritto internazionale vengono giustificate ricorrendo ad esso, e che vanno ad esempio dalla fissazione di standard di emissione di sostanze (potenzialmente) inquinanti, alla cosiddetta inversione dell’onere della prova, per cui spetta a chi vuole svolgere un’attività innovativa dimostrarne la non dannosità o pericolosità, sino al divieto assoluto di determinate attività”. (MANFREDI, Giuseppe. Note sull’attuazione del principio di precauzione nel diritto pubblico. *Diritto Pubblico*, Milano: Giuffrè, n. 3, p. 1088, 2004.

Comunque, le cose stanno lentamente cambiando: sembra che anche i processualisti stiano diventando consapevoli delle dimensioni transnazionali e transculturali della giustizia civile. Una ragione di ciò è la percezione del fatto che i problemi fondamentali dell'amministrazione della giustizia sono sostanzialmente gli stessi in tutti gli ordinamenti giuridici moderni. Le soluzioni che i diritti nazionali forniscono per questi problemi sono diverse, e le differenze appaiono più rilevanti quando si prendono in considerazione specifiche norme processuali (dato che – come si dice – il diavolo è nei dettagli). Tuttavia, se si considerano le varie soluzioni normative come equivalenti funzionali – ossia: come risposte diverse alle stesse domande fondamentali – si può individuare un comune terreno di base.<sup>18</sup>

O desafio que se apresenta ao processo contemporâneo, quando se trata de proteger o bem ambiental, é justamente o de formular soluções que compreendam essa proteção em sua dimensão mais ampla e, ainda mais, imbuídas do propósito ideológico de conferir à tutela do bem ambiental o *status* que lhe dá o ordenamento jurídico.

### 3 O PAPEL DA IDEOLOGIA NA PRODUÇÃO DO DIREITO

O componente ideológico, indissociável na produção do Direito, é fator decisivo também na prestação da tutela jurisdicional. Ao realizar a atividade de aplicar a previsão legal ao caso concreto, nem o julgador – nem os demais operadores – poderiam escapar do componente ideológico que permeia esse processo.

É verdade que a ideologia conduz à produção do Direito ainda na dimensão legislativa, expressa naquele momento temporal e espacial. A produção legislativa é portadora do conjunto das ideias que, em sua atualidade, se fazem presentes e determinam o texto

---

<sup>18</sup> TARUFFO, Michele. Dimensioni transculturali della giustizia civile. Rivista Trimestrale di Diritto Processuale Civile, Milano: Giuffrè, n. 4, p. 1061, 2000.

legal.<sup>19</sup> A obra do jurista é, antes de tudo, obra presa ao seu tempo e espaço e que se perderá, com maior ou menor intensidade, ao longo da história da humanidade.

O componente ideológico pode ser percebido na atividade do jurista que, dada a dimensão própria da ideologia, muitas vezes, sequer percebe que essa produção da ciência jurídica se dá nessa construção. A questão faz lembrar das palavras de Lumia, quando diz que

*l'ideologia può definirsi come un sistema di idee, di opinioni e di credenze, condivise dai membre di una collettività, relative a certi fini che possiamo chiamare `ultimi`, non perchè siano necessariamente pensati come definitivi ed assoluti, ma perchè non si pongono in relazione di mezzo a fine rispetto a fini ulteriori.<sup>20</sup>*

E quando se pensa, por exemplo, na proteção do bem ambiental, é fácil perceber o papel que o conjunto de ideias que se formaram na comunidade mundial, nas últimas décadas, acerca da necessidade de proteção desse bem, determinaram intensa produção legislativa dirigida no sentido de realizar essa proteção no ordenamento jurídico. Assim, quer pela escassez dos recursos naturais, quer pelos desastres ecológicos que sensibilizaram o mundo, a mobilização de energias em torno da proteção do ambiente conduziu à proteção legal.

---

<sup>19</sup> Como refere Crifò, “é vero anzitutto che il giurista è uno scienziato legato all'attualità, e se è così, può anche meglio spiegarsi il fatto, pur esso incontestabile anche nelle dimensioni in cui accade, che le opere del giurista sono scarsamente conosciute fuori del campo, materiale, linguistico etc., del suo operare nel suo proprio tempo e che comunque ben presto vengono dimenticate”. (A proposito del “giurista come scienziato”. *Diritto Pubblico*, Milano: Giuffrè, n. 1, p. 144, 2005.

<sup>20</sup> LUMIA, Giuseppe. *Lineamenti di teoria e ideologia del Diritto*. Milano: Giuffrè, 1973. p. 115.



Primeiramente, foram os tratados internacionais dirigidos nesse sentido; depois, a incorporação pelos diferentes ordenamentos, ainda que em tempos e intensidades diferentes. Vieram as afirmações nos textos constitucionais e a consagração do direito fundamental ao ambiente sadio e equilibrado. Essa produção legislativa foi, certamente, muito positiva, porque permitiu uma evolução na proteção do bem ambiental que, inegavelmente, determinou e determina, ao indivíduo do tempo atual, ações muito diferentes daquelas adotadas há algumas décadas em relação ao ambiente.

No entanto, é inegável que a proteção legal do bem ambiental situa-se, ainda, num plano teórico e abstrato, que é o plano da produção legislativa, inclusive constitucional.

O simples reconhecimento do direito fundamental ao ambiente, ainda que sustentado por intensa legislação infraconstitucional, é evidentemente insuficiente para produzir a sua efetiva proteção. E, aqui, a legislação apresenta-se como um elemento de produção de tranquilidade social, na medida em que também produz a falsa ideia de que existe a efetiva proteção do bem ambiental. Nesse raciocínio, Warat percebe o papel das ciências jurídicas, atribuindo-lhes a característica de

um conjunto de técnicas de “fazer crer” com as quais se consegue produzir a linguagem oficial do direito que se integra com significados tranquilizadores, representações que têm como efeito impedir uma ampla reflexão sobre nossa experiência sócio-política [...]. Nesse sentido, a linguagem oficial do direito determina uma multiplicidade de efeitos dissimuladores.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> WARAT, Luis Alberto. O monastério dos sábios: o sentido comum teórico dos juristas. In: \_\_\_\_\_. Introdução geral ao Direito II. Porto Alegre: Fabris, 1996. p. 57.

Não há como negar essa cruel constatação, que é justamente a dissimulação que se produz acerca da proteção do ambiente. A inserção constitucional e a edição de textos legais específicos produzem a falsa ideia de que nesse ordenamento, efetivamente, existe a proteção do bem ambiental.

Aqui, se retorna ao papel que a ideologia cumpre na produção do Direito. Primeiramente, esse papel está expresso na produção legislativa. Por si, essa produção conduz à ideia de proteção que, no entanto, ainda não é efetiva, exatamente porque ela não se realiza se não houver a realização no plano concreto. E, mais uma vez, a ideologia que permeia o processo de produção do Direito transparece, agora, na atividade jurisdicional que, afinal, representa o poder-dever do Estado de garantir a aplicação do texto legal à situação concreta.

Essa atividade jurisdicional não dispensa a compreensão hermenêutica, que, afinal, é produzida num contexto indiscutivelmente ideológico. Nem poderia ser diferente. O juiz exerce atividade criativa,<sup>22</sup> aplicando a lei ao caso a partir de sua compreensão hermenêutica, em processo indissociável do elemento ideológico.

Então, mais uma vez, a proteção ambiental depende da compreensão e interpretação que o juiz dá ao texto legal. A atividade legislativa, na produção do Direito, é a atividade que sempre depende da aplicação que lhe será dada. Como diz Larenz, o legislador é, por um lado, o criador da lei – não uma simples “abreviatura”

---

<sup>22</sup> Refere Siracusano: “Che il giudice eserciti un’attività di natura creativa è un dato acquisito della cultura giuridica. Lo confermano la riflessione sui principi costituzionali in tema di giurisdizione, le teorie processualistiche sull’azione, il passaggio qualitativo che si ha tra la potenza e l’atto, l’ermeneutica giuridica” (Ruolo creativo del giudice e principio di legalità nella responsabilità civile da illegittimo esercizio del potere discrezionale. *Diritto Pubblico*, Milano: Giuffrè, n. 2, p. 546, 2003.

com que se designam os “interesses casuais”, ou uma mera “personificação” –, e está vinculado a conexões de sentido que lhe são dadas, bem como à sua concreta situação histórica; mas a lei, como parte que é da ordem jurídica, participa do seu sentido global e do seu desenvolvimento na história e, além disso, o seu significado é também determinado pelo modo como a compreendem aqueles a quem está confiada a respectiva “aplicação”.<sup>23</sup>

A construção de que ao Judiciário cabe unicamente o papel de reproduzir a lei também expressa o compromisso ideológico, tornando o juiz refém do texto legal, como se fosse possível reduzir essa atividade a tal desiderato. Nesse sentido, Silva afirma que “os dois principais compromissos ideológicos inerentes à nossa compreensão do Direito e da missão do Poder Judiciário revelam-se claramente: a ideia que o juiz somente deve ‘respeito à Lei’, sendo-lhe vedado decidir as causas segundo sua posição política”.<sup>24</sup> Então, quando se pensa na proteção do bem ambiental, não se revela suficiente a proteção legal; é preciso também que o juiz esteja *disposto* a acolher a pretensão do autor, na ação em que se tutela o bem ambiental.

A atividade do julgador é inegavelmente ideológica. E, retornando ao pensamento de Warat,<sup>25</sup> ele afirma que “a ideologia pode ser também considerada como uma dimensão pragmática da linguagem. A ideologia não só se encontra presente no discurso natural, como também constitui um sistema de evocações contextuais

---

<sup>23</sup> LARENZ, Karl. Metodologia da Ciência do Direito. 3. ed. Trad. da 6ª edição de José Lamego. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997. p. 159.

<sup>24</sup> BAPTISTA DA SILVA, Ovídio. Processo e ideologia: o paradigma racionalista. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 21.

<sup>25</sup> WARAT, Luis Alberto. O monastério dos sábios: o sentido comum teórico dos juristas. In: \_\_\_\_\_. Introdução geral ao Direito II. Porto Alegre: Fabris, 1996. p. 69.

surgidas no uso pragmático do discurso científico” é fácil perceber que a atividade jurisdicional é indissociável desse elemento.

A propósito, Siracusano reconhece que, num círculo hermenêutico, sequer é possível estabelecer quem vem primeiro, se o intérprete que interpreta ou o texto a ser interpretado.<sup>26</sup>

Ainda que a atividade jurisdicional registre esses elementos, a atividade interpretativa encontra limites, trazidos pelo próprio texto legal – estão aí as violações *literais* dos textos legais –, bem como aqueles que são o produto do prévio reconhecimento dessa natureza e que se constroem justamente com o propósito de impor, tanto quanto possível, limites à atividade interpretativa.

Assim, a interpretação de um texto legal, pelo juiz, haverá de realizar-se em consonância com os princípios orientativos, afirmados no próprio ordenamento e, porque não dizer, em consonância com a Constituição desse ordenamento. É assim que Rescigno afirma que essa interpretação, constitucionalmente orientada, haverá de seguir o critério óbvio e onipresente no próprio ordenamento.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Assim, o autor afirma: “L’intima connessione propria della potenza e dell’atto si rinsalda nel circolo ermeneutico tanto che diventa impossibile stabilire cos’è che venga prima, se l’interprete che interpreta o il testo che ha da essere interpretato. Il fatto che l’interprete, con la sua ‘precomprensione’, ponga al testo una domanda latrice di senso non esclude, anzi implica, che un testo gli preesista”. (SIRACUSANO, Paolo. Ruolo creativo del giudice e principio di legalità nella responsabilità civile da illegittimo esercizio del potere discrezionale. *Diritto Pubblico*, Milano: Giuffrè, n. 2, p. 544, 2003.

<sup>27</sup> RESCIGNO, Giuseppe Ugo. *Comunicare, comprendere, interpretare nel diritto*. *Diritto Pubblico*, Milano: Giuffrè, n. 3, p. 691, 2009: “Che una legge, come qualsiasi altra disposizione, debba essere interpretata alla luce dell’intera Costituzione, e cioè seguendo il criterio ovvio e onnipresente della interpretazione sistematica, per cui ogni singola frase o proposizione va intesa collegandola con tutte le altre pertinenti, è ovvio, e qualunque operatore ha il dovere di ragionare secondo questo criterio. In questo senso la interpretazione costituzionalmente orientata è espressione altisonante e inutile per ribadire un principio generale mai messo in discussione (e del resto

É certo que – como o próprio autor reconhece – essa interpretação constitucionalmente orientada tem os seus limites, limites que decorrem da própria expressão da linguagem que, afinal, é o instrumento de consecução do Direito, feito essencialmente de palavras. As diferentes palavras – e os seus diferentes sentidos – produzem também diferentes efeitos no Direito,<sup>28</sup> nos seus diferentes momentos, com a vagueza própria das palavras.

Essa dimensão, própria do Direito, demonstra que a sua produção passa por diferentes momentos, todos eles permeados pela ideologia. E, ainda que se possam estabelecer as linhas diretivas de um ordenamento, que o seja através da afirmação constitucional de um direito, ainda assim, a sua aplicação não escapa dos enlaces da compreensão e da interpretação, decorrentes naturais do processo linguístico.

#### 4 POR UM PROCESSO HÁBIL A PROTEGER O AMBIENTE

A dimensão ideológica, essência da ciência jurídica, determina a formação de um processo não apenas técnico, mas que depende exatamente da compreensão do operador. Então, quando se trata de

---

impossibile da mettere in discussione: come si può comprendere un qualsiasi testo fuori del suo contesto?).”

<sup>28</sup> RESCIGNO, Giuseppe Ugo. Comunicare, comprendere, interpretare nel Diritto. *Diritto Pubblico*, Milano: Giuffrè, n. 3, p. 712, 2009: “In primo luogo, se il diritto è fatto essenzialmente di parole, non tutte le parole hanno lo stesso rango: vi sono le parole del testo costituzionale, quelle del testo di legge formale, quelle del regolamento governativo, quelle del contratto, quelle della sentenza, quelle del giurista, e così via. In secondo luogo il tempo scorre: vi sono parole dette ieri oggi non più attuali (la legge, ad esempio, è stata abrogata), parole dette ieri ancora attuali, parole dette oggi che guardano al futuro, parole non definite che ieri significavano cose non del tutto coincidenti col significato attuale (ad esempio, buon costume).”

proteger o bem ambiental, o processo haverá de orientar-se a partir do reconhecimento que esse pensar ideológico ambiental ocupará o lugar central e determinante do próprio iter procedimental. Apenas a partir dessa dimensão é que se poderá garantir a formulação de um processo que atenda à efetividade em matéria ambiental.

Nessa tarefa de dar efetividade ao processo ambiental, o Princípio da Precaução atua de maneira ampla, especialmente porque não se tem, ainda, seguros indicadores sobre o tema. E é exatamente em situações tais que o Princípio da Precaução atua plenamente, como reconhece Malagnino:

In ambiti come ambiente, energia, alimentazione, commercio, salute e biotecnologie il principio di precauzione acquisisce rilevanza crescente, sollecita a rivedere contenuti e modalità di applicazione delle norme già vigenti nelle singole materie, ma soprattutto sollecita a studiare per gli stessi ambiti interessati, criteri e parametri nuovi idonei a valutare e a regolare i rischi.<sup>29</sup>

Exatamente nesse aspecto, percebe-se o papel da ideologia na formulação e aplicação das normas reguladoras do tratamento do bem ambiental. A construção de uma consciência ambiental, consciência que precisa considerar a própria sobrevivência da espécie, como diz Böckle, quando pondera que “LA questione decisiva per la ricerca e lo sviluppo non è se noi e i nostri contemporanei possiamo vivere meglio e più a lungo. La vera questione della responsabilità e se le generazioni future riusciranno a sopravvivere”.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> MALAGNINO, Caterina Debora. L'ambiente sistema complesso: strumenti giuridici ed economici di tutela. Padova: Cedam, 2007. p. 166.

<sup>30</sup> BÖCKLE, Franz. Ética dell'ambiente: fondamenti filosofici e teologici. In: POLI, Corrado; TIMMERMAN, Peter (Org.). L'etica nelle politiche ambientali. Padova: Fondazione Lanza, 1991. p. 66.

O processo destinado à proteção ambiental reclama tratamento diferenciado no Judiciário, afirmando-se a necessária simplificação procedimental, capaz de garantir a tutela do interesse específico, como reconhece Rossi, quando explica que

la natura peculiare dell'interesse ambientale limita l'applicabilità delle forme de semplificazione procedimentale. La scelta dell'ordinamento è nella direzione di rendere insostituibili gli apporti istruttori o decisionali provenienti de tali amministrazioni e, pertanto insopprimibile l'esigenza di ottenere una ponderazione completa ed esauriente dell'interesse ambientale.<sup>31</sup>

Esse interesse ambiental, identificado por Rossi, compreende evidentemente a atuação jurisdicional orientada pelo Princípio da Precaução, que esteja atenta à necessidade de que a prestação da tutela ambiental revele-se adunada à natural incerteza científica,<sup>32</sup> que afasta a aplicação dos tradicionais princípios epistemológicos da ciência jurídica. A afirmação do Princípio da Precaução, que deve orientar as demandas de proteção ambiental, representa muito mais que o Princípio da Prevenção. A prevenção parte sempre da certeza. No campo da incerteza, é insuficiente o agir preventivo. É preciso mais, o agir cauteloso, que perceba os perigos advindos da tecnologia. Nas palavras de Manfredi, um agir que seja baseado num novo modo de perceber os perigos decorrentes do progresso. Nesse sentido, Manfredi

---

<sup>31</sup> ROSSI, Giampaolo (Org.). *Diritto dell'ambiente*. 2. ed. Torino: G. Giappichelli, 2011. p. 93.

<sup>32</sup> MANFREDI, Giuseppe. Note sull'attuazione del principio di precauzione nel Diritto Pubblico. *Diritto Pubblico*, Milano: Giuffrè, n. 3, p. 1085, 2004: "Almeno potenzialmente, si tratta di uno strumento di particolare efficacia, dato che il proprium di questo principio, che lo contraddistingue anche dalle altre figure appena richiamate, è di rappresentare una risposta non solo agli inconvenienti del progresso scientifico e tecnologico, ma anche a quelli derivanti dalla stessa incertezza scientifica."



também reconhece que a utilização do Princípio da Precaução conduz à conclusão da existência do caráter político e ideológico da produção do Direito.<sup>33</sup>

O interesse mundial pela tutela ambiental,<sup>34</sup> que se apresenta na defesa das relações envolvendo cidadãos e meio ambiente, justifica plenamente a compreensão de que o processo destinado à proteção do bem ambiental, capaz de realizar a pretensão de tutela desse bem, opera numa construção que não será apenas de estabelecimento de técnica processual.

É que a ideológica dimensão do processo precisa ser compreendida em conjunto com a própria técnica processual, porque é a ideologia que determina os próprios rumos que se dará ao processo, questão que é bem percebida por Taruffo, quando afirma:

In sostanza, il processo non è pura tecnica e la sua conoscenza non si esaurisce nella cultura tecnica. La tecnica serve a fabbricare lo strumento processuale, mentre l'ideologia determina gli scopi che il processo dovrebbe conseguire. Entrambe sono congiuntamente necessarie e disgiuntamente

---

<sup>33</sup> MANFREDI, Giuseppe. Note sull'attuazione del principio di precauzione nel diritto pubblico. *Diritto Pubblico*, Milano: Giuffrè, n. 3, p. 1086, 2004: "A differenza del principio di prevenzione, e degli istituti che ne sono espressione, esso riflette dunque il generale mutamento di ottica e di prospettiva del pensiero giuridico che consegue al venire meno del tradizionale fondamento epistemologico dalla certezza assoluta della scienza – ed è appena il caso di notare che questa nuova ottica non è estranea neppure alle opinioni dottrinali che negano il carattere neutrale e apolitico delle norme tecniche. In altri termini, questo principio si differenzia da quello di prevenzione non solo quantitativamente, perché anticipa la soglia al di là della quale devono scattano le misure preventive, ma, soprattutto, qualitativamente, perché è basato su un modo nuovo di percepire i pericoli derivanti dal progresso."

<sup>34</sup> Nas palavras de Maugeri, representa o "interesse geral atual à preservação das condições de vida para as gerações futuras e ad uma melhor fruição das recursos ambientais". In: \_\_\_\_\_. *Violação das normas contra o inquinamento ambiental e tutela inibitoria*. Milano: Giuffrè, 1997. p. 18.

insufficienti: la tecnica senza l'ideologia è vuota, mentre l'ideologia senza la tecnica è impotente.<sup>35</sup>

As discussões que se enfrentam, em relação à temática ambiental, a importância desse bem a toda a humanidade e o interesse que é de todos conduzem à aceitação da inexorável conclusão proposta por Ruggiero, capaz de perceber a importância do consenso, que deve permear as decisões judiciais, também na temática ambiental.<sup>36</sup> Nesse passo, ganha importância a percepção de que a garantia da participação popular também constitui um dos instrumentos processuais a serem perseguidos. A tutela jurisdicional-ambiental, para garantia da efetividade da proteção do ambiente, também deverá resguardar o espaço da participação coletiva no processo decisório. Olivito,<sup>37</sup> nesse ponto, reconhece a validade dos instrumentos

---

<sup>35</sup> TARUFFO, Michele. Cultura e processo. *Rivista Trimestrale di Diritto Processuale Civile*, Milano: Giuffrè, n. 1, p. 68, 2009.

<sup>36</sup> “Il consenso è certamente un antidoto dell'arbitrio: ma si tratta di un antidoto non facilmente reperibile. Non tutte le valutazioni compiute dal giudice nella sentenza possono, infatti, esser confortate o addirittura tratte dal consenso della comunità giuridica. Quanto più aumenta, anzi, il groviglio legislativo e giurisprudenziale, tanto più inestricabili per i profani diventano i problemi giuridici...” (RUGGIERO, Luigi de. *Tra consenso e ideologia*. Napoli: Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, 1977. p. 191).

<sup>37</sup> OLIVITO, Elisa. *Partecipazione e ambiente. Uno sguardo critico*. *Diritto Pubblico*, Milano: Giuffrè, n. 2, p. 596, 2011: “Pertanto, lo sbilanciamento verso limitazioni di tipo procedurale potrebbe paradossalmente ripercuotersi sulla partecipazione, frustandone il proposito di mettere in luce gli aspetti politici e sociali delle questioni ambientali. D'altro canto, non deve sottovalutarsi che la traduzione delle aspirazioni partecipative nella previsione di procedure eccessivamente dettagliate implica di per sé dei costi. Una 'giuridificazione' oltre misura degli strumenti partecipativi va, difatti, incontro al pericolo di un forte ingessamento del processo decisionale, con conseguente cristallizzazione della dimensione partecipativa all'interno di schemi troppo rigidi”.

participativos, capazes de fazer oposição a um processo decisório engessado, perdido em ritos processuais muito rígidos.

O reconhecimento de uma *técnica processual-ambiental*,<sup>38</sup> sensível à importância de garantir-se a tutela do ambiente implica a percepção de que o processo destinado à tutela ambiental supõe compreensão diversa de outros ramos.

Ainda remanescem incertezas acerca dos efeitos que a atividade humana já produziu no ambiente e, também, sobre aqueles que se apresentarão, a continuar essa escala de utilização dos recursos naturais. E, ao invés de arrefecerem, essas incertezas tendem, cada vez mais, a tornarem-se mais expressivas, exatamente pela inegável natureza da pesquisa tecnológica. Assim, vive-se num tempo de insegurança, como refere Alpa: “E in un’epoca come la nostra in cui l’insicurezza è divenuta una dimensione strutturale della vita biologica, professionale, pubblica”.<sup>39</sup> Por conta dessa insegurança, também se justifica a preservação do bem ambiental, a partir do

---

<sup>38</sup> Para Taruffo, o processo encerra uma técnica que, todavia, não dispensa a dimensão ideológica. Assim, afirma: “Si può dunque dire che esistano una o più culture tecniche del processo civile, ma non credo che sia possibile dire che ciò accade perché il processo civile è in se stesso una tecnica, e null’altro. È certamente vero che esiste una dimensione tecnica del processo civile, e che questa dimensione è assai importante per il funzionamento dei meccanismi processuali e per l’amministrazione della giustizia in generale. È anche vero, di conseguenza, che se un processo è tecnicamente mal congegnato funziona male ed è inefficiente (in Italia vi sono numerosi esempi di ciò, dovuti allo scarso livello tecnico del legislatore), mentre un processo tecnicamente ben congegnato tende a funzionare bene e ad essere efficiente (fuori dall’Italia ve ne sono vari esempi, come in Germania, in Austria e in Spagna). Tuttavia ciò non implica che il processo possa essere ridotto soltanto ad una tecnica, e che quindi la sua conoscenza possa esaurirsi semplicemente all’interno di una cultura tecnica”. (TARUFFO, Michele. *Cultura e processo*. Rivista Trimestrale di Diritto Processuale Civile, Milano: Giuffrè, n. 1, p. 66, 2009.

<sup>39</sup> ALPA, Guido. *La certezza del diritto nell’età dell’incertezza*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2006. p. 12.

desenvolvimento de mecanismos processuais que se revelem capazes de garantir a tutela efetiva, que garanta a preservação da espécie humana e do meio ambiente.

As incertezas que permeiam a questão ambiental soam como fator decisivo na compreensão da tutela jurisdicional. Essa tutela tem, em suas bases, a necessidade de administração do risco, que decorre, naturalmente, das incertezas em relação às questões que envolvem o trato do ambiente, como afirma Olivito, quando refere que “il metro di giudizio, sulla base del quale le autorità pubbliche intervengono, è costituito dal rischio ambientale”.<sup>40</sup>

O resguardo constitucional ao bem ambiental representou, inegavelmente, um passo importante na proteção desse bem. No entanto, mais do que isso, essa afirmação constitucional dos direitos fundamentais também expressa a soberania dos países, como reconhece Ferrajoli, quando lembra:

La costituzionalizzazione dei diritti fondamentali, elevando tali diritti a norme dell'ordinamento sopraordinate a qualunque altra, conferisce ai loro titolari – ossia a tutti i cittadini e a tutte le persone in carne ed ossa – una collocazione a sua volta sopraordinata all'insieme dei poteri, pubblici e privati, che al rispetto e alla garanzia dei medesimi diritti sono vincolati e funzionalizzati.<sup>41</sup>

A partir dessa dimensão, retorna-se à construção percebida por Taruffo, que vislumbra o papel que haverá de desempenhar o Direito Processual, a partir da constitucionalização do Direito, percebendo que a “cultura constitucionalista” exige mais do que a

---

<sup>40</sup> OLIVITO, Elisa. Partecipazione e ambiente: uno sguardo critico. Diritto Pubblico, Milano: Giuffrè, n. 2, p. 578, 2011.

<sup>41</sup> FERRAJOLI, Luigi. Democrazia costituzionale e scienza giuridica. Diritto Pubblico, Milano: Giuffrè, n. 1, p. 8, 2009.

simples tutela dos direitos lá afirmados, exatamente porque implica a realização de tais afirmações, a partir de instrumentos processuais hábeis e efetivos:

Come dice la “cultura costituzionalistica”, anzi, questa tutela deve essere effettiva, e quindi non può essere affidata solo alle enunciazioni di principio contenute nella Costituzione: è dunque necessario fare in modo che il processo civile sia accessibile a tutti, rapido, semplice, poco costoso e capace di soddisfare in modo adeguato i bisogni di tutela dei cittadini.<sup>42</sup>

A fim de garantir tal efetividade, o processualista fará escolhas, perseguindo propósitos, que têm nítida dimensão ideológica. De nada adiantará a técnica se o jurista, no exercício da jurisdição, não operar com um propósito ideológico de proteger o ambiente.<sup>43</sup>

As dificuldades em relação à tutela do bem ambiental poderão ser amenizadas a partir do esforço coletivo, da Educação Ambiental e da percepção de que se está a tratar da sobrevivência da própria espécie. De nada adiantará à humanidade alcançar o máximo desenvolvimento, se as condições de vida no Planeta atingirem nível intolerável. Enfim, perceber a dimensão ideológica da proteção do bem ambiental também implica a adoção de conduta diversa, numa

---

<sup>42</sup> TARUFFO, Michele. Cultura e processo. *Rivista Trimestrale di Diritto Processuale Civile*, Milano: Giuffrè, n. 1, p. 69, 2009.

<sup>43</sup> Veja-se, nesse sentido: “Il punto, che vorrei qui sottolineare, è che, se ci si pone il problema di stabilire quali sono gli scopi che il processo civile dovrebbe perseguire, ci si colloca su di un piano sul quale la cultura tecnica non è utile, se non in minima parte, e certamente non fornisce i criteri secondo i quali bisogna decidere. Si tratta, infatti, di scelte che si collocano sul piano della politica del diritto e della cultura sociale prevalente nel sistema giuridico in questione. In altri termini, queste scelte sono essenzialmente ideologiche, essendo influenzate dai valori che si ritengono dominanti e degni di essere attuati in un determinato contesto socio-politico, prima che giuridico.” (TARUFFO, Michele. *Cultura e processo. Rivista Trimestrale di Diritto Processuale Civile*, Milano: Giuffrè, n. 1, p. 67, 2009).

dimensão epistemológico-reflexiva, comprometida com a proteção do bem ambiental.

## EM CONCLUSÃO

A atividade jurisdicional, e também aquela destinada à proteção do bem ambiental, não se basta a partir da edição de legislação protetiva. É preciso mais do que a simples proteção no ordenamento e a simples inserção de comandos processuais que operem no sentido de conduzir a essa proteção.

A ideologia é componente indissociável da produção do Direito, atingindo estrato ainda maior no âmbito processual. Assim, a formulação e o desenvolvimento de uma ideologia protetiva do bem ambiental representam a forma de se garantir a efetividade. Não basta a inserção de dispositivos legais de proteção. É preciso que o aplicador dessa legislação, na atividade jurisdicional, esteja orientado ao propósito de conferir proteção ao ambiente.

Como em outros ramos do Direito, de nítida feição protetiva, como o âmbito do Direito do Trabalho ou do Direito do Consumidor, o aplicador da legislação ambiental haverá de se digirir no sentido ideológico dessa proteção; do contrário, o texto legal restará vazio, incapaz de conferir a desejada proteção. É hora de abandonar velhas práticas, como as de proposição de alteração dos textos legais e a criação de novos códigos, práticas já centenárias, desgastadas e que – a história já mostrou – revelam-se incapazes de garantir a efetividade processual.

O processo destinado à proteção ambiental haverá de ser conduzido por operadores ideologicamente preparados para a realização dessa proteção, permeados por uma cultura que valorize uma técnica processual ambiental. Enfim, o que se propõe ao jurista é

que esse seja capaz de, enfim, reconhecer o papel da ideologia na produção do Direito e a impossibilidade de que a ciência jurídica seja percebida dissociada da interpretação e da compreensão.

## REFERÊNCIAS

- ALLEGRETTI, Umberto. Diritti fondamentali e globalizzazione: dialogando con Pietro Barcellona (e altri). *Diritto Pubblico*, Milano: Giuffrè, n. 2, p. 565-582, 2002.
- ALPA, Guido. *La certezza del diritto nell'età dell'incertezza*. Napoli: Dcientifica, 2006.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- BAPTISTA DA SILVA, Ovídio A. *Da sentença liminar à nulidade da sentença*. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Jurisdição e execução na tradição romano-canônica*. 2. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Processo e ideologia: o paradigma racionalista*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Sentença e coisa julgada*. 4. ed. rev., e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Trad. de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2001.
- BELLONI, Maria Pia. Nel limbo degli OGM: tra divergenze interpretative e disciplinari, alla ricerca di un accordo tra Stati Uniti e Unione Europea: é questione di etichetta, ma anche di ética. *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, Padova: Giuffrè, 2006. p. 129-169.
- BENOZZO, Matteo; BRUNO, Francesco. La disciplina delle biotecnologie tra Diritto europeo e Diritto statunitense. *Rivista Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente*, Roma: Edizione Tellus, n. 12, p. 709-718, 2006.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. 10. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BÖCKLE, Franz. Ética dell'ambiente: fondamenti filosofici e teologici. In: POLI, Corrado; TIMMERMAN, Peter (Org.). *L'etica nelle politiche ambientali*. Padova: Fondazione Lanza, 1991.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Introdução ao direito do ambiente*. Lisboa: Universidade Aberta, 1998.
- CARANTA, Roberto. Il diritto di accesso in materia ambientale secondo l'ordinamento comunitario. In: FERRARA, R.; VIAPIANA, P.M. *I 'nuovi diritti' nello Stato Sociale in trasformazione*. Padova: Cedam, 2002.

- CORSALE, Massimo. *La certezza del diritto*. Milano: Giuffrè, 1970.
- COSTATO, Luigi; MANSERVISI, Silvia. *Profili di Diritto Ambientale nell'Unione Europea*. Padova: Cedam, 2012.
- CRIFÒ, Giuliano. A proposito del giurista come scienziato. *Diritto Pubblico*, Milano: Giuffrè, n. 1, p. 143-146, 2005.
- FERRAJOLI, Luigi. Democrazia costituzionale e scienza giuridica. *Diritto Pubblico*, Milano: Giuffrè, n. 1, p. 1-20, 2009.
- FERRARA, Rosario. Emergenza e protezione dell'ambiente nella "società del rischio". *Foro Amm.*, Milano: Giuffrè, TAR 2005, 10, 3356.
- FERREIRA, Heline Sivini. O risco ecológico e o princípio da precaução. In: FERREIRA, Heline Sivini; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Estado de direito ambiental: tendências: aspectos constitucionais e diagnósticos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.
- GALASSO, Giovanni. *Il principio di precauzione nella disciplina degli OGM*. 2004.
- GALLO, Emanuela. L'evoluzione sociale e giuridica del concetto di danno ambientale. *Amministrare*, Milano: Giuffrè, n. 2, p. 261-290, 2010.
- GARAPON, Antoine. *O guardador de promessas: justiça e democracia*. Trad. de Francisco Aragão. Lisboa: Arquimédia. 1996.
- GUILLOT, Philippe Ch. A. *Droit de l'environnement*. 2. ed. Paris: Ellipses, 2010.
- KRELL, Andréas Joachim. *Discricionariedade administrativa e proteção ambiental: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais: um estudo comparativo*. Porto Alegre. Livraria do Advogado. 2004.
- LARENZ, Karl. *Metodologia da Ciência do Direito*. 3. ed. Trad. da 6ª edição de José Lamego. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.
- LEFF, Enrique. *Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexibilidade, poder*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- LEITE, José Rubens Morato. *Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 2. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2003.
- LIPOVETSKY, Gilles. *A Felicidade Paradoxal: ensaio sobre a sociedade de hiperconsumo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- LOPES, Ignez Vidigal et al. (Org.). *Gestão ambiental no Brasil*. 5. ed. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2002.
- LUMIA, Giuseppe. *Lineamenti di teoria e ideologia del Diritto*. Milano: Giuffrè, 1973.
- LUNELLI, Carlos Alberto (Org.). *Direito, ambiente e políticas públicas*. Curitiba: Juruá, 2010.



\_\_\_\_\_. Por um novo paradigma processual nas ações destinadas à proteção do bem ambiental: a contribuição do *Contempt of Court*. In: LUNELLI, Carlos Alberto; MARIN, Jeferson (Org.). *Estado, meio ambiente e jurisdição*. Caxias do Sul, RS: Educus, 2012.

MALAGNINO, Caterina Debora. *L'ambiente sistema complesso: strumenti giuridici ed economici di tutela*. Padova: Cedam, 2007.

MANCUSO, Stefano; VIOLA, Alessandra. *Verde brillante: sensibilità e intelligenza del mondo vegetale*. Firenze: Giunti Editore, 2013.

MANFREDI, Giuseppe. Note sull'attuazione del principio di precauzione nel Diritto Pubblico. *Diritto Pubblico*, Milano: Giuffrè, n. 3, p. 1075-1108, 2004.

MATEO, Ramón Martín. *Tratado de Derecho Ambiental*. Madrid: Trivium, 1991. v. I.

MAUGERI, Maria Rosaria. *Violazione delle norme contro l'inquinamento ambientale e tutela inibitoria*. Milano: Giuffrè, 1997.

MELE, Vincenza. *Organismi geneticamente modificati e Bioetica*. Siena: Cantagalli, 2002.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade*. São Paulo: Celso Bastos, 1998.

MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

NALINI, José Renato. *Juizes doutrinadores: doutrina da Câmara Ambiental do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*. Campinas, SP: Millenium, 2008.

OLIVITO, Elisa. Partecipazione e ambiente: uno sguardo critico. *Diritto Pubblico*, Milano: Giuffrè, n. 2, p. 559-610, 2011.

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

\_\_\_\_\_. *O tempo do direito*. Trad. de Maria Fernanda Oliveira. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.

PRIEUR, Michel. *Droit de l'environnement*. 5. ed. Paris: Dalloz, 2004

RESCIGNO, Giuseppe Ugo. Comunicare, comprendere, interpretare nel diritto. *Diritto Pubblico*, Milano: Giuffrè, n. 3, p. 687-726, 2009.

\_\_\_\_\_. Interpretazione e costituzione. *Diritto Pubblico*, Milano: Giuffrè, n. 1, p. 3-32, 2011.

ROSSI, Giampaolo. (Org.). *Diritto dell'ambiente*. 2. ed. Torino: G. Giappichelli, 2011.

RUGGIERO, Luigi de. *Tra consenso e ideologia*. Napoli: Casa Editrice Dott; Eugenio Jovene, 1977.

SANDS, Philippe. *Principles of international environmental Law*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. São Paulo: Pierópolis, 2005.

SIRACUSANO, Paolo. Ruolo creativo del giudice e principio di legalità nella responsabilità civile da illegittimo esercizio del potere discrezionale. *Diritto Pubblico*, Milano: Giuffrè, n. 2, p. 533-604, 2003.

SIRSI, Eleonora. *Biotecnologie in agricoltura: profili giuridici*. Pisa: Edizioni Campano, 2003.

TARUFFO, Michele. Cultura e processo. *Rivista Trimestrale di Diritto Processuale Civile*, Milano: Giuffrè, n. 1, p. 63-79, 2009.

\_\_\_\_\_. Dimensioni transculturali della giustizia civile. *Rivista Trimestrale di Diritto Processuale Civile*, Milano: Giuffrè, n. 4. p. 1047-1062, 2000.

VIOLA, Eduardo J.; HECTOR, R. Reis. *Desordem global da biosfera e a nova ordem internacional: o papel organizador do ecologismo*. Ecologia e Política Mundial. Rio de Janeiro: Vozes, 1991.

VIOLA, Francesco. Come la natura diventa norma. *Diritto Pubblico*, Milano: Giuffrè, n. 1, p. 147-168, 2011.



# Jurisdição ambiental e teoria da decisão

Jeferson Dytz Marin<sup>1</sup>

Mateus Lopes da Silva<sup>2</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Vinte anos depois da realização da Primeira Conferência sobre o Meio Ambiente realizada no Brasil, o País sediou a RIO+ 20 com o objetivo de renovar o comprometimento dos países com o desenvolvimento sustentável, avaliar os progressos feitos até o presente e as lacunas e defecções ambientais. O evento teve como focos a

---

<sup>1</sup> Professor no Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Caxias do Sul (UCS). Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc). Advogado. Pesquisador CNPq da UCS. Autor dos livros *Jurisdição e Processo: efetividade e realização das pretensões materiais* (Juruá 2008), *Jurisdição e processo II: racionalismo, ordinarização e reformas processuais* (Juruá, 2009), *Jurisdição e processo III: estudos em homenagem ao Prof. Ovídio Baptista da Silva* (2009) e *Jurisdição e processo IV: coisa julgada* (Juriá, 2009). Coordenador do Grupo de Pesquisa ALFAJUS da UCS. Membro do Instituto de Estudos Municipais (IEM). E-mail: [jdmarin@ucs.br](mailto:jdmarin@ucs.br). Endereço:

<sup>2</sup> Mestre em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Ex-Secretário Municipal de Qualidade Ambiental em Pelotas – RS. Professor de Direito Processual Civil, Direito Civil e Prática Jurídica na Universidade Federal de Pelotas (UFPel). Bolsista da Capes. Advogado.

economia verde, como forma de erradicar a pobreza com sustentabilidade, e avaliar as instituições envolvidas no desenvolvimento sustentável.

Mesmo antes do evento, era possível avaliar que após as conferências sobre meio ambiente já realizadas, a ação humana continuava causando séria degradação ambiental, criando graves riscos para a vida no planeta Terra. Na tentativa de combater a degradação ambiental, a Organização das Nações Unidas (ONU) promoveu a conferência “Cúpula da Terra”, no Rio de Janeiro, em 1992, propiciando debates da comunidade internacional visando à mudança de comportamento e à preservação da vida na Terra, momento em que foram editados 27 princípios, entre eles, o de número 11 que determina: “Os países devem promover a adoção de leis ambientais.”

Em obediência a tal princípio, a República Federativa do Brasil, forte no seu art. 225, manteve e editou algumas leis ambientais nacionais, por exemplo, a Lei 6.938/1981 que introduz a Política Nacional de Meio Ambiente, a Lei 9.433/1997 conhecida como “Lei das Águas”, a Lei 9.795/1999 para inserção da Política Nacional de Educação Ambiental, a Lei 11.445/2007 denominada “Política Nacional de Saneamento Básico” e a Lei 12.305/2010 que propõe a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Diante do quadro legislativo exposto, é imperioso reconhecer que o ordenamento brasileiro possui uma dimensão ecológica consolidada, voltada à proteção do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo deveres e tarefas ambientais aos órgãos públicos e à coletividade, visando à concretização de um Estado Socioambiental. Esse projeto político procura agregar as conquistas das propostas liberais e sociais iniciadas, através da concretização de direitos econômicos, sociais e culturais, sem se esquecer da variável ambiental, haja vista que não existe

direito fundamental a ser concretizado num território degradado ambientalmente.

Com segurança, é possível afirmar que a degradação ambiental e as desigualdades sociais hoje existentes decorrem do crescimento do Estado Liberal, que promoveu abismos sociais e desigualdades materiais gritantes. De posse dessa constatação, este artigo visa examinar as principais contribuições negativas do pensamento jurídico-liberal, que apostou na justiça da lei a ser encontrada no Direito legalista, matemático e exegético, construído para a manutenção da riqueza de poucos e a perpetuação do *status quo* estabelecido.

## 2 O DIREITO DO ESTADO LIBERAL

O projeto político-liberal transformou o homem comunitário num indivíduo livre e autônomo, que não depende mais da proteção dos laços sociais. Ao mesmo tempo esta sociedade o deixa frequentemente livre, porém desamparado e lançado num mundo indiferente e cheio de riscos, onde o indivíduo não pode esperar proteção da comunidade, porque ela se dissolveu em vários indivíduos. Tudo isso faz com que o homem pós-moderno esteja constantemente angustiado e busque segurança, porque ela lhe parece vital.

A modernidade perseguiu a segurança através da ciência, que estava encarregada de demonstrar as verdades absolutas do mundo. Influenciados por Descartes, filósofos transferiram o Direito para o campo das ciências experimentais, a fim de o matematizarem mediante aplicação de uma lógica determinista.

A conseqüência mais óbvia dessa transferência, que significou a “cientificação” do Direito, fora a ânsia por segurança, buscada através de “verdades claras e distintas”, através do Direito, foi a proscrição dos juízos de

verossimilhança, cuja utilização – nas ciências (!) – não foi permitida por Descartes.

Ainda hoje, o Direito Administrativo continua influenciado pelos positivistas da escola clássica que não reconhecem espaço para a realização de escolhas pelos agentes públicos, porque, em nome da segurança e da legalidade, negam espaço à interpretação e à contro-  
vêrsia. Isso representa resquícios do pensamento jurídico-liberal, ainda predominante, que acreditava na verdade absoluta defendida na filosofia de Platão, que existia pronta e devia ser encontrada no texto da norma.

A busca pela unidade de sentido da letra da lei e a consequente existência de uma resposta certa a ser encontrada no Direito, ainda hoje, tem influenciado a produção de teorias como a de Dworkin.

Entretanto, ao contrário do que se tornou padrão epistemológico imposto pelo Racionalismo, Aristóteles afirmava que o Direito não tratava de verdades necessárias, operando, ao contrário, com verdades contingentes, com juízos de razoabilidade, que jamais atingem a pretendida certeza das verdades científicas; e que, além disso, estarão sempre permeadas de alguma parcela de “juízos de valor”. (2009, p. 123).

Para Silva (2009), seguindo Aristóteles, as verdades não são absolutas, mas sempre relativas porque são possíveis e incertas a depender da apreciação do mundo concreto e da interpretação, mais ou menos variável, de cada um. É que até mesmo na seara das ciências experimentais, como a física e a matemática, se admite um grau de subjetividade do sujeito observador, haja vista que a neutralidade absoluta é um mito. Essa compreensão é importante porque relativiza as teorias racionalistas, próprias das ciências exatas, que foram introduzidas no pensamento jurídico pelo movimento positivista de inspiração liberal.

A pragmática revela que a autoridade que opera com o Direito, quando decide não encontra, nem faz a verdade, mas tenta resolver conflitos ou implementar direitos razoavelmente presentes na lei, devendo ter em mente que sempre existirão outras decisões e interpretações plausíveis. A verdade científica existe, por conseguinte, apenas para o sujeito que nela crê – hermeticamente fechada em si, sendo impossível ser demonstrada como uma verdade pura e integral.

O pensamento jurídico moderno foi influenciado pela teoria kantiana que concebia o mundo real separado em dois mundos, quais sejam: “mundo do ser e do dever-ser”, que não se comunicavam jamais. Essa concepção de mundo influenciou a ciência jurídica que passou a utilizar-se do normativismo, que consistia em, abstratamente, prever situações fáticas hipotéticas *a priori* e as consequentes soluções. Assim, o pensamento jurídico separava o fato do Direito, pois que o Direito e a solução jurídica já estavam previstos antes e separados da ocorrência do fato. Por isso, o normativismo jurídico operava mediante uma lógica determinista e inflexível fazendo a “justiça da lei”, ou seja, a solução existente estava prevista na norma (dever-ser) e não sofria influência dos fatos e de suas circunstâncias.

Esta separação entre “norma” e “fato”, que torna o caso concreto um simples exemplar de uma seriação de fatos “idênticos”, portanto capazes de serem inseridos na “norma”, através de um processo de “fungibilização” do fático, que o identifica (troca) por outros da mesma série, é a idéia que preside o feroz normativismo a que estamos submetidos.

Esse pensamento jurídico trabalha a ideia de que o Estado pode emitir decisões objetivamente iguais para fatos iguais, numa seriação infinita. Com isso, o Estado retira todo o conteúdo humano da decisão e despreza a complexidade do meio onde o fato,



igualmente complexo, ocorre. A administração pública, influenciada pelo pensamento jurídico-liberal, crê que toda decisão pode ser assinada por qualquer outro servidor com a mesma atribuição, tendo em vista que todos somente poderão escolher a mesma resposta certa. Isso provoca um deslocamento de finalidade do Direito, deixando de ser justiça para ser segurança. Assim, o ato jurídico decisório (válido e aceitável) não precisa ser justo, desde que obedeça ao procedimento que o torna previsivelmente seguro, tornando o ato jurídico um mero exemplar de atos administrativos passados pretensamente idênticos.

Essas constatações decorrem de operadores do Direito que, inseguros, vivem à espera de soluções jurídicas uníssonas, caracterizadas pela verdade e pelas certezas, esquecendo que toda decisão pública é apenas um julgamento humano que deve ser plausível e razoável, mas que pode conter defecções próprias da natureza humana. Conforme ensina Aarnio, a “verdade jurídica” é aquela afirmação racional produto da interpretação razoável da dogmática, feita pela maioria da comunidade jurídica, ou seja, o que existe é *uma aproximação da verdade* e aceita pela maioria.

Nesse mesmo sentido, é a lição de Mello quando examina os atos jurídicos praticados pela administração pública:

Assim como a dúvida pode se instaurar precedentemente, em inúmeras situações, quando, então, haverá espaço para um juízo subjetivo pessoal, do administrador [...], haverá sempre uma zona de certeza positiva, na qual ninguém duvidará [...]; uma zona circundante onde justamente proliferarão incertezas que não podem ser eliminadas objetivamente, e, finalmente, uma zona de certeza negativa. (2008, p. 70).

A lição de Aarnio demonstra que, na seara jurídica, a verdade deve ser entendida como validade, ou seja, tanto será *mais* verda-

deiro quanto mais reconhecidamente válido for o argumento para uma dada comunidade de juristas, segundo um juízo de razoabilidade, e não, de certeza absoluta. Esse entendimento aproxima-se da racionalidade baseada na complexidade, porque insere a dúvida e não acredita nas interpretações universalmente certas para qualquer direito e, sobretudo, para o ambiental. Na mesma esteira, Mello (2008), demonstra que a dúvida e as incertezas estão presentes nos atos administrativos, reconhecendo, por conseguinte, a necessidade de juízos de verossimilhança também no Direito Administrativo. A verdade científica produzida pela ciência jurídica não é exata, é variável no tempo, a depender do contexto histórico.

Essa compreensão das verdades científicas é extremamente pertinente para buscar respostas nas questões ambientais, que reclamam, a todo momento, a conjugação do risco com a precaução. O meio ambiente é sabidamente um meio incerto, porque sua harmonia decorre de infinitas reações, interligações e dependências jamais passíveis de serem conhecidas completamente pelo homem.

De posse dessa compreensão, Morin (2005), tratando da dupla e antagônica necessidade do risco e da compreensão, assevera que esse antagonismo “nos leva a pensar sobre a relação complexa entre risco e precaução. Para toda ação empreendida num meio incerto, há antagonismo entre o princípio do risco e o princípio da precaução; ambos sendo necessários”, devemos avançar lentamente, conscientes de que jamais teremos certeza absoluta de nada neste universo, por conseguinte, possíveis, mas de resultados incertos, haja vista que ocorrem num meio natural e social incerto, inseridos na ecologia da ação.

Conforme os professores Lunelli e Marin (2010), a dúvida está presente no meio a exigir “um pensar complexo que consiste

em dizer que a incerteza não deve ser expulsa, mas integrada, que a dúvida não é desvalorizada, mas tomada em consideração”.

A realidade, ou seja, o mundo dos fatos muda e mudará constantemente, por conseguinte, o Direito deve ser buscado a partir do fato e não o inverso. Assim, toda teorização da ciência jurídica deve ser pensada a partir dos fatos, porque são eles que constroem a realidade e o mundo perceptível. Essa primeira constatação rejeita a premissa da teoria de Dworkin (2000) a qual afirma ser possível teorizar o Direito desconsiderando os fatos. Para ele os fatos são irrelevantes para bem-aplicar o Direito, que é uma entidade capaz de produzir a “resposta certa”. Dessa forma, as pretensões resistidas pelas partes e as controvérsias decorrentes não seriam nada mais do que exemplares de casos iguais que ocorrem na sociedade, merecendo a solução aplicada a casos *idênticos*, uniformizados pela norma.

Criticando a teoria proposta por Dworkin, veja-se o ensinamento de Silva:

A sentença nada poderia ter de subjetividade do julgador. Ela poderia ser subscrita por qualquer juiz integrante do mesmo grupo profissional. Expulsa-se das decisões judiciais qualquer resquício de subjetividade, que naturalmente, não se deve confundir com “arbitrariedade”. A parcela subjetiva que está imanente no ato de julgamento é uma subjetividade que decorre dos valores dominantes na comunidade social, interpretados pelo julgador. (2009).

Acreditando-se que a solução correta esteja presente na norma, a autoridade deveria, apenas e tão somente, declará-la. A declaração dispensa qualquer exercício hermenêutico e a discricionariedade do julgador porque, havendo a resposta certa, essa pode e deve ser encontrada por todos os julgadores que conheçam e apliquem normas, ou seja, o direito e a justiça estariam postos pelo legislador.

Esse pensamento jurídico-liberal contribui para a manutenção do *status quo* socioambiental e foi o mantenedor de miséria social e degradação ambiental porque impediu que o Direito fosse interpretado de forma a permitir mudanças socioambientais, haja vista que os operadores do Direito ficam “presos” ao texto da norma elaborada por legisladores, muitas vezes, comprometidos com a manutenção do poder vigente. Nesse sentido, o Direito para a ser o instrumento da manutenção de interesses políticos.

Não bastasse isso, o pensamento jurídico-liberal que inspirou o positivismo ortodoxo, alicerçou seus fundamentos na separação entre Direito e moral, excluindo todo juízo de valor, ou seja, colocou, de um lado, o Direito e, de outro, a ética, a tradição, a cultura e a moral. O conhecimento jurídico que desconhece a ética gerou graves consequências para possibilitar a manutenção de injustiças legais. Nesse sentido, reconhece-se a necessidade de juízos de valor para a correta elaboração do raciocínio jurídico, já mencionado em trabalho precedente:

É de extrema necessidade a incorporação de juízos de valor na construção do raciocínio jurídico, rendendo-se ao fato de que o labor jurisdicional representa ato de inteligência, não de mera reprodução da letra morta da lei, derrocando a ideologia anacrônica do racionalismo exacerbado, que alicerça o processo, fulminando com sua efetividade.

Também rechaçando as teorias desumanizadas que apostam na justiça legal, pontua Silva:

Também não aceito a doutrina sustentada por Dworkin quando ele exige que o julgador, ao decidir uma causa, seja capaz de estabelecer uma solução “certa”; em outra: palavras, ele não admite que o sistema jurídico conceda ao juiz a menor dose de poder discricionário. Sua conclusão está intimamente ligada à premissa de que a sentença deva conter apenas uma resposta “correta”, que seria a resposta “certa”. (2009).

O pensamento jurídico proposto por Dworkin, que acredita na possibilidade de uma decisão com uma única resposta certa, demonstra sua preocupação com o texto da lei, assim como foi o pensamento jurídico verificado logo após a Revolução Francesa e a promulgação dos códigos napoleônicos, reduzindo toda a juridicidade ao texto. Cabe referir que tal corrente de pensamento ficou ultrapassada nas primeiras décadas que se seguiram, assim como a Escola de Exegese e o pensamento de Savigny.

As questões ambientais enfrentadas hodiernamente servem de exemplo para demonstrar o quanto esse pensamento jurídico se mostra inapropriado. É que há muito se reconhece que o Direito não é completo e que suas normas não contêm todas as respostas. Basta pensarmos como poderia um Parlamento legislar integralmente sobre a biologia molecular e os riscos envolvidos, que são desconhecidos até mesmo pela comunidade científica da área. Diante de uma realidade pautada pela complexidade, onde sequer os riscos são plenamente conhecidos, a resposta certa, se houvesse, estaria em resposta multidisciplinar, muito além do Direito, e que se envolvesse todo conhecimento produzido, mesmo assim, estaria incompleta. “Dessa forma, ergue-se contra os muros das disciplinas para propor um conhecimento multidisciplinar e, no limite, transdisciplinar, afirmando que nossos princípios de conhecimento ocultam o que é mais vital de conhecer.”

A discricionariedade não pode ser confundida com arbítrio. Esse é fruto do normativismo exagerado que suplantou o positivismo. Arbitrária é a decisão da autoridade não fundamentada ou fundamentada ilegítimamente, assim como é arbitrária a decisão que “apenas” declara a letra da lei, sem fazer o cotejo dos detalhes fáticos à previsão normativa, que envolve a interpretação de todo o ordenamento jurídico, e não apenas a letra da lei.

Mas além da constatação indesmentível de que as sentenças arbitrárias são frutos da ausência de fundamentação, ainda existe um poderoso testemunho representado por eminentíssimos juristas e filósofos do direito que, não sendo positivistas, sustentam, com vigor, a existência de discricionariedade em todas as decisões jurisdicionais.

Consoante a doutrina de Justen Filho (2005), a discricionariedade está presente em muitos atos administrativos, como meio para adequação do caso concreto ao Direito vigente com o fim de melhor atingir o interesse público; por conseguinte, sempre a depender da análise do caso concreto. Consoante esse autor,

mais precisamente, o direito adota uma disciplina discricionária como meio intencional destinado a assegurar a realização mais satisfatória e adequada da atividade administrativa. Por isso, a discricionariedade não pode ser identificada como uma liberdade, nem como um direito subjetivo de natureza privada. (2005).

Assim, se pode afirmar que a discricionariedade é um fenômeno imanente ao Direito, presente em todos os seus ramos, porque ela se liga à interpretação dos fatos, que, por sua vez, são a razão de existir do Direito. Os fatos jurídicos *lato sensu* ocorrem na sociedade que é a semente do Direito. Na seara ambiental, todo agente público deve praticar atos administrativos satisfazendo os deveres de proteção ecológica, porque essa é uma das tarefas da administração pública brasileira. Por isso, a aplicação de qualquer norma depende da ponderação de interesses, incluindo, sobretudo, o ambiental, que se faz através do exercício da discricionariedade e da interpretação dos fatos e de seus riscos subjacentes.

A história, como o Direito, são ciências hermenêuticas, ciências da compreensão, que envolvem, necessariamente, a figura do intérprete, envolvido em seu condicionalismo histórico. Daí porque será sempre equivo-

cado procurar “verdades” ou buscar, na atividade judicante, o “certo” e o “errado”.

De posse desses argumentos, é possível concluir que a aplicação da técnica de subsunção linear que despreza as características e circunstâncias do fato, a fim de encaixá-lo (à força) na norma, sob argumento de ser idêntico aos anteriormente subsumidos, além de antidemocrático, gera enormes arbitrariedades, justamente por impedir o hermenêuta de usar sua discricionariedade. Permitida essa análise dos fatos, as decisões “tornar-se-ão um reflexo da constelação de valores válidos para as circunstâncias históricas que os produziram”, aptas a concretizarem o Estado Socioambiental de Direito previsto como meta da presente constituição.

### 3 INCERTEZA E VEROSSIMILHANÇA

O racionalismo jurídico radicalizado por Spinoza e Leibniz perseguia a segurança e, para tanto, introduziu a lógica matemática no Direito, banindo os juízos de verossimilhança, haja vista que somente a verdade era o objetivo das ciências, inclusive da ciência jurídica. Ela precisava provar a validade dos conhecimentos por ela produzidos, dentro de uma lógica formal, lógica que era depositária da crença de produzir um conhecimento seguro porque, somente, racional. A verossimilhança da vida prática fora negada na teoria cartesiana. Descartes separa absolutamente a teoria da prática, por conseguinte, separa verdade e verossimilhança. Entretanto, mesmo reconhecendo o constante estado de dúvida, é forçado a reconhecer que a razão humana se utiliza da verossimilhança para fazer escolhas necessárias à existência real. As oportunidades reais da vida não esperam o tempo necessário para que a mente humana faça cognições exaurientes e acabe com as incertezas.

Vencido pelas leis universais, Descartes reconhecia a existência e importância da verossimilhança diante da necessidade de decidir e, por isso, reconhecia ser necessária uma decisão baseada na cognição sumária fundamentada na verossimilhança, se a vida real assim reclamasse. A par disso, é possível concluir que a ciência jurídica admitida por ele permitia escolhas decorrentes da discricionariedade. Porém, outras matrizes teóricas derivadas de sua obra reduziram o racionalismo cartesiano ainda mais, postulando que toda ciência deveria ser comprovada experimentalmente.

Avaliando esse pensamento jurídico, Silva argumenta:

A Ciência e a Lei, depositárias da confiança da modernidade na construção de um mundo seguro, transformaram-se nos grandes promotores da insegurança, que nos atormenta. É a vingança da natureza contra utópica e irresponsável soberba daqueles que, por ambição ou vaidade, jogaram o Homem contra ela. Estamos pagando o preço dessa inédita e irresponsável experiência política. (2009).

Baseados nos estudos de Beck, verifica-se que a tecnociência desenvolveu-se muito na modernidade a ponto de criar uma sociedade de riscos criados pelo homem. A aproximação da tecnologia com a ciência, impulsionada pela economia do liberalismo, produziu a tecnociência. Essa evolução técnica trouxe alguns benefícios, mas também gerou uma crise socioambiental sem precedentes. É que a autonomia da ciência moderna desconsiderou valores éticos e tudo o que não fosse *verificável*, assim o cientista pôde conhecer tudo sem nenhum limite, nada imposto pela lei. Todos os desenvolvimentos e as transformações históricas das nossas sociedades contam entre as suas causas e seus efeitos o desenvolvimento da tecnociência. Nesse sentido, veja-se a crítica de Silva:



Basta recordar a poderosa agressão ao meio ambiente e os justificados temores originários da indústria – pacífica ou bélica – atômica, sem mencionar as angústias e sobressaltos em nossas vidas pessoais, ante a incerteza de um futuro incapaz de ser sequer ser previsível, quanto mais sujeito a controles. (2009).

Nessa esteira, constata Morin:

A ciência, aventura desinteressada, cai nas malhas dos interesses econômicos; a ciência, aventura apolítica, torna-se refém das forças políticas, em primeiro lugar pelo Estado. Os cientistas não controlam os poderes que emanam dos seus laboratórios. Esses poderes estão concentrados nas mãos das empresas e das potências estatais. (2005).

Como se pode notar, o pensamento jurídico-racionalista trouxe maiores inseguranças e catástrofes do que aquelas que pretendia eliminar, porque propôs uma racionalidade excludente e formalista, o que produziu uma ciência idealizada, totalmente distanciada da realidade. Por isso surgiram movimentos contrários a esse pensamento jurídico que propunha unidade epistemológica e uniformidade dos saberes em busca de segurança. Novas correntes se opuseram às concepções errôneas da teoria racionalista, propondo um olhar mais profundo sobre a realidade:

O paradigma que está agora retrocedendo dominou nossa cultura por várias centenas de anos, durante as quais modelou nossa moderna sociedade ocidental e influenciou significativamente o restante do mundo. [...] Idéias e valores entrenchados, entre os quais a visão do universo como um sistema mecânico composto de blocos de construção elementares, a visão do corpo humano como uma máquina, a visão da vida em sociedade como uma luta competitiva pela existência, a crença no progresso material ilimitado, a ser obtido por intermédio de crescimento econômico e tecnológico.

O conhecimento decorrente da descoberta ou da compreensão é produzido a partir de um meio incerto, de possibilidades infinitas e, por conseguinte, também é incerto. O conhecimento produzido traz consigo as características do seu meio. Para Morin (2005), a “consciência da aposta é, ao mesmo tempo, a consciência da incerteza, da decisão e da necessidade de uma estratégia. Essas três consciências interligam-se e alimentam-se”. A partir dessas constatações, é possível afirmar que as “decisões plausíveis são escolhas” possíveis e possivelmente certas (ou erradas) a depender da realidade experimentada. Assim, o sujeito deverá sempre interpretar a realidade fática e escolher o mérito decisório, bem como apostar na sua correção.

Qualquer conhecimento que decorra da análise dos fatos deve ter presente a ideia de que a compreensão do fato sempre ocorre atrelada aos valores do indivíduo. Como ensina Herder “fato e valor constituem uma unidade”. Nesse sentido, o operador do Direito deve comportar-se como um hermenauta dotado de sensibilidade artística e discernimento histórico, a fim de produzir uma interpretação científica livre, sem estar condicionado ao normativismo a priori, que o impede de enxergar o universo com toda sua complexidade.

A ciência jurídica deve perceber que o Direito não é uma entidade fechada na lei dada, mas o resultado de um processo influenciado por inúmeros fatores relacionados à razão ao espírito. Direito não é razão, é mais. O Direito não está somente nas normas, mas está nas ruas, nas pessoas, nos animais e no mundo natural, e o hermenauta deve estar aberto para perceber o texto e o contexto, a fim de produzir o Direito.

Procurando a natureza íntima do Direito, Silva investiga “O que é o Direito”? a partir das contribuições teóricas de Kaufmann

“segundo a qual o direito não é uma coisa, como o pensamento moderno o concebe e o trata. O direito é uma relação”, afirmando que o Direito é mais do que um conjunto de artigos de lei com características elaboradas *a priori* (dos fatos que irá regular), aptas a constituírem uma justiça abstrata. Deve ser uma relação pautada pela analogia, capaz de conciliar identidades e diferenças, através da aplicação de juízos de adequação, aproximando o Direito dos fatos concretos em busca de uma também justiça concreta. O referido autor observa em Radbruch uma compreensão semelhante, destacando que a “justiça” só pode ser encontrada nas relações entre pessoas.

Consoante Jhering,

la ley escrita, por ejemplo, sobre la cual nuestra ciencia jurídica positiva pretende hoy edificar todo el sistema, no puede ser tenida por otra cosa que una información muy limitada del Derecho, resultante de un conjunto de disposiciones consagradas por un órgano superior, al efecto de establecer, sin oposición, algunas reglas que han parecido susceptibles de una fórmula clara o prácticamente indispensables.

A partir dessa exposição, é possível concluir que o Direito é mais do que uma série de artigos de lei elaborados previamente por um legislador, como pretendia a teoria da coerência e da completude do ordenamento jurídico. Possui métodos interpretativos que vão além da interpretação mecanicista, em que prevalece o declarativo sobre o produtivo e constitutivo do Direito, bem como que deve existir para alcançar a justiça, haja vista que o jurista não é uma máquina de repetição a partir da subsunção. Nessa esteira, todo direito deve ter por fim a concretização material da justiça ideal, que jamais estará encerrada dentro de um objeto (Direito Normativo), mas nas relações existentes entre homens plurais que vivem fatos históricos reais.

## 4 JUSTIÇA ADMINISTRATIVA NO BRASIL

A justiça, no pensamento positivista clássico, transformou-se num proceder técnico-legalista, vazio e sem conteúdo semântico determinado. O Direito Legal, objeto da modernidade, tornou-se instrumento dos poderes político e econômico, servindo de instrumento para a concretização de qualquer finalidade; inclusive, a dominação de “recursos” ambientais pelas minorias que detêm o poder. Essa visão de justiça ainda predomina no espaço administrativo brasileiro, provocando decisões públicas equivocadas porque está fundada no formalismo normativista.

A ideia de justiça administrativa, capaz de concretizar o Estado Socioambiental, precisa ser concebida como algo diferente daquela *conformidade* com a norma positivada. Justiça não é formalismo jurídico, porque ela é ideia norteadora e finalidade que o jurídico deve alcançar e, por isso (a justiça) está fora do Direito. Justiça é meta e valor de toda atividade executivo-administrativa, pois é ela que deve dar sentido às práticas burocráticas do Estado de Direito.

Uma das atribuições constitucionais específicas dos órgãos públicos executivos e de suma importância para a concretização do Estado Socioambiental está na tarefa pública de controlar a produção, construção de obra ou desenvolvimento de atividades potencialmente poluidoras. Essa tarefa é desenvolvida pela via do processamento de pedidos, realizados por entidades públicas ou privadas, de outorgas ambientais, que são emitidas por atos administrativos expedidos na forma de alvarás de licenças ou autorizações. Importante é compreender que os atos administrativos, por força constitucional, devem decorrer de um devido processo ambiental com procedimentos que assegurem todas as garantias constitucionais processuais.

Veja-se a garantia processual prescrita no art. 5º da Constituição Federal:

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

LV – aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

[...]

Essa garantia processual constitucional deve ser aplicada, inclusive, aos processos administrativos ambientais, em todos os procedimentos, com toda força e extensão de seu núcleo normativo, porque os envolvidos e interessados comportam-se como verdadeiros litigantes, resistindo às pretensões mutuamente, envolvendo a participação de associações ambientais, Ministério Público e outros interessados diretos e indiretos.

Diante da tensão existente entre direitos fundamentais ambientais e direitos fundamentais de livre iniciativa, os processos administrativos de outorga ambiental são verdadeiras lides, que, na maioria das vezes, envolvem maior complexidade do que as lides jurisdicionais.

A tutela administrativa ambiental, no Brasil, ainda se dá sob a estreita via do Princípio da Legalidade, que é definido pela doutrina jurídico-administrativa brasileira majoritária como sendo a base da configuração da burocracia. Para essa corrente o Princípio da Legalidade é consequência do Estado de Direito, que visa estabilizar as relações sociais e dar previsibilidade à ação estatal. Tal entendimento consagra a ideia de que a administração pública só pode ser

exercida em conformidade com a lei, ou seja, toda a sua atividade é sublegal ou infralegal. Esse entendimento merece crítica porque é a justiça que estabiliza as relações sociais e não a mera conformidade às leis, muitas vezes, as maiores produtoras de injustiça.

Em verdade, a crença de que o Princípio da Legalidade é a tradução de um propósito político-liberal, que, em dois tempos, visa a manter a separação dos poderes através da submissão dos agentes públicos do Poder Executivo a um quadro legal elaborado pelo Poder Legislativo, que evite favoritismos, desmandos, perseguições, abusos de poder e o absolutismo do Executivo; mas também negativamente mantém um quadro político que impede a administração pública de ser uma agente modificadora socioambiental ativa para a concretização da Constituição Federal, haja vista que fica com as mãos amarradas pela lei.

A tradição doutrinária legalista brasileira crê e declara, com toda intensidade possível, que a função executivo-administrativa deve cumprir e dar concreção à lei, sendo-lhe terminantemente vedado atuar *praeter legem*, sendo permitido apenas agir *secundum legem*, porque a administração só pode fazer aquilo que a lei antecipadamente autoriza, porque a administração é a *longa manus* do legislador e, por isso, a atividade administrativa deve ser de subsunção dos fatos da vida real às categorias legais, obediente a uma lógica determinista de repetição em série daquilo que foi previamente programado na lei.

Veja-se o posicionamento de Meirelles:

A legalidade significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei [...]. Não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal conforme o caso. Na administração pública não há liberdade nem vontade pessoal; [...] na administração pública só

é permitido fazer o que a lei autoriza [...] para o administrador público significa deve fazer assim. (2004).

Pode-se afirmar que a administração pública no Brasil aplica a justiça formal da lei nos moldes preconizados pelo Iluminismo, modelo ultrapassado há mais de um século, em que o julgador presta uma jurisdição administrativa meramente declaratória e arbitrária, impondo a lei ao arrepio das particularidades de cada caso concreto e totalmente alheio à realidade histórica.

Veja-se a crítica de Rawls à justiça da lei: “É mister a justiça substantiva: O caráter inevitavelmente vago da lei e o vasto âmbito da respectiva interpretação encorajam uma arbitrariedade na decisão que só a fidelidade à justiça pode impedir.” (1993).

Sua teoria da justiça propõe que as sociedades liberais, por suas instituições, devam conduzir-se, através de normas justas elaboradas numa situação de equidade. Nela a justiça possui conteúdo moral, econômico e político, por conseguinte, não apenas jurídica e depende de obediência ao acordo firmado na posição inicial de equidade. Essa igualdade inicial na escolha dos princípios somada à liberdade para aderir ao acordo, demonstra que Rawls propõe um novo contratualismo, diferente do anterior na medida em que não está focado no indivíduo, mas nas instituições sociais estabelecidas.

Assim, reconhecendo o pluralismo natural das sociedades liberais, sua teoria não se propõe categorizar as escolhas como “certas” ou “erradas” porque a sociedade é plural e, por isso, caracterizada pela indefinição, haja vista que cada indivíduo teria algumas posições plausíveis. Sua proposta de procedimentalismo (quase) puro visa a categorizar o “justo” ou “injusto” para as instituições públicas, propondo que o agir dessas instituições é que concretizará a justiça para todos. É que o agir das instituições beneficia ou prejudica toda a comunidade de forma geral.

#### 4.1 Proposta de justiça administrativa ambiental

A partir da contribuição da obra *Uma teoria da justiça*, de John Rawls, propõe-se que o processo de decisões administrativas ambientais seja um instrumento produtor de atos administrativos justos, na medida em que devem ser produzidos pautados pela igualdade, liberdade e cooperação nas relações entre os órgãos públicos e pessoas sujeitas às suas decisões. A proposta de justiça institucional dá suporte a processos decisórios isonômicos, na medida em que a administração republicana e democrática está, durante o processo, no mesmo grau hierárquico de qualquer participante do processo. Tal modelo processual está em consonância com o pacto constitucional que é o modelo inicial para qualquer atuação estatal haja vista que fora acordado, sob o véu da ignorância, que a regra para atuação da burocracia estatal, seria a democracia republicana para concretização de uma sociedade justa e solidária.

Isso não impede, contudo, que a administração exerça assimetricamente (em desigualdade) seu papel decisor, atuando como concretizadora da ordem constitucional, quando no momento de exarar a decisão pública legitimamente fundamentada, a fim de concretizar direitos fundamentais para a satisfação do interesse público ambiental.

A administração pública para ser justa no exercício da função executiva, deve agir pautada pela equidade, na medida em que só pode certificar direitos a partir de um processo decisório aderente aos princípios morais e políticos presentes na Constituição. Fora dessa ideia, até poderá proferir decisões válidas e legais, porém injustas. É que a justiça não decorre do formalismo normativo legalista, porque ela não está no Direito, ou seja, justiça não é jurídica, pois ela é um fim a que o Direito se propõe atingir. Justiça e Direito



são conceitos diferentes que podem andar juntos, mas que não se confundem.

À semelhança das proposições de Rawls, os órgãos administrativos ambientais distribuem benefícios e oportunidades reconhecidos, de ordem econômica e política, através de suas outorgas ambientais. Por isso, as instituições ambientais devem aproximar-se de práticas justas, a fim de garantirem sua permanência estável no quadro institucional do País. Isso depende da aderência do processo decisório ao pacto inicial, uma vez que o Estado e a coletividade, unanimemente, são favoráveis a que se cumpram os princípios de justiça previstos na Constituição. A unanimidade decorre do fato de que nossa Constituição representa um modelo de pacto social inicial, em que os legisladores originários, atuam como representantes de pessoas plurais das quais eles desconheciam a condição, bem como suas aptidões, projetos, interesses e condições pessoais.

Logo, a justiça institucional depende da ação segundo o pacto, que foi elaborado numa posição inicial hipotética, sob o véu da ignorância, e os legisladores conscientes, livres e voluntários, que estavam em condição de equidade no momento da escolha de direitos e deveres, elaboraram princípios para as instituições do Estado e da sociedade brasileira. Contudo, o pacto não se faz de uma vez só: é ele um processo reiterado que deve ser concretizado todos os dias, em todas as ações administrativas de todas as instituições ambientais. A estabilidade da Carta Magna e dos seus órgãos públicos depende da renovação constante da adesão inicial, que, por certo, se mostra na atuação das instituições.

No tocante à renovação da aderência inicial, pode-se entender que é necessária a reafirmação dos princípios pactuados no passado, assim como a constante recursão sobre os mesmos, a fim de manter

a eficácia e aplicabilidade dos mesmos na busca da justiça. Sobre a ideia de recursão, veja-se a lição de Morin (2005): “Auto-análise, a autocrítica e a ginástica psíquica coincidem na prática recursiva que consiste em avaliar as nossas avaliações, julgar os nossos julgamentos, criticar as nossas críticas.”

## 5 CONCLUSÃO

A “justiça da lei” é incapaz de resolver a crise ambiental contemporânea, sobretudo porque esse modelo foi um dos causadores da degradação ambiental, visto que se baseia no mito da completude do Direito, bem como porque valida atos meramente formais descurados dos contextos de onde a decisão pública decorreu e irá se concretizar. Nesse sentido, evidencia-se o erro do pensamento positivista ortodoxo que busca na lei a solução regrada, negando a possibilidade de interpretação ao aplicador.

Diante da realidade sempre contingente e facilmente perceptível a partir da pragmática, Silva (2009) evidencia que todo o pensamento jurídico deve internalizar a existência de escolhas, reconhecendo que a lógica formal não se presta à ciência jurídica, porque valida seus conhecimentos pela compreensão. Diante disso, afirma que a discricionariedade está presente em toda decisão. Por conseguinte, conclui que não existe verdade, nem respostas certas, mas plausíveis e verossímeis. A assunção da incerteza no pensamento jurídico vai reclamar uma lógica orientada pela complexidade, capaz de conjugar todas as lógicas simultaneamente, com fôlego para realizar uma justiça material ambiental pautada pela precaução e prevenção do contingente.

O pensamento jurídico próprio das ciências culturais, sensível à complexidade do universo, possibilita ao hermenauta reconhecer

um círculo virtuoso entre a Constituição Federal e os conhecimentos pertinentes não legais, possibilitando-lhe soluções legítimas e dinâmicas capazes de responder aos novos desafios revelados pela sociedade contemporânea.

Nessa esteira, consubstanciada nas teorias de Morin, Capra e Rawls, a administração pública deve sepultar o pensamento jurídico legalista de ordem iluminista, abandonando o Direito submisso à lei, para inaugurar uma ordem burocrática substantiva e justa, que seja capaz de tutelar o meio ambiente, baseada nos Princípios da Precaução, Prevenção, democrática e republicana, a fim de produzir uma decisão formalmente justa e materialmente adequada à concretização do Estado Socioambiental.

## REFERÊNCIAS

AARNIO, A. ...

ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de filosofia*. São Paulo: M. Fontes, 2007.

ANDREAS J. Krell et al.; SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2008.

BOBBIO, Norberto. *O positivismo jurídico: lições de filosofia do Direito*. Trad. e notas de Márcio Pugliesi, Edson Bini, Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 2006.

BRASIL. *Constituição da República Federativa*. Promulgada em 5 de outubro de 1988.

CAPRA, Fritjof. *A teia da vida*. Trad. de Newton Roberval Eichenberg. São Paulo: Cultrix, 1996.

CARNELUTTI, Francesco. *Como se faz um processo*. São Paulo: Servanda, 2010.

DWORKIN, Ronald. *Uma questão de princípio*. Harvard: Harvard University Press, 1985; São Paulo: M. Fontes, 2000.

FALCÃO, Raimundo Bezerra. *Hermenêutica*. São Paulo: Malheiros, 2004.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.

KANT, Immanuel. *Crítica da razão pura*. Lisboa. Fundação Calouste Gulbenkian, 1985.

- LUNELLI, Carlos Alberto; MARIN, Jeferson. Educação e cidadania na ciência jurídica: os contributos da teoria da complexidade para a alfabetização ecológica. In: \_\_\_\_\_. *Direito, ambiente e políticas públicas*. Curitiba: Juruá, 2010.
- MARIN, Jeferson Dytz (Coord.). *Jurisdição e processo*. Curitiba: Juruá, 2009. v. 3.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- MORIN, Edgar. *O método 6: ética*. Porto Alegre: Sulina, 2005.
- OLIVEIRA, Ivan S. *Ciência hoje*. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas. v. 47.
- PLATÃO. *A República*. Trad. de Enrico Corvisieri. São Paulo: Nova Cultural, 2004.
- RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Harvard: Harvard University Press, 1985; São Paulo: M. Fontes, 1993.
- SILVA, Ovídio Araújo Baptista da. *Epistemologia das ciências culturais*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009.



# Meio ambiente e bem comum: entre um direito e um dever fundamentais

Wambert Gomes Di Lorenzo<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Em que pese a Constituição Federal ter reservado todo o Título II – do art. 5º ao 17 – para os direitos e as garantias fundamentais, tal rol não os exaure como se sabe. No que concerne ao meio ambiente, o texto constitucional o trata como direito – fundamental, na sua essência – no art. 225 que, por si, esgota todo o Capítulo VI – dentro do Título VIII que trata da ordem social.

Entretanto, o *caput* do referido artigo,<sup>2</sup> além do direito fundamental de gozar de um meio ambiente “ecologicamente equili-

---

<sup>1</sup> Doutor em Filosofia do Direito. Mestre em Direito do Estado e Teoria do Direito. Professor no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul (UCS).

<sup>2</sup> *Caput*: art. 225. “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

brado”, afirma um dever fundamental de “defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Assume o texto uma dupla natureza normativa porquanto o *meio ambiente ecologicamente equilibrado* é tanto um *direito* quanto um *dever*.

É notório que o direito a *um meio ambiente ecologicamente equilibrado*, bem como os demais *direitos fundamentais*, no plano ético, emanam imediatamente da *dignidade da pessoa humana*. Ainda que os direitos não sejam os geradores de tal dignidade, eles dela decorrem e são garantias de sua realização. Assim, a ordem constitucional brasileira expressa, no art. 1º da Constituição, uma opção antropológica clara que determinará a unidade da própria Constituição.<sup>3</sup>

Sendo a dignidade o primeiro fundamento ético dos direitos fundamentais da pessoa humana, ela também é um *fim mediato*, que passa pela realização de vários *fins imediatos* que, no fundo, são meios igualmente garantidos e consagrados no rol dos direitos fundamentais. Tais garantias dizem respeito, por dedução, à dignidade integral da pessoa, que pressupõe a dignidade em cada dimensão do existir.

Maritain adverte que, a partir da matriz antropológica elegida, a aplicação dos direitos fundamentais tem resultados práticos díspares. Explica: o individualismo fundamenta-os no poder que cada pessoa tem de se apropriar individualmente dos bens naturais para poder fazer livremente o que quiser; o coletivismo fundamenta-os no poder de submeter os bens básicos ao comando coletivo do corpo social; e o personalismo fundamenta-os no poder de colocar esses mesmos bens “a serviço da conquista comum de bens intrinsecamente humanos, morais e espirituais e da liberdade humana de

---

<sup>3</sup> “Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III – a dignidade da pessoa humana; [...]”

autonomia”.<sup>4</sup> Os defensores de cada modelo sempre acusarão os demais de ignorar direitos essenciais do ser humano. Entretanto, salienta ainda: “É tão pouco necessário ser discípulo de Rousseau para reconhecer os direitos do indivíduo, como um marxista para reconhecer os direitos econômicos e sociais”.<sup>5</sup>

Não há um direito fundamental ou um direito humano à dignidade. Essa não é um direito, nem se assenta em qualquer direito. Antes, é sua fonte e fundamento, sendo-lhe anterior e superior. Afirmar a dignidade da pessoa humana é dizer que ela possui, em si mesma, direitos e deveres universais, invioláveis e inalienáveis, que emanam diretamente de sua natureza.

É a pessoa humana que torna o bem comum inteligível, pois, se para o Estado o bem comum é fim, para a pessoa ele é o meio e exige a realização de direitos e deveres sem os quais a dignidade da pessoa tornar-se-ia mera alegoria. Assim, não há de se afirmar uma plenitude humana isolada, a despeito da sociedade ou mesmo do corpo político. Sem o bem comum a plenitude humana tornar-se-ia uma fábula, uma utopia.

Ainda que o conceito de bem comum e sua aplicação à questão ambiental sejam matéria da próxima parte, importa destacar que ele é o lugar comum do qual decorrem tanto os direitos quanto os deveres fundamentais.

O bem comum não é um fim em si, mas um meio de realização dos fins últimos da pessoa humana. Maritain afirma que o bem comum perde sua essência se não retorna às pessoas e se redistribui entre elas. Diz ainda que ele não mantém sua natureza se não res-

---

<sup>4</sup> MARITAIN, Jacques. O homem e o Estado. Rio de Janeiro: Agir, 1966. p. 126.

<sup>5</sup> Ibidem, p. 124.



peita aquilo que lhe é superior.<sup>6</sup> Para Maritain, elevai muito além de um bem-estar público, pois ele é a boa-vida humana na multidão, comum tanto ao todo quanto às partes. Não é apenas uma coleção de haveres públicos, mas a integração sociológica de toda consciência cívica.<sup>7</sup>

Muitas teorias políticas reconhecem a natureza social e comum do bem humano,<sup>8</sup> mas, como afirma Chalmeta, apenas o bem comum é um bem humano que constitui o fim comum de todos os membros da sociedade<sup>9</sup> e o conjunto de condições para o bom desempenho da atividade política.<sup>10</sup> Não exige que os membros de uma comunidade tenham os mesmos valores e objetivos, ele é o lugar comum de bens próprios da natureza humana, bens individuais, comuns, a todas as pessoas.

## 2 O MEIO AMBIENTE: BEM COMUM UNIVERSAL

O bem comum pode ser definido como *o conjunto de todas as condições necessárias para que todos, e cada um, realizem sua dignidade de pessoa humana*. Isso posto, percebe-se que o bem comum tem uma *tríplex natura: teleológica, midiática e real*.

Além de fim último da sociedade política – e de vários outros grupos sociais intermédios –, o bem comum é um meio para que a pessoa realize seus fins últimos, ao tempo que é também o con-

---

<sup>6</sup> MARITAIN, Jacques. La persona y el bien común. Buenos Aires: Club de Lectores, 1981. p. 68.

<sup>7</sup> MARITAIN, Jacques. O homem e o estado, p. 21.

<sup>8</sup> CHALMETA, Gabriel. La justicia política en Tomás de Aquino: una interpretación del bien común político. Pamplona: Eunsa, 2002. p. 155.

<sup>9</sup> CHALMETA, Gabriel. Ética social: familia, profesión y ciudadanía. Pamplona: Eunsa, 2003. p. 201.

<sup>10</sup> Ibidem, p. 203.

junto de coisas que satisfazem suas necessidades em vista desses fins últimos.

No primeiro sentido, de *telos*, a sociedade política existe – e esse é o único sentido de sua existência – em razão das pessoas e para realizar o *bem de todos e de cada um*. Quer dizer, a realização de cada indivíduo *do* corpo social *no* corpo social. Isso, em parte, descreve sinteticamente a teoria *instrumentalista* do Estado, de Maritain, segundo a qual o Estado nada mais é que um instrumento do bem comum.<sup>11</sup>

No segundo sentido, de *medio*, o bem comum é um meio para a dignidade da pessoa humana. Quer dizer que, ainda que a realização da pessoa seja a realização dos fins de um indivíduo, ela requer a vida social como meio necessário.

Na terceira acepção, de *res*, o bem comum é um conjunto de coisas necessárias, de bens essenciais à vida. Tais bens correspondem, imediatamente, a direitos fundamentais consagrados. Quer dizer que o rol de direitos fundamentais corresponde ao rol dos bens fundamentais, dos bens comuns, necessários a todos e a cada um. O mais elementar dos bens comuns é o *bem-estar* que, por sua natureza econômica, tem conteúdo satisfativo e remete à saciedade de necessidades fundamentais da pessoa.

Em todos os sentidos, o meio ambiente é o bem comum mais rudimentar. É dever de todos preservá-lo; portanto, sua conservação faz parte do rol de finalidades da atividade estatal. É um meio –

---

<sup>11</sup> Segundo Maritain, sua teoria instrumentalista se opõe a uma noção despótica de Estado baseada em uma teoria substancialista ou absolutista, que pretende o Estado como um sujeito de direitos, uma pessoa moral, um todo em si mesmo e que, por isso, ora se sobrepõe ao Corpo Político, ora o absorve integralmente. (MARITAIN, Jacques. O homem e o estado. Rio de Janeiro: Agir, 1956. p. 23).

por definição – com o qual as pessoas realizam seus fins. E é, ainda, um conjunto de bens essenciais à própria vida.

A percepção da necessidade da tutela do meio ambiente não é nova, ainda que a questão ambiental o seja. Já na Roma Clássica, havia a noção de que alguns bens tinham destinação universal, ainda que se situassem no espaço de uma comunidade em particular. Eram *res extra patrimonium* e *extra commercium*. Tidas como *coisas de ninguém*, eram também *res nullius humani juris*,<sup>12</sup> *coisas universais*,<sup>13</sup> as quais Gaio dividiu em *comunes*, *universitates* e *publicae*. As *res comunes*, como sugere, são de uso comum e incluem aquelas indispensáveis à própria existência humana, como o ar e a água. As *res universitates* pertenciam às comunidades políticas, tais como o teatro, o fórum, o circo, o estádio e qualquer bem que estivesse sob o domínio do Poder Público e pertencentes ao meio ambiente urbano. As *Res Publicae* eram todas as coisas de domínio público,<sup>14</sup> incluindo aí coisas da natureza, como os bosques, mas também tudo aquilo que pertencia a todos e que todos podiam gozar sem restrições. Bens materiais de posse do povo e da população, como: logradouros, praças, vias públicas, passeios, etc.<sup>15</sup> Bens reservados pelo direito para o uso geral dos cidadãos,<sup>16</sup> que pertenciam ao povo, assim considerado como pessoa moral, ou seja, o *ager publicus* e o *servi publici*.<sup>17</sup>

<sup>12</sup> D. 50. 16. 15.

<sup>13</sup> Res universitates: “universitates sunt [...] civitatum”~. (D. 1. 8. 6. 1).

<sup>14</sup> D. 18. 1. 6.

<sup>15</sup> Quae publicis usibus destinata sunt. (D. 50. 16. 17.pr)

<sup>16</sup> BONFANTE, Pietro. Istituzioni di Diritto Romano. Torino: Giappichelli, 1957. p. 239.

<sup>17</sup> GIRARD, Paul Frédéric. Manuel élémentaire de Droit Romain. Paris: Arthur Rousseau, 1901. p. 237.

### 3 O MEIO AMBIENTE: DIREITO E DEVER FUNDAMENTAIS

A tutela do ambiente consiste, assim, no dever universal de respeitar o que é universal. Consiste, também, numa obrigação de respeitar todas as categorias de seres pertencentes à ordem natural.<sup>18</sup> Tal responsabilidade toma dimensões globais na medida da globalidade da própria crise ecológica e de suas implicações igualmente globais,<sup>19</sup> decorrentes da relação entre os vários ecossistemas entre si e do valor da biodiversidade, que são riquezas da humanidade inteira,<sup>20</sup> na medida em que contribuem com os equilíbrios essenciais indispensáveis à vida.<sup>21</sup>

Daí, ao consagrar como direito fundamental o meio ambiente equilibrado, a ordem jurídica interna e a internacional procuram traduzir para o campo jurídico não apenas um crédito comum, mas uma responsabilidade comum de todos para com todos. Isso exige uma ordem jurídica internacional uniforme e implica uma conformidade das ordens jurídicas internas com os padrões de tutela estabelecidos universalmente.

Isso exige do Estado controle e regulação das atividades potencialmente nocivas ao meio ambiente e a proteção dos ecossistemas mais vulneráveis e dos mais essenciais à vida no Planeta. Exige, também, políticas públicas preventivas de degradação da atmosfera e da biosfera e um controle eficaz dos efeitos das novas tecnologias.<sup>22</sup>

---

<sup>18</sup> JOÃO PAULO II. *Centesimus annus*, 40.

<sup>19</sup> JOÃO PAULO II. *Sollicitudo rei socialis*, 34.

<sup>20</sup> JOÃO PAULO II. *Ecclesia in America*, 25.

<sup>21</sup> *Compêndio de Doutrina Social da Igreja*, 466.

<sup>22</sup> CDSI, 468.

Essa tutela jurídica, por si, não basta, pois o efeito da norma em matéria ambiental é, via de regra, meramente punitivo, sendo inexequível, na maior parte dos casos, qualquer pretensão de algum efeito restaurativo do dano. Ela deve assumir uma natureza pedagógica, amadurecer o senso de responsabilidade e fomentar a mudança de mentalidade e dos estilos de vida.<sup>23</sup>

Tendo em vista essa inexequibilidade de um efeito restaurativo na maioria dos casos em questões ambientais, o *Princípio da Precaução* é um instrumento fundamental de tutela desses bens fundamentais à vida humana.<sup>24</sup> Em boa parte dos problemas que envolvem o meio ambiente de forma universal, impera a controvérsia científica ou a escassez de dados. Vide o aquecimento global, por exemplo. Tal incerteza ou a existência de posição ou dados contraditórios não é um libelo para atividade de risco, mas exige um dever de cautela e de prevenção. A aplicação de tal princípio não implica apenas impedir a atividade, mas investir em pesquisa científica (executada pelo Estado ou exigida pela regulação da atividade) para prevenir danos ambientais, por vezes irreparáveis.

A aplicação do *Princípio da Precaução* implica também o respeito ao ritmo da natureza, em particular, daquelas atividades que a impactam de forma direta, tendo em vista a esgotabilidade e a limitação dos seus recursos.<sup>25</sup>

A aplicação desse *princípio* quebra o nexo da maximização do lucro como fim último da atividade econômica. O trato da questão ambiental não deve se submeter à lógica do cálculo financeiro dos custos e benefícios. Os mecanismos de mercado são

---

<sup>23</sup> Idem.

<sup>24</sup> CDSI, 469.

<sup>25</sup> JOÃO PAULO II. *Sollicitudo rei socialis*, 26.

insuficientes para proteger ou promover a preservação do meio ambiente.<sup>26</sup>

A lógica financeira interfere diretamente nas relações de justiça fundamentais para a promoção, realização e alcance desse bem comum universal. A doutrina atual tem nominado essa questão como “justiça ambiental” que consiste, em parte, na redistribuição do ônus das atividades perigosas ao meio ambiente. Tal ônus recai, em regra, sobre os mais pobres.

Assim, o primeiro dever fundamental é o reconhecimento de todas as pessoas como credoras de um meio ambiente equilibrado. Sendo cada ato de preservação, de proteção ou de destruição uma conduta devida devido ao outro, assim considerado tanto na sua individualidade de pessoa quanto como parte de um grupo humano.<sup>27</sup>

A sustentabilidade da atividade humana, como tal, é um desafio do bem comum universal, desafio que consiste no fato de não haver atividade produtiva que não seja destrutiva, como afirma Arendt. Como ela ensina, o caráter destrutivo da atividade humana é um dos fatores que distingue o *homo faber* – que trabalha sobre – do *animal laborans* – que se mistura com.<sup>28</sup> O homem, inevitavelmente, destrói para produzir.<sup>29</sup> O empenho na sustentabilidade, quer dizer, no esforço de diminuição e prevenção dos riscos da atividade produtiva é um imperativo da solidariedade para com outrem, tanto considerado como contemporâneo quanto em relação às gerações futuras.

Esse fluxo e refluxo entre um direito a um meio ambiente equilibrado e o dever de promover e preservar seu equilíbrio tem

---

<sup>26</sup> JOÃO PAULO II. Centesimus annus, 40.

<sup>27</sup> Idem.

<sup>28</sup> ARENDT, Hannah. A condição humana. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 149.

<sup>29</sup> Ibidem, p. 151.

seu ambiente no bem comum. São relações de idas e vindas entre um direito e um dever sobre a mesma coisa em si que tem seu nexo ético explicado também a partir da relação entre o bem individual e o bem comum. Tal relação é regida pelo *Princípio de Correlação*. Um princípio secundário que, segundo Wojtyła regula a *correlação entre o bem da pessoa e o bem comum*. Como em um ciclo virtuoso, ao cumprir com seu dever com o bem comum, a pessoa fomenta seus próprios direitos fundamentais.<sup>30</sup> O bem comum é, antes de tudo, um lugar comum onde se depositam os deveres e se retiram os direitos. A corrupção de tal princípio gera dois extremos: a subordinação do bem comum a um bem individual e o aniquilamento do bem da pessoa em face de um bem coletivo e total.<sup>31</sup>

O Princípio de Correlação tem raízes em Tomás de Aquino quando afirmou: “Todo bem da parte se ordena ao todo”<sup>32</sup> e “o bem comum se há de preferir sempre ao bem privado”.<sup>33</sup> Isso é explicado também por Maritain, ao afirmar que a pessoa deve buscar servir à comunidade e ao bem comum livremente, aspirando à sua própria plenitude.<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> Cf. WOJTYŁA, Karol. *Mi visión del hombre*. Madrid: Palabra, 2005. p. 317.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 318.

<sup>32</sup> AQUINO, Tomás de. *Summa Theologiae*. II-II, q 58, a. 6.

<sup>33</sup> *Ibidem*, II-II, q 68, a. 1, res. 3

<sup>34</sup> MARITAIN, Jacques. *La persona*, p. 82.

# O conceito jurídico do Princípio do Desenvolvimento Sustentável no ordenamento jurídico brasileiro: por um conceito adequado e operativo

Fabiano Lira Ferre<sup>1</sup>

Márcio Mamede Bastos de Carvalho<sup>2</sup>

Wilson Steinmetz<sup>3</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Desde o surgimento dos primeiros seres humanos na Terra, até onde os métodos das ciências permitem ver, a sobrevivência da humanidade dependeu da exploração da natureza. Nos primórdios da civilização, utensílios domésticos eram fabricados à mão; o alimento vinha da coleta de frutos *in natura* e da caça de animais que viviam nas florestas; a água para matar a sede brotava límpida das

---

<sup>1</sup> \* Mestrando em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Servidor Público da Justiça do Trabalho (TRT4).

<sup>2</sup> \*\* Mestrando em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Bolsista da Capes.

<sup>3</sup> \*\*\* Doutor em Direito pela Universidade do Paraná (UFPR). Professor no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul (UCS).



minas. Decorridos alguns milhares de anos, as grandes indústrias passaram a usar máquinas para acelerar sua produção; há o domínio de técnicas de agricultura que permitem a produção de alimentos em grande escala; criam-se animais com o fim específico de alimentar os humanos e a água potável “brota” das torneiras. Com os avanços tecnológicos, houve muito crescimento econômico, produção de riqueza e fartura no mundo.

Contudo, mais que em qualquer outra época, a noção de finitude dos recursos naturais e a certeza de que a sobrevivência do ser humano depende da preservação da natureza deixaram de ser hipóteses meramente especulativas para ganhar um sentido de urgência social, política e jurídica.<sup>4</sup>

Instalada a percepção de crise ecológica, vem a seguinte indagação: Como conciliar o desenvolvimento com a proteção ambiental? Afinal, paralisar o desenvolvimento não parece lógico, nem desejado pela comunidade mundial, assim como não se deseja a degradação ambiental a ponto de tornar insustentável a vida na Terra. A tentativa de uma resposta a esse questionamento começa a ser esboçada na década de 80 do século XX com o Informe Brundtland intitulado *Nosso Futuro Comum*.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> “A consciência ambiental surgiu nos anos 60 com a Primavera Silenciosa de Rachel Carson, e se expandiu nos anos 70, depois da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, celebrada em Estocolmo, em 1972. Naquele momento é que foram assinalados os limites da racionalidade econômica e os desafios da degradação ambiental ao projeto civilizatório da modernidade. A escassez, alicerce da teoria e prática econômicas, converteu-se numa escassez global que já não se resolve mediante o progresso técnico, pela substituição de recursos escassos por outros mais abundantes ou pelo aproveitamento de espaços não saturados para o depósito dos rejeitos gerados pelo crescimento desenfreado da produção”. (LEFF, Enrique. *Saber ambiental*. 8. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2011. p.16-17).

<sup>5</sup> “A pedido do secretário-geral das Nações Unidas, em 1984, foi criada a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento para avaliar os avanços dos pro-

Desse modo, no plano internacional, pode-se determinar o ano de 1987 como o marco, talvez não do nascimento, mas da divulgação da expressão *desenvolvimento sustentável*, contida no famoso Informe ou Relatório Brundtland, elaborada como fórmula capaz de promover o desenvolvimento e, ao mesmo tempo, proteger o meio ambiente. Desde então, a expressão foi sendo incorporada nos tratados internacionais e internalizada pelos países em suas legislações. Mas, afinal, o que é desenvolvimento? Como ele pode ser medido? O que pode se entender por sustentável? Como a sustentabilidade pode ser medida? E, por fim, não menos polêmico, como o conceito de desenvolvimento sustentável passou a ser um princípio do Direito Ambiental e o que pode se inferir de seu conteúdo no contexto do Ordenamento Jurídico brasileiro? Quais são suas dimensões?

Antes de enfrentar todas essas indagações, expõem-se breves considerações sobre a natureza conceitual originária da expressão *desenvolvimento sustentável* para, depois, verificar a sua transmutação em princípio fundamental do Direito Ambiental.

Pretende-se demonstrar que não há consenso doutrinário sobre o conteúdo desse princípio, que, em termos jurídicos, sustentável não é algo apenas *durável* ou *firme*. É preciso elaborar contornos firmes para o Princípio do Desenvolvimento Sustentável, a fim de

---

cessos de degradação ambiental e a eficácia das políticas ambientais para enfrentá-los. Depois de três anos de estudos, deliberações e audiências públicas, a Comissão publicou suas conclusões num documento intitulado Nosso futuro comum (CMMAD, 1988), também conhecido como Informe Brundtland. [...] Assim começou a configurar-se uma estratégia política para a sustentabilidade ecológica do processo de globalização e como condição para a sobrevivência do gênero humano, através do esforço compartilhado de todas as nações da orbe. O desenvolvimento sustentável foi definido como ‘um processo que permite satisfazer as necessidades da população atual sem comprometer a capacidade de atender às gerações futuras.’” (LEFF, 2011, p. 19).

que se torne um princípio com conteúdo determinável, operativo e de aplicação efetiva.

Como bem destacou Mello, apenas respondendo às diversas perguntas sobre o conteúdo de um princípio, “poder-se-á lograr adensamento do preceito, de sorte a emprestar-lhe cunho operativo seguro, capaz de converter sua teórica proclamação em guia de uma *práxis* efetiva”.<sup>6</sup>

## 2 O CONCEITO ORIGINÁRIO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Como relatado, a difusão do conceito *desenvolvimento sustentável* ocorreu no relatório lido por Gro Harlem Brundtland perante a Assembleia Geral da ONU, no ano de 1987. Na ocasião, o desenvolvimento sustentável foi caracterizado como um “conceito político” e um “conceito amplo para o progresso econômico e social”.<sup>7</sup>

A humanidade é capaz de tornar o desenvolvimento sustentável – de garantir que ele atenda às necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem também às suas. O conceito de desenvolvimento sustentável tem, é claro, limites – não limites absolutos, mas limitações impostas pelo estágio atual da tecnologia e da organização social, no tocante aos recursos ambientais, e pela capacidade da biosfera de absorver os efeitos da atividade humana. Mas tanto a tecnologia quanto a organização social podem ser geridas e aprimoradas a fim de proporcionar uma nova era de crescimento econômico.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O conteúdo jurídico do Princípio da Igualdade. 3. ed., 20. tir. São Paulo: Malheiros, 2011.p. 11.

<sup>7</sup> VEIGA, José Eli da. Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008. p. 113.

<sup>8</sup> RELATÓRIO Brundtland. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/12906958/Relatorio-Brundtland-Nosso-Futuro-Comum-Em-Portugues>>. Acesso em: 21 jun. 2014.

Desse modo, fica clara a natureza política da expressão *desenvolvimento sustentável* em sua origem. Conceito político com o intuito de dar uma resposta à crise ecológica. Não se sabia ao certo como o desenvolvimento iria ocorrer com a devida proteção do meio ambiente, mas impunha um objetivo, que, pelo discurso político da época, era possível de ser alcançado pelos países, o chamado desenvolvimento sustentável.

O discurso da “sustentabilidade” leva, portanto, a lutar por um crescimento econômico sustentado, sem uma justificação rigorosa da capacidade do sistema econômico de internalizar as condições ecológicas e sociais (de sustentabilidade, equidade, justiça e democracia) deste processo. [...] Neste processo, a noção de sustentabilidade foi sendo divulgada e vulgarizada até fazer parte do discurso oficial e da linguagem comum. Porém, além do mimetismo discursivo que o uso retórico do conceito gerou, não definiu um sentido teórico e prático capaz de unificar as vias de transição para a sustentabilidade.<sup>9</sup>

Apesar desse vazio conceitual e dessa característica genuinamente política, a expressão *desenvolvimento sustentável* percorreu o mundo, foi incorporada nas legislações internas dos países, possibilitando uma nova forma de ver a preservação ambiental em face do modelo atual de economia, qual seja, a denominada economia capitalista, que visa ao lucro como meta, sem atentar adequadamente à finitude dos recursos naturais.

No Brasil, tanto na Constituição Federal de 1988 (doravante, CF/88) quanto em normas infraconstitucionais (como, por exemplo, a Lei 6.938/1981, que formula a política nacional do meio ambiente) pode ser detectada a influência do conceito de desenvolvimento sustentável. No plano internacional, vários documen-

---

<sup>9</sup> LEFF, op. cit., p. 19-21.

tos consagraram o desenvolvimento sustentável. A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, pode ser considerada o marco para o fortalecimento do Princípio do Desenvolvimento Sustentável esboçado no Relatório Brundtland.<sup>10</sup>

Entretanto, ainda é preciso balizar com maior precisão os contornos do desenvolvimento sustentável, determinar seu conteúdo e fortalecer seu *status* de princípio do Direito Ambiental. Para tanto, analisa-se, na sequência, a obra *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*, de autoria de José Eli da Veiga, na qual esse agrônomo, economista e professor responde, por meio do estudo de várias correntes, a algumas perguntas fundamentais: O que é desenvolvimento e como ele pode ser medido?; O que é sustentabilidade e como ela pode ser medida?

### 3 CONJECTURAS SOBRE O QUE É DESENVOLVIMENTO E SUA MEDIÇÃO

De acordo com Veiga,<sup>11</sup> existem três tipos básicos, ou correntes teóricas, de resposta à indagação: “O que é desenvolvimento?” A primeira e mais comum é a que trata o desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico. A segunda está embasada em corrente teórica que afirma que o desenvolvimento não passa de ilusão, mito ou manipulação ideológica. E o “caminho do meio”, como terceira opção, surge a partir da série de conferências proferidas por Sen, ex-membro da presidência do Banco Mundial, que pu-

---

<sup>10</sup> WERNER, Eveline de Magalhães; AYALA, Patryck de Araújo. O Estado Socioambiental e o dever de proteção de projetos de vida sustentáveis. Revista Direito, Ambiente e Sociedade, Caxias do Sul, v. 1, n. 2, p. 224, 2011.

<sup>11</sup> VEIGA, op. cit., p. 17 e ss.

blicou, um ano após o recebimento do Prêmio Nobel de Economia em 1998, a obra *Desenvolvimento como liberdade*.<sup>12</sup>

Quanto ao “caminho do meio”, autores como Sachs e Furtado defendem que aspectos qualitativos são essenciais para definir o desenvolvimento, provendo as pessoas de instrumentos e oportunidades que lhes possibilitem viver o tipo de vida que escolherem. Conforme Furtado,

*o crescimento econômico, tal qual o conhecemos, vem se fundando na preservação dos privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização; já o desenvolvimento se caracteriza pelo seu projeto social subjacente. Dispor de recursos para investir está longe de ser condição suficiente para preparar um melhor futuro para a massa da população. Mas quando o projeto social prioriza a efetiva melhora das condições de vida dessa população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento.*<sup>13</sup>

Entre negar o desenvolvimento e simplificá-lo como mero crescimento econômico, parece que o caminho intermediário é o que deve prevalecer. Assim, o desenvolvimento seria definido a partir de dois aspectos, tanto quantitativo quanto qualitativo, ou se preferirmos em sua dimensão econômica e sua dimensão social. Aqui surge um norte bastante promissor para compor o conteúdo do Princípio do Desenvolvimento Sustentável, qual seja, as dimensões econômica e social. O termo *desenvolvimento*, por si, já abarcaria essas duas dimensões.

Em relação à medição do desenvolvimento, explica Veiga que, levando em conta que desenvolvimento não é sinônimo de cresci-

---

<sup>12</sup> SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

<sup>13</sup> FURTADO, Celso. Os desafios da nova geração. *Revista de Economia Política*, v. 24, n. 4, p. 484, 2004.

mento econômico, não poderia ser aferido pelo Produto Interno Bruto *per capita*. Como alternativa, dentro do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), foi introduzido, nos relatórios publicados desde 1990, um indicador sintético que pretendia fornecer uma espécie de hodômetro do desenvolvimento. Surgia, então, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Esse índice leva em conta não apenas o fator econômico para o desenvolvimento (aspecto quantitativo), mas também fatores relacionados à qualidade de vida (aspectos qualitativos), como vida longa e saudável, conhecimento, acesso aos recursos necessários para um padrão de vida digno e participação na vida da comunidade.<sup>14</sup>

O IDH é um ponto de partida, pois o processo de desenvolvimento é muito mais amplo do que qualquer medida isolada poderia captar. No Brasil, houve uma terceira geração de índices, como o Índice Paulista de Desenvolvimento Social (IPRS) e até mesmo uma quarta geração, como o DNA-Brasil.<sup>15</sup> Esses novos índices procuram trazer mais indicadores para medir o bem-estar social, elemento integrador do conceito de desenvolvimento pelos adeptos do “caminho do meio”.

#### 4 CONJECTURAS SOBRE O QUE É SUSTENTABILIDADE E SUA MEDIÇÃO

Quanto ao que venha a ser sustentabilidade, também há três possíveis respostas. Primeiramente, os que acreditam não haver dilema entre conservação ambiental e crescimento econômico, como Grossman e Krueger. Para esses autores, o crescimento eco-

---

<sup>14</sup> VEIGA, op. cit., p. 83-86.

<sup>15</sup> VEIGA, op. cit., p. 86-105.

nômico prejudicaria o meio ambiente até um patamar de riqueza e, a partir dele, a qualidade ambiental passaria a melhorar. Em segundo lugar, do lado dos céticos, destacam Georgescu-Roegen, que usa o conceito de entropia da termodinâmica para concluir que as atividades econômicas transformam energia em calor tão difusas que passarão a ser inutilizáveis, e Daly que prevê que somente haverá alternativa à decadência ecológica na chamada “condição estacionária” – a economia continuaria a melhorar em termos qualitativos se substituísse, por exemplo, energia fóssil por energia limpa.<sup>16</sup>

Mais uma vez, o “caminho do meio” – aquele que é trilhado entre os otimistas que acreditam que o próprio mercado poderia, com o avanço tecnológico, preservar o meio ambiente, e os céticos, na possibilidade de haver sustentabilidade no desenvolvimento – parece ser a melhor resposta para definir sustentabilidade e quem bem representa essa corrente é Sachs.

Sachs considera que a abordagem fundamentada na harmonização de objetivos sociais, ambientais e econômicos, primeiro chamada de *ecodesenvolvimento*, e depois de *desenvolvimento sustentável*, não se alterou substancialmente nos vinte anos que separaram as conferências de Estocolmo e do Rio. E acredita que permanece válida, na recomendação de objetivos específicos para oito das suas dimensões: social, cultural, ecológica, ambiental, territorial, econômica, política nacional e política internacional. No que se refere às dimensões ecológicas e ambientais, os objetivos de sustentabilidade formam um verdadeiro tripé: 1) preservação do potencial da natureza para a produção de recursos renováveis; 2) limitação do uso de recursos não renováveis; 3) respeito e realce para a capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> VEIGA, op. cit., p. 109 ss.

<sup>17</sup> VEIGA, op. cit., p. 171.



A sustentabilidade deve ser entendida como preservação do meio ambiente, fornecendo uma terceira dimensão (além da econômica e social) para o Princípio do Desenvolvimento Sustentável, qual seja, a dimensão ecológica ou ambiental. Sachs indica as diretrizes dessa dimensão: preservar os recursos renováveis, limitar o uso dos recursos não renováveis e respeitar a capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais.

Contudo, uma crítica deve ser feita a Sachs: o excessivo número de dimensões atribuído ao desenvolvimento sustentável. Sachs fala nas dimensões social, cultural, ecológica, ambiental, territorial, econômica, política nacional e política internacional.<sup>18</sup> O próprio Sachs já teria feito uma revisão para incluir outras dimensões. Ora, a sustentabilidade deve ser encarada, em primeiro plano, como ambiental ou ecológica (defende-se aqui usar os termos como sinônimos), afinal, na motivação inicial do conceito, está a preservação do meio ambiente. Agregar múltiplas dimensões a um conceito pode comprometer sua clareza e precisão e, por consequência, seu poder descritivo e explicativo. No Direito, teria como consequência a diluição do sentido normativo, afetando sua funcionalidade e aplicação. Quiçá convém deixar para o âmbito normativo dos demais direitos humanos, que não o ambiental, a proteção dessas outras dimensões (como a política e a cultural) também importantes à dignidade humana.

Quanto à medição da sustentabilidade, Veiga reafirma a mesma crítica tecida à tentativa de medir o desenvolvimento com um único índice. Contudo, comina ser válida a iniciativa de incluir a dimensão ambiental ao lado da social, da econômica e da institucional. No Fórum Econômico Mundial de 2002, foi apresentado o

---

<sup>18</sup> SACHS, Ignacy. Caminhos para o desenvolvimento sustentável. 2. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002. p. 85-88.

ESI-2002 – índice de sustentabilidade ambiental –, considerando cinco dimensões: sistemas ambientais, estresses, vulnerabilidade humana, capacidade social e institucional e responsabilidade global. Outros índices de sustentabilidade ambiental surgiram, com destaque para o *Redefining Progress Institute* com sua famosa “pegada ecológica” (*ecological footprint*) que mede o uso da natureza pelas comunidades humanas, partindo do princípio de que a área produtiva a cada habitante do Planeta corresponde a 1,86 hectares e que há áreas dele onde essa capacidade já está cinco vezes maior.<sup>19</sup>

Mesmo que ainda esteja longe o surgimento de uma medida mais consensual de sustentabilidade ambiental, é imprescindível entender que os índices e indicadores existentes já exercem papel fundamental nas relações de fiscalização e pressão que as entidades ambientalistas devem exercer sobre governos e organizações internacionais. Nos últimos anos, houve, pelo menos, três acontecimentos mundiais em que expressivos contingentes de nações assumiram sérios compromissos nessa direção. Em 2002, quando se realizou em Joanesburgo a chamada Rio + 10 (*World Summit on Sustainable Development*). Em 2004, quando se realizou, em Kuala Lumpur, o encontro das Nações Unidas sobre a convenção da biodiversidade (*United Nations Convention on Biological Diversity*). Paralelamente, todos os 191 países-membros da ONU assinaram as Metas do Milênio (*Millennium Development Goals*), que não apenas focalizaram algumas das causas sociais que estão na base da degradação ambiental, como também metas específicas de sustentabilidade ambiental.<sup>20</sup>

Foi justamente a Declaração de Política de 2002 da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada em Joanesburgo, que afirmou ser o desenvolvimento sustentável formado por três pilares interdependentes e mutuamente sustentado-

---

<sup>19</sup> VEIGA, op. cit., p. 173-182.

<sup>20</sup> VEIGA, op. cit., p. 182-183.

res: desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e proteção ambiental.

## 5 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: DE CONCEITO POLÍTICO A PRINCÍPIO JURÍDICO

A evolução do conceito político de desenvolvimento sustentável para princípio jurídico do Direito Ambiental é acompanhada do próprio amadurecimento dessa nova seara jurídica que é o Direito Ambiental. Entretanto, mais do que uma área autônoma do ordenamento jurídico com regras e princípios próprios, o direito ao meio ambiente foi elevado a uma posição preferente de direito fundamental, usufruindo, assim, do regime jurídico especial e reforçado dos direitos fundamentais.<sup>21</sup>

Por ser norma de direito fundamental, o meio ambiente ecologicamente equilibrado é de aplicação imediata (art. 5º, § 1º, da CF/88) e constitui limite material ao poder de emendar a Constituição (art. 60, § 4.º, IV, da CF/88).

---

<sup>21</sup> “A partir disso, o direito ao ambiente pode ser compreendido como um direito fundamental como um todo configurado em um conjunto de posições fundamentais jurídicas definitivas e *prima facie*. As normas da disposição do direito fundamental do art. 225 da Constituição bem configuram o direito ao ambiente como um direito fundamental como um todo. A norma segundo a qual “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” configura um complexo de posições jurídicas em relação ao Estado e ao indivíduo.” (GAVIÃO FILHO, Anízio Pires. O direito fundamental ao ambiente e à ponderação. In: AUGUSTIN, Sérgio; STEINMETZ, Wilson (Org.). *Direito Constitucional do Ambiente*. Caxias do Sul: Educus, 2011. p. 55).

É hegemônico na doutrina pátria o reconhecimento do *status* de direito fundamental para o ambiente ecologicamente equilibrado, mesmo que apareça na CF/88 como um direito fundamental fora do catálogo do Título II (arts. 5º-17).<sup>22</sup>

Com a constitucionalização do meio ambiente, coloca-se, no ato seguinte, a questão: O desenvolvimento sustentável tem um caráter normativo *constitucional*?

Para Silva, para citar um autor que foi pioneiro na área do Direito Constitucional Ambiental, o Princípio do Desenvolvimento Sustentável é um princípio do Direito Ambiental com fundamentos constitucionais. Ao impor ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado “para as presentes e futuras gerações”, a CF/88 aponta à sustentabilidade.<sup>23</sup>

Pode-se, ainda, argumentar que a articulação dos mandamentos do art. 255 com os mandamentos do art. 3º, incisos I e III e do art. 170, inciso II, da CF/88, permite adjudicar à noção de desenvolvimento sustentável, também no plano jurídico-constitucional, as dimensões econômica e social.

O Princípio do Desenvolvimento Sustentável aparece em uma das mais importantes decisões do Supremo Tribunal Federal em matéria ambiental: julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.540-1, proferida em 1º/9/2005 (relator

---

<sup>22</sup> Nesse sentido, veja-se por todos: SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito Constitucional Ambiental: constituição, direitos fundamentais e proteção do meio ambiente. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013; SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago (Org.). Estado Socioambiental e direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

<sup>23</sup> SILVA, José Afonso da. Direito Ambiental Constitucional. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 27.

Ministro Celso Antônio B. de Mello). Nessa decisão, o Supremo reconhece o Princípio do Desenvolvimento Sustentável como norma constitucional.

## 6 A FALTA DE CONSENSO DOUTRINÁRIO ACERCA DO PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Conceituar esse princípio é uma tarefa analiticamente complexa. Há quem, ante as dificuldades de delimitação do conteúdo normativo, se refira ao princípio como vetor para a solução da crise ambiental, propondo uma releitura desse princípio com a modificação da aplicação dos demais princípios do Direito Ambiental, os quais passariam a ser concretizadores da sustentabilidade, como os Princípios da Participação, da Precaução e do Poluidor-Pagador.<sup>24</sup>

Outros elaboram uma definição desse princípio que mais parece se confundir com o próprio fim do Direito Ambiental, ao afirmarem que seria o “desenvolvimento que não destrói as funções naturais de suporte da vida”<sup>25</sup> ou “que tem por *conteúdo* a manutenção das bases vitais da produção e reprodução do homem e de suas atividades, garantindo uma relação satisfatória entre os homens e destes com o seu ambiente”.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> DANTAS, Thiago Braga. Os princípios ambientais e o conceito de sustentabilidade: gerações futuras diante dos recursos naturais do Brasil. In: CUNHA, Belinda Pereira da (Org.). Temas fundamentais de direito e sustentabilidade socioambientais. Manaus: Governo do Estado/Secretaria de Estado de Cultura, 2012. p. 64.

<sup>25</sup> CAVALCANTI, Clóvis (Org.). Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 180.

<sup>26</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de Direito Ambiental brasileiro. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 79.

Por fim, ainda há aqueles que utilizam a expressão *equidade intergeracional* como sinônima do Princípio de Desenvolvimento Sustentável, consistindo na obrigação de as presentes gerações legarem às gerações futuras um meio ambiente equilibrado. Um argumento dessa corrente é fundamentado no art. 3º, inciso III, do Decreto 6.040/2007 que traça a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), ao definir desenvolvimento sustentável como “o uso equilibrado dos recursos naturais, voltado para a melhoria da qualidade de vida da presente geração, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras”.<sup>27</sup>

Ora, é pouco provável que se consiga legar para as futuras gerações “as mesmas possibilidades” ambientais existentes na atualidade. A atividade humana não supre nem mesmo as necessidades da geração presente, pois já foi extrapolada a capacidade de depuração dos ecossistemas, estando presente o desequilíbrio. Basta recordar aqui o índice da *pegada ecológica* ou pensar no uso de *recursos* naturais não renováveis como o petróleo. Dessa feita, deve-se, sim, buscar legar condições ambientalmente favoráveis às futuras gerações, mesmo não sendo as mesmas da atualidade, pelo menos similares e suficientes para suprir o bem-estar social vindouro.

Ante a falta de consenso sobre o que venha a ser o Princípio do Desenvolvimento Sustentável, necessária é a busca de uma solução que delimite seus contornos e torne viável sua aplicação e efetividade.

---

<sup>27</sup> MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 802-803.

## 7 UM CONCEITO CONSTITUCIONALMENTE ADEQUADO E OPERATIVO

Do conceito político originário da expressão **desenvolvimento sustentável** ainda é possível aproveitar a noção básica de solidariedade da geração atual para com a geração futura.

Partindo da análise do estado da arte, elaborado por Veiga sobre o alcance dos conceitos de *desenvolvimento* e *sustentabilidade* – exposto resumidamente neste trabalho –, foi possível destacar três dimensões desse princípio em comento: a econômica (permitir o crescimento econômico), a social (garantir a qualidade de vida) e a ambiental (preservar a natureza).

Em seguida, foram apontadas as normas constitucionais das quais é possível inferir essas três dimensões do Princípio do Desenvolvimento Sustentável: art. 3º, incisos I e III (construir uma sociedade solidária e reduzir as desigualdades sociais), art. 170, inciso VI (garantir o desenvolvimento nacional) e art. 225 (proteger o meio ambiente).

É preciso assegurar a solidariedade das presentes gerações em legar condições ambientais favoráveis às futuras gerações como finalidade desse princípio, mas a essência do princípio, seu conteúdo, é servir de instrumento balizador no conflito das três dimensões envolvidas em seu conceito, ou seja, a econômica, a social e a ambiental.

Assim, toda vez que uma atividade econômica gerar degradação ambiental, mesmo que prometendo ganhos em termos de desenvolvimento social, ela deve ser enfrentada à luz do Princípio do Desenvolvimento Sustentável, considerando as três dimensões fundamentais citadas:

A sustentabilidade ambiental é baseada no duplo imperativo ético de solidariedade sincrônica com a geração atual e de solidariedade diacrônica com as gerações futuras. Ela compele a trabalhar com escalas múltiplas

de tempo e de espaço, o que desarruma a caixa de ferramentas do economista convencional. Ela impele ainda a buscar soluções triplamente vencedoras (isto é, em termos sociais, econômicos e ecológicos), eliminando o crescimento selvagem obtido ao custo de elevadas externalidades negativas, tanto sociais quanto ambientais. Outras estratégias, de curto prazo, levam ao crescimento ambientalmente destrutivo, mas socialmente benéfico, ou ao crescimento ambientalmente benéfico, mas socialmente destrutivo.<sup>28</sup>

O desenvolvimento sustentável deve se entendido como sustentabilidade ambiental do processo de desenvolvimento. Não é adequado o conceito de sustentabilidade ampliada e progressiva que a Agenda 21 brasileira (CPDS, 2002) propõe. Ampliada porque abrange sete dimensões da vida: a econômica, a social, a territorial, a científica, a tecnológica, a política, e a cultural. E progressiva no intuito de enfrentamento fatiado, administráveis no tempo e no espaço.<sup>29</sup> Deve-se evitar, ao menos na dogmática jurídica, o uso da expressão *desenvolvimento sustentável* de modo ambíguo ou vago.

Incluir outras dimensões no âmbito de proteção do Princípio do Desenvolvimento Sustentável – além das dimensões ambiental, econômica e social – como, por exemplo, a institucional e a cultural, diluiria sua força normativa no campo do Direito, pois seu conteúdo precisa ser definido para alcançar segurança jurídica e efetividade. Como salientado, do conceito de desenvolvimento é possível deduzir os conceitos de crescimento econômico e de bem-estar social (qualidade de vida) e ficou patente que sustentabilidade deve ser, em primeiro plano, sustentabilidade ambiental. Essas dimensões são possíveis de serem fundamentadas a partir dos enunciados constitucionais, como argumentado acima.

---

<sup>28</sup> VEIGA, op. cit., p. 171-172.

<sup>29</sup> VEIGA, op. cit.



Assim, o conceito adequado e operativo, no sentido de propiciar resultado prático, e constitucionalmente inferido do Princípio do Desenvolvimento Sustentável, na forma aqui defendida, assumiria os seguintes contornos: o Princípio do Desenvolvimento Sustentável é composto essencialmente de três dimensões, quais sejam, econômica (permitir o crescimento econômico), social (garantir a qualidade de vida), e ambiental (preservar a natureza).

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicialmente, fez-se uma análise do surgimento e da evolução da expressão *desenvolvimento sustentável*, com o intuito de delimitar um conteúdo jurídico possível de ser fundamentado na CF/88 para o Princípio do Desenvolvimento Sustentável. Constatou-se que ainda não há consenso doutrinário sobre o conteúdo desse princípio, o que pode prejudicar sua implementação, seja no âmbito administrativo (aqui incluídas a elaboração e a execução de políticas públicas), seja no âmbito judicial ou mesmo na elaboração de novas leis de proteção ambiental.

Após demarcar o *status* de princípio do Direito Ambiental, defendeu-se a tríplice constituição do princípio em comento, qual seja, a dimensão econômica, a dimensão social e a dimensão ambiental. O conceito político inicial contribuiu para o Princípio do Desenvolvimento Sustentável com a ideia de “criar condições ambientais favoráveis para as futuras gerações” como um dever das gerações presentes. Refutou-se o conceito ampliado de desenvolvimento sustentável proposto pela Agenda 21 brasileira, com a incorporação de outras dimensões além da econômica, da social e da ambiental. A mesma crítica foi elaborada contra o conceito formulado por Sachs, segundo o qual o desenvolvimento sustentável é constituído por oito dimensões.

Por fim, argumentou-se em favor de um conceito de Princípio do Desenvolvimento Sustentável que tenha como objetivo legar condições ambientais favoráveis às futuras gerações e como conteúdo sua dimensão de desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e desenvolvimento ambiental.

## REFERÊNCIAS

- CAVALCANTI, Clóvis (Org.). *Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- CUNHA, Belinda Pereira da (Org.). *Temas fundamentais de Direito e sustentabilidade socioambientais*. Manaus: Governo do Estado/Secretaria de Estado de Cultura, 2012.
- DANTAS, Thiago Braga. Os princípios ambientais e o conceito de sustentabilidade: gerações futuras diante dos recursos naturais do Brasil. In: CUNHA, Belinda Pereira (Org.). *Temas fundamentais de Direito e sustentabilidade socioambientais*. Manaus: Governo do Estado/ Secretaria de Estado de Cultura, 2012. p. 173.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental brasileiro*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- FURTADO, Celso. Os desafios da nova geração. *Revista de Economia Política*, v. 24, n. 4, p. 484, 2004.
- GAVIÃO FILHO, Anízio Pires. O direito fundamental ao ambiente e a ponderação. In: AUGUSTIN, Sérgio; STEINMETZ, Wilson (Org.). *Direito Constitucional do Ambiente*. Caxias do Sul: Educs, 2011.
- LEFF, Enrique. *Saber ambiental*. 8. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2011.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *O conteúdo jurídico do Princípio da Igualdade*. 3. ed. 20. tir. São Paulo: Malheiros, 2011.
- MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- MILARÉ, Édis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Coord.). *Novo Código Florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, à Lei 12.727, de 17 de outubro de 2012 e ao Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.
- SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. 2. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental: constituição, direitos fundamentais e proteção do meio ambiente*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago (Org.). *Estado Socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Notas sobre os deveres de proteção do Estado e a garantia da proibição de retrocesso em matéria socioambiental. In: AUGUSTIN, Sérgio; STEINMETZ, Wilson (Org.). *Direito Constitucional do Ambiente*. Caxias do Sul: Educs, 2011. p. 82.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SIMIONI, Rafael Lazzarotto. *Direito Ambiental e sustentabilidade*. Curitiba: Juruá, 2006.

VEIGA, José Eli da. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

WERNER, Eveline de Magalhães; AYALA, Patryck de Araújo. O Estado Socioambiental e o dever de proteção de projetos de vida sustentáveis. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, Caxias do Sul, v. 1, n. 2, 2011.2

# Direito ambiental, políticas públicas e desenvolvimento socioeconômico: instrumentos jurídicos de tutela do meio ambiente

Adir Ubaldo Rech<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Este capítulo tem como propósito não apenas explicitar os instrumentos legais previstos em nosso ordenamento jurídico, que buscam assegurar a tutela do meio ambiente, mas fazer uma análise da efetividade, eficácia e cientificidade da profusão de normas existentes sobre meio ambiente. Lançam-se luzes para uma construção mais simples, porém mais efetiva, mais eficiente, de tutela do meio ambiente, tendo como instrumentos o zoneamento ambiental e urbanístico, buscando cumprir o que dispõe a Constituição Federal de 1988 (CF/88).

---

<sup>1</sup> Mestre e Doutor em Direito Público pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Pesquisador sobre Direito Ambiental e Urbanístico. Professor de Direito Urbanístico no Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Caxias do Sul (UCS).

## 2 DAS COMPETÊNCIAS PARA LEGISLAR SOBRE MEIO AMBIENTE

Não há como assegurar a tutela do meio ambiente sem uma legislação efetiva e eficaz que envolva todos os entes federativos. A União, através dos seus órgãos ambientais federais, tem adotado uma postura de monopólio, chamando para si todas as competências para encaminhar e editar legislação e políticas de proteção do meio ambiente, tendo, na realidade, construído uma profusão de normas sem efetividade e eficácia.

Por isso, para a análise do que nos propomos, inicialmente faz-se necessária uma abordagem das competências de legislar e encaminhar políticas sobre meio ambiente, de cada ente federativo, na forma prevista na CF/88. É lógico que os princípios norteadores que devem fundamentar a legislação infraconstitucional sobre a tutela do meio ambiente, bem como a ocupação humana do solo, são aqueles já previstos na nossa Constituição, os quais serão analisados posteriormente.

Sobre as competências de cada ente federativo, assim dispõe a CF/88, no seu art. 24:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

– VI – floresta, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição. [...].

No âmbito da legislação concorrente, conforme estabelece o § 1º do art. 24 do mesmo instituto legal, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais, sendo que os Estados, na forma do § 2º do referido art., a competência da União de esta-

belecer normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

No caso de inexistência de lei federal estabelecendo normas gerais, os Estados exercerão a competência plena, na forma do disposto no § 3º do art. 24 da CF/88.

Praticamente, todos os temas abordados no inciso VI, do art. 24 da CF/88 dispõem de legislação federal, que teoricamente deveriam estabelecer normas gerais, mas normalmente esgotam o tema. Em relação à preservação das florestas, por exemplo, se tem como normas gerais editadas pela União a Lei Federal 4.771/1965 (Código Florestal) e a Lei 7.754/1989, que estabelecem medidas de proteção das florestas existentes nas nascentes dos rios. Atualmente, está em discussão o novo Código Florestal, que muito pouco avança na garantia de um ambiente ecologicamente equilibrado e ingressa em particularidades locais dos Estados e Municípios, assim como o faz a Lei Federal do Parcelamento do Solo, quando deveriam ser legislações norteadoras de princípios, diretrizes e políticas de zoneamento.

Toda a legislação federal, que estabelece normas gerais, poderá ser complementada pelos Estados, buscando atender às suas peculiaridades, assim como na forma do art. 30, inciso II, da CF/88, pode ser suplementada pelos Municípios no que couber, para atender aos interesses locais.

Portanto, é juridicamente possível que os municípios também legislem no que couber, por exemplo, sobre matas ciliares, florestas, defesa e parcelamento do solo, etc. As florestas ou espécies localizadas nos Municípios podem ter sua preservação ou conservação baseada apenas num interesse meramente local, como é o caso das hortênsias em Gramado, no RS, dos Campos de Cima da Serra gaúchos, no RS, etc. devendo, nesse aspecto, ser objeto de legisla-

ção municipal, buscando, se for o caso, adequar a própria legislação federal aos interesses locais.

São também exemplos as matas ciliares ou a ocupação dos espaços sobre as bacias de captação de água para abastecimento de uma cidade, que pode ser de interesse específico de um determinado município, o que deve ser objeto de legislação municipal. De outra parte, a CF/88, no seu art. 23, assim preceitua:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

VI – **proteger** o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII – **preservar** as florestas, a fauna e a flora;

[...].

O dispositivo constitucional reforça o que se afirmou acima. A forma como essa **proteção** ou **preservação** será concretizada deve ser objeto de legislação *federal* no que se refere a normas gerais, *estadual* no que diz respeito a interesses dos Estados ou *municipal* quando se trata de interesse local ou complementar à legislação federal e à estadual no que couber. A administração pública está vinculada à lei e não há como praticar atos de tutela do meio ambiente sem lei.

Exemplificando: um prefeito municipal, não tem como proteger as bacias de captação de abastecimento de água de seu município, sem que isso esteja previsto em lei, assim como o prefeito de Gramado não tem como proteger os locais de interesse turístico, sem zoneamento local previsto em lei.

O que pode e deve ser praticado são atos vinculados à lei, portanto, mesmo questões de interesse regional ou local deverão estar

expressas em lei estadual ou municipal própria. A administração pública, na forma do que dispõe o art. 37 da CF/88, está vinculada à lei e somente o que está na lei pode ser praticado. Portanto, para que os entes federativos possam exercer essa competência comum, especialmente no que se refere aos interesses estaduais e municipais, é necessário que sejam adotadas legislações pertinentes.

Existe no Rio Grande do Sul, por exemplo, o Bioma *Pampa*, cuja biodiversidade é fundamentalmente a sua importância para o Rio Grande do Sul, pela sua história, tradições e economia, deve ser objeto de lei estadual.

Nesse sentido, já dispõe a Constituição Estadual:

Art. 251.

[...]

XVI – valorizar e preservar o Pampa Gaúcho, sua cultura, patrimônio genético, diversidade de fauna e vegetação nativa, garantindo-se a denominação de origem.

[...].

Sobre a valorização e preservação do Bioma *Pampa*, afirma Rech:

O pampa gaúcho nada mais é do que as pastagens naturais utilizadas para a criação de gado, as quais devem ser conservadas na sua diversidade, garantindo-se, inclusive, a denominação de origem. É, sem dúvida, um patrimônio natural de significativo valor histórico, cultural e econômico que não pode ser descaracterizado.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> RECH, Adir Ubaldó. Fundamentos legais para a conservação e manejo dos campos sulinos. In: BUTZKE, Alindo; DALLA ROSA, Mardióli (Org.). Queimadas dos campos: o homem e o campo – a natureza, o fogo e a lei. Caxias do Sul: Educus, 2011. p. 45.



O Rio Grande do Sul nunca regulamentou tal dispositivo da Constituição Estadual, o que deveria ser feito mediante zoneamento ambiental estadual, estabelecendo normas de preservação, conservação, ocupação e manuseio do solo, relativamente ao território caracterizado pelo Bioma *Pampa*. Na falta de zoneamento e legislação estadual, os órgãos ambientais aplicam a legislação federal, muitas vezes de forma equivocada e contrária aos próprios interesses do Estado. É o caso da polêmica das queimadas controladas nos Campos de Cima da Serra, em locais em que é impraticável outras formas de manuseio.

Butzke, sobre as queimadas controladas nos Campos de Cima da Serra, afirma:

A preservação dos Campos de Cima da Serra, de origem antropogênica somente se mantém pela intervenção antrópica direta ou via manejos como pastoreio pelo gado, o uso do fogo ou roçadas onde for possível, para eliminar a vegetação do extrato arbustivo (formado por arbustos e arvoretas) que são um estágio precursor de uma nova floresta.<sup>3</sup>

Mesmo relativamente a questões de competência privativa da União, como é o caso das águas, as microbacias hidrográficas destinadas ao abastecimento de água potável, no âmbito dos municípios, são de interesse exclusivamente local, cuja competência para legislar é do município, sob pena de violação de princípio federativo. A CF/88, no inciso IV do seu art. 22, estabelece como competência privativa da União legislar sobre às águas, o que não significa que, na forma do art. 30, inciso I do mesmo instituto legal, os interesses locais sobre as águas não possam ser legislados pelos municípios,

---

<sup>3</sup> BUTZKE, Alindo; DALLA ROSA, Mardióli. Queimadas dos campos: o homem e o campo – a natureza, o fogo e a lei. Caxias do Sul: Educus, 2011. p. 29.

como, por exemplo, o zoneamento para a preservação, conservação e ocupação do solo sobre as bacias de captação de água potável para o abastecimento da população urbana de um determinado município.

A Lei Federal 9.433/1997, por exemplo, institui normas gerais sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos. O referido instituto legal, no seu art. 1º, assim dispõe:

Art. 1º. A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:

I – a água é um bem de domínio público;

[...]

VI – a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades;

[...].

Sendo a água um bem de domínio público e com gestão descentralizada, não há como ignorar o papel dos municípios nas questões de interesse local. Além disso, o referido instituto legal afirma, no inciso V, do seu art. 3º, que a gestão de recursos hídricos deve ser articulada com o do uso do solo, implicando, necessariamente, zoneamentos especiais de ocupação do solo urbano ou rural, buscando limitar atividades agropastoris ou econômicas e de ocupação do solo compatíveis, cuja competência é dos Municípios através dos Planos Diretores Municipais.

Portanto, fica evidente que a efetividade da questão ambiental passa também pela necessidade de se utilizar o Direito Urbanístico, buscando regulamentar localmente a forma de ocupação do solo e de atividades que não comprometam as bacias hidrográficas com vistas ao abastecimento de água da população. O Direito Urbanístico é um dos principais instrumentos de tutela do meio ambiente, pois regulamenta a ocupa-

ção do solo e as atividades permitidas ou restritivas, assegurando ocupação ambientalmente sustentável, o que é fundamental para cumprir o dispositivo do art. 225 da CF/88, que é assegurar um ambiente ecologicamente equilibrado. Mas a própria legislação federal reforça o papel dos municípios na concretização da tutela de políticas ambientais. É o caso do Estatuto da Cidade no que se refere à cidade ambientalmente sustentável ou da própria Lei Federal 9.433/1997, que no seu art. 31, assim estabelece:

Art. 31. Na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, os Poderes Executivos do Distrito Federal e dos Municípios promoverão a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estadual de recursos hídricos.

É lógico que o Distrito Federal e os Municípios são entidades federativas que existem para adequar a legislação aos interesses da população, que não reside na União e nem nos Estados, mas nos Municípios. Essa base do sistema federativo deve atuar como subsidiária e complementar, independentemente de ser ou não competência privativa da União, pois o meio ambiente ecologicamente equilibrado deve ser assegurado onde mora o cidadão, que é na cidade, no Município. Os interesses locais da população não são privativos da União, mas se constitui em princípio federativo que impede o absolutismo da União sobre questões que dizem respeito à dignidade humana, como o ambiente ecologicamente equilibrado, as diversidades ambientais e culturais. É notório que a adaptação da legislação aos interesses locais não autoriza ninguém a desrespeitar a necessária preocupação com políticas de interesse nacional e estadual.

### 3 A CF/88 E OS PRINCÍPIOS DE TUTELA DO MEIO AMBIENTE

A nossa CF/88 traz um capítulo especial sobre meio ambiente, mas o art. 225 é o fundamento que alicerça todo o ordenamento jurídico, embora, ao mesmo tempo, deixe tudo em aberto para interpretações políticas, econômicas, sociais e ambientais isoladas, comprometendo a própria efetividade e eficácia da norma, enquanto não for trabalhada de forma científica.

Assim estabelece a Constituição:

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

O dispositivo constitucional coloca o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito do homem. A primeira discussão que está em voga é se estamos diante de um direito fundamental ou de um mero direito de bem-estar físico, que busca apenas evitar danos ao meio ambiente, de modo que afetem a qualidade de vida.

É necessário partir da premissa de que o homem faz parte do meio ambiente, pois nasceu no seio dele e é dele totalmente dependente. A vida, para ser preservada, necessita de um meio ambiente equilibrado, portanto o homem, para continuar a ter segurança de seu existir, prescinde da existência de um meio ambiente equilibrado.

Negar ou não admitir que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental do homem é o mesmo que permitir que a vida humana seja colocada em risco ou que, aos pou-

cos, seja eliminada a própria espécie humana. Tudo que diz respeito à segurança da continuidade da existência e da dignidade do próprio homem é direito fundamental, devendo ser, por isso, uma das primeiras preocupações do Estado a de criar instrumentos de tutela da vida e da dignidade humanas das presentes e futuras gerações.

Nesse sentido, Sarlet e Fensterseifer afirmam:

A Constituição Federal de 1988, no seu art. 225, *caput*, e art. 5º, § 2º atribui ao direito ao ambiente o *status* de direito fundamental do indivíduo e da coletividade, bem como consagrou a proteção ambiental como um dos objetivos ou tarefas fundamentais do Estado Democrático – e Socioambiental – de Direito brasileiro. Há, portanto, o reconhecimento, pela ordem constitucional, da dupla funcionalidade da proteção ambiental no ordenamento jurídico brasileiro, que assume tanto a forma de um objetivo tarefa do Estado quanto um direito (dever) fundamental do indivíduo e da coletividade.<sup>4</sup>

Alegar que não se trata de direito fundamental pelo fato de não estar elencado no art. 5º da Constituição é ignorar que a vida é condição fundamental da existência humana, e que sem a sua preservação em todas as suas formas, não há homem e tampouco direitos. Isso, efetivamente, está consolidado, há muito, no entendimento doutrinário e por ser o ambiente ecologicamente equilibrado o fundamento primeiro da própria dignidade humana.

A grande discussão que resta sobre meio ambiente ecologicamente equilibrado é conceitual, no sentido de que é efetivo e cientificamente um *ambiente ecologicamente equilibrado*. Nisso há, ainda, muito de subjetivismo, conceitos ideológicos, econômicos, sociais e políticos. Há muito modismo, fanatismo, radicalismo, liberalismo

---

<sup>4</sup> SARLET; FENSTERSEIFER apud AGUSTIN, Sérgio; STEINMETZ, Wilson. Direito Constitucional do Ambiente. Caxias do Sul: Educs, 2011. p. 10.

e outros *ismos*, que não são apropriados para construir essa definição de ambiente ecologicamente equilibrado, por ser essa uma construção epistêmica, científica, que deve ser precedida do devido processo científico, considerando cada caso, espaço ou realidade especificamente, no sentido de que sejam preservados.

De outra parte, a nossa Constituição afirma, no seu art. 225, que é necessário preservar a biodiversidade, isto é, espaços específicos, santuários das várias espécies de vida. O planeta Terra não é propriedade do homem, para ser totalmente repartido e destinado exclusivamente à ocupação humana, através do parcelamento do solo. Há espaços que devem ser preservados para outras espécies de vida, pois o homem não é o centro dela.

Nesse norte, afirma Machado:

O homem não é a única preocupação do desenvolvimento sustentável. A preocupação com a natureza deve também integrar o desenvolvimento sustentável. Nem sempre o homem há de ocupar o centro da política ambiental, ainda que comumente ele busque um lugar prioritário. Haverá casos em que para se conservar a vida humana ou para colocar em prática a “harmonia com a natureza” será preciso conservar a vida dos animais e das plantas em áreas declaradas inacessíveis ao próprio homem. Parece paradoxal chegar-se a essa solução do impedimento do acesso humano, que, a final de contas, deve ser decidida pelo próprio homem.<sup>5</sup>

A nossa Constituição, portanto, não é antropocêntrica, mas biocêntrica, porque tem preocupação com o homem e com as demais espécies de vida.

O art. 225 da Constituição, buscando tutelar o ambiente ecologicamente equilibrado, como direito subjetivo do homem e pre-

---

<sup>5</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental brasileiro. 13. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 65.

servar a biodiversidade, remete à necessidade de ser definido em todo o território nacional e em todas as Unidades da Federação, espaços que devem ser protegidos. Isto é, reforça a necessidade de zoneamentos ambientais e urbanísticos. O primeiro destinado à preservação da biodiversidade e o segundo destinado à ocupação humana ambientalmente sustentável de forma a assegurar um ambiente ecologicamente equilibrado.

Não há dúvidas, portanto, de que a Constituição assegura a preservação de determinados espaços e dos ecossistemas existentes, de modo que a vida, nas suas diversas formas, seja preservada. A legislação federal, como o Código Florestal, tutela algumas áreas, como as Áreas de Preservação Permanentes (APPs), matas ciliares, mata atlântica, etc., mas isso não é suficiente, pois a própria Constituição remete à competência para definir o zoneamento ambiental a todas as Unidades da Federação. O que podemos afirmar é que obrigatório é o zoneamento ambiental dos Estados e Municípios, como plataforma a ser respeitada antes de definir os espaços de ocupação do homem e demais atividades econômicas de sobrevivência.

De outra parte, o homem necessita também ocupar espaços, construir suas casas, desenvolver atividades de sobrevivência e viver com dignidade. A isso denominamos de zoneamento urbanístico, com garantia de sustentabilidade ambiental, social e econômica.

Portanto, nem sempre a derrubada de algumas árvores ou a construção de uma represa para abastecimento de água ou a produção de energia pode ser considerada um ato de degradação ambiental que compromete a biodiversidade, desde que antes tenha sido definido o zoneamento ambiental de preservação da biodiversidade. Muitas vezes o armazenamento de água e as compensações feitas por exigência legal, estabelecem um ambiente ecologicamente

equilibrado superior àquele já existente e assegura espaços de preservação da biodiversidade muito mais amplos, efetivos e seguros.

O que vamos fazer é tutelar a vida nas suas diversas espécies para locais específicos e definir espaços adequados para o homem, evitando conflitos criados pelo próprio homem. A definição desses espaços é uma decisão epistêmica, científica e não apenas jurídica ou sob a ótica de conhecimentos isolados, assim como a redução do tamanho das matas ciliares, de forma geral, não foi um procedimento correto, pois a norma não foi precedida de estudo científico que assegurasse qual é o tamanho que devem ter as matas ciliares para garantir a biodiversidade e um ambiente ecologicamente equilibrado. Os constantes alagamentos ao longo do rio Itajaí, em Santa Catarina, e nas marginais da cidade de São Paulo, são um exemplo de ocupação equivocada e da incorreção das normas ambientais e urbanísticas.

As discussões e definições sobre normas ambientais e urbanísticas não podem simplesmente estar baseadas em argumentações criativas, de caráter econômico ou político. Atribuir ao capitalismo – que tudo devasta com vistas à produção de riquezas ou de lucros – ou pregar o socialismo como forma de preservação ambiental e produção de riquezas para todos significa que, necessariamente, é preciso manter a ocupação humana, o trabalho, o capitalismo, pois não há distribuição de riquezas sem produção de riqueza ou capital e, assim, continuaremos a poluir o meio ambiente. A ocupação humana independe de um sistema político ou de produção. O que faz a diferença são as normas ambientais e urbanísticas cientificamente corretas.

Os economistas fazem previsões acerca do crescimento negativo, com milhares de pessoas desempregadas e passando fome, o que significa que é preciso aumentar os postos de trabalho e, con-



sequentemente, a produção de bens e serviços a serem colocados no mercado para consumo. Sem consumidores, não há trabalho, e trabalho não se cria sem espaços destinados à produção agrícola e às diversas atividades econômicas que precisam atender às necessidades humanas.

Gullo e Albeche afirmam que “dada a sazonalidade das culturas, as oportunidades de emprego e renda dos Municípios são pequenas e necessitam atrair interessados para suprir os momentos de pico da demanda”,<sup>6</sup> o que remete à necessidade de zoneamentos específicos de culturas, como é o caso do Vale dos Vinhedos, em Bento Gonçalves – RS, buscando o desenvolvimento sustentável. Não significa que nesses espaços tudo deva ser devastado para dar lugar à cidade ou à produção de alimentos; é preciso respeitar os zoneamentos ambiental e urbanístico.

No entanto, a postura ambientalista radical que tudo quer preservar e que aos homens cabe apenas subir nas árvores para colher os frutos, não é o caminho da sustentabilidade e tampouco da garantia da dignidade humana. A preservação pura e simples de tudo acabaria expulsando o próprio homem do Planeta, pois o homem é o único que, efetivamente, devasta a mata nativa para morar e plantar outras culturas de sobrevivência.

Não há dúvidas de que a questão ambiental não pode ser apenas uma preocupação antropocêntrica e muito menos apenas socioambiental. A preservação e a conservação ambientais têm que ser tratadas como uma preocupação biocêntrica, isto é, de preservação da vida em todas as suas espécies e formas, o que implica, obrigatoriamente, estabelecer espaços ou zoneamentos ambientais para

---

<sup>6</sup> GULLO, Maria Carolina; ALBECHÉ, Dayse Lange. Perfil econômico dos municípios. In: BUTZKE, Alindo; DALLA ROSA, Mardióli. Queimadas dos campos: o homem e o campo – a natureza, o fogo e a lei. Caxias do Sul: Educ, 2011. p. 72.

a sobrevivência da mais rica biodiversidade existente, entre ela e o próprio homem.

A definição de espaços de ocupação humana, além de necessária, é plenamente possível que seja feita sem comprometer o ambiente ecologicamente equilibrado. Isso se faz através de zoneamentos urbanísticos, com regras de ocupação definidas, pensando nas várias atividades indispensáveis à sobrevivência digna do homem, conservando o que deve ser conservado, preservando o que deve ser preservado, buscando assegurar um ambiente ecologicamente equilibrado.

O Princípio da Sustentabilidade, previsto inclusive no Estatuto da Cidade, não surgiu apenas para justificar o desenvolvimento econômico, mas para assegurar um ambiente ecologicamente equilibrado. O Princípio da Sustentabilidade, apesar de ser um princípio de direito, não pode ter apenas legitimidade, isto é, não pode ser construído apenas por políticos eleitos pela população. É evidente que, em termos políticos, o homem é o bem maior.

Bosselmann, referindo-se à produção de leis pelo Poder Público, afirma:

Em termos jurídicos, os seres humanos valem muito mais do que o meio ambiente como objeto de proteção. Ainda não há uma concepção compartilhada em comum de que o bem-estar humano depende do bem-estar de todo o mundo vivo. Por isso, não surpreende que o desenvolvimento dos direitos humanos ambientais desde a década de 1980 tenha sido dominado pelo antropocentrismo tradicional.<sup>7</sup>

Também não há possibilidade de construção de normas de sustentabilidade da vida e da dignidade humana sob a ótica de jus-

---

<sup>7</sup> BOSSELMANN apud SARLET, Ingo Wolfgang. Estado Socioambiental e direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 77.

tificativas e fundamentações teóricas e práticas e de determinados conhecimentos isolados como de juristas, economistas, ambientalistas, biólogos, urbanistas, etc. Deve ser a preocupação e uma construção epistêmica, científica, capaz de produzir normas inteligentes.

Os administradores públicos, a quem cabe coordenar políticas de sustentabilidade, sempre dão desculpas populares, visíveis, simpáticas e compreensíveis à população, quando ocorrem catástrofes decorrentes da degradação do meio ambiente. Afirmam que os eventos da natureza são imprevisíveis e requerem obras de saneamento. Mas o fato é que, ano após ano, se repetem os mesmos problemas decorrentes da ocupação humana em locais inadequados ou de forma não sustentável, pois as soluções sempre foram paliativos e nunca ações cientificamente sustentáveis, que se dão por meio de adequados zoneamentos ambientais e urbanísticos, cuja responsabilidade de coordenar é do Poder Público.

Sobre a responsabilidade do Poder Público, afirmam Sarlet e Fensterseifer:

Ainda que, em vista de tudo deva ser atribuído um peso considerável à proteção do meio ambiente por parte de responsáveis não estatais, sobre o Estado recai de fato numa clara preponderância na imposição das metas de proteção do meio ambiente com base na tarefa de asseguuração do bem comum a ele confiada e à tarefa de liderança a ele reservada na estipulação de prioridades infraestatais, bem como nos recursos de poder de que dispõe.<sup>8</sup>

Na realidade, a população ocupa espaços muitas vezes definidos em lei ou mesmo locais sem definição em normas, cuja compe-

---

<sup>8</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Estado Socioambiental. In: SARLET, Ingo Wolfgang. Estado Socioambiental e direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 45.

tência para assegurar um ambiente ecologicamente equilibrado é do próprio Estado, mas que, normalmente, se omite ou, quando o faz, não se mostra eficiente, pois não adota o devido processo científico para praticar tais atos.

No entanto, a nossa Carta Magna preceitua, no seu art. 37, que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios, entre eles o da Eficiência. Portanto, não é por falta de previsão legal que se verifica que muitos atos da administração pública não têm efetividade e eficácia, além de produzirem resultados desastrosos para o meio ambiente, causando danos ao homem e à sociedade.

Ocorre que conceitos jurídicos sobre eficiência, assim como sobre meio ambiente ecologicamente equilibrado são subjetivos, políticos, culturais, ideológicos e desprovidos de procedimentos cientificamente adequados antes da prática de ato por parte da administração pública.

Para fundamentar o que foi afirmado, toma-se como exemplo que, mesmo após a adoção de Planos Diretores, portanto de normas urbanísticas e ambientais, que buscam contemplar a função socioambiental da propriedade, constata-se que a ocupação nas cidades, nas periferias e na ampliação legal do perímetro urbano não tem sido eficiente. A população tem amargado com consequências graves, como: pobreza, ambiente inadequado, degradação ambiental, alagamento e deslizamento de terra como ocorreu em Angra dos Reis, no Rio de Janeiro e em Niterói ou a falta de água em São Paulo, entre tantos outros fatos que estão apenas dando os primeiros sinais da reação da natureza, consequência da ocupação humana incorreta.

A criação de bairros e a construção de usinas nucleares em locais inadequados, como no Japão e na Rússia, vitimaram, recente-

mente, milhares de pessoas e colocaram em risco qualquer conceito de sustentabilidade ambiental, econômica e social. O mesmo problema se dá com a localização das usinas nucleares no Brasil.

Não basta que exista um ordenamento jurídico de tutela do meio ambiente; é preciso a construção e a preocupação científica que assegurem efetividade e eficiência as políticas públicas de ocupação, que é a base do planejamento de uma nação, Estado ou Município. Há uma enormidade de normas ambientais que não leva a lugar algum, pois estão elas desprovidas dos princípios norteadores e de cientificidade. Kant, nesse sentido, já afirmava que “de fato, a diversidade das regras necessita de princípios, mas é a exigência da razão que leva ao entendimento cientificamente correto”.<sup>9</sup>

Sem a observância do Princípio da Eficiência, não existem normas inteligentes, não há segurança quanto ao desenvolvimento sustentável e nem garantia de um ambiente ecologicamente equilibrado ou preservação da biodiversidade. A eficiência pressupõe que os atos da administração pública sejam praticados com conhecimento científico acerca da área objeto de decisão.

Não estamos exigindo que o administrador ou o legislador ou o Judiciário domine o conhecimento sobre a área em que vai praticar o ato, pois nem sempre a legitimidade, a competência e a eficiência andam juntas. Até porque não há como o administrador público dominar todos os conhecimentos, como exemplo: urbanismo, energia, educação, segurança, saúde, meio ambiente, etc. É necessário, isso sim, que o ato seja precedido do devido processo científico ou que seja resultado de uma construção epistêmica.

---

<sup>9</sup> KANT, Immanuel. *Crítica da razão pura*. Trad. de Manoela Pinto dos Santos. 4. ed. Lisboa: Coimbra, 1997. p. 302.

Apesar de a eficiência ser um princípio da administração pública previsto na Constituição, o Princípio da Aplicação é concretizado de forma subjetiva, ao arbítrio de conceitos e interpretações empíricas ou políticas e sob o argumento da dificuldade ou da impossibilidade de objetivar o que seja eficiência ou de medir seus resultados.

Ao tentar conceituar eficiência, Bucci explica que

um serviço ineficiente não é apenas do ponto de vista do usuário, apenas um mau serviço; é principalmente uma manifestação do Poder Público que utiliza recursos materiais e humanos reservados pela caixa comum e que se afasta da sua razão de ser, que é atuar para a realização dos interesses públicos.<sup>10</sup>

O conceito afirma que se deve levar em consideração o tipo de serviço prestado à população, o que envolve uma avaliação subjetiva do que seja um bom serviço e um mau serviço. De outra parte, se refere à utilização dos recursos públicos reservados pelo caixa, que se afastam da razão de ser e que são utilizados para fins que não sejam do interesse público. Nesse caso, é um problema que se resolve pelo Princípio da Legalidade, que vincula a aplicação dos recursos públicos ao da impessoalidade, evitando que sejam aplicados para satisfazer interesses privados e não públicos.

O Princípio da Eficiência não pode ser um mero conceito discricionário, subjetivo, mas decorrente de um método epistêmico, científico, que apura e assegura resultados positivos à sociedade,<sup>11</sup> no sentido de evitar riscos perfeitamente mensuráveis e previsíveis, garantindo sustentabilidade, bem-estar e segurança às presentes e futuras gerações.

---

<sup>10</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito Administrativo e políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 176.

<sup>11</sup> Conceito encontrado em dicionários de Língua Portuguesa.

O processo científico, na prática dos atos da administração pública, não é apenas uma nova tese, que vem discutir a necessidade que determinados atos tenham, como pressuposto preparatório, o devido processo científico, mas é um imperativo legal, já contemplado no nosso ordenamento jurídico e que visa assegurar a eficiência. Sua previsão legal decorre do próprio art. 37 da CF/88, pois, ao preceituar que a administração pública deve pautar-se pela eficiência, significa dizer que a mesma deve adotar instrumentos científicos para assegurar que a eficiência seja garantida.

Na realidade, o Princípio da Eficiência está previsto na nossa Constituição e até hoje o que se tem discutido é o seu conceito e a dificuldade para medir resultados. Os resultados, especialmente decorrentes de questões ambientais e urbanísticas, estão em toda parte, com vítimas humanas e prejuízos irreparáveis.

Eficiência é prevenir resultados negativos. Certamente, se tivesse sido adotado um procedimento científico antes de autorizar a ocupação, bem como dimensionado o sistema de esgoto pluvial, São Paulo não estaria todos os dias com suas ruas alagadas. Tampouco, não haveria 200km de congestionamento se o Poder Público tivesse dimensionado cientificamente índices construtivos adequados aos sistemas viário e de transporte. O procedimento para a prática do ato eficiente é muito mais importante do que o ato em si, pois o ato só será eficiente se for precedido de fundamentos científicos que serão externados no devido processo científico.

O art. 218 da CF/88 deixa expresso que o Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológica. Os § 1º e 2º do referido dispositivo legal deixam claro que a pesquisa que diz respeito ao interesse público e à solução dos problemas nacionais terá prioridade, o que implica dizer que toda vez que a administração praticar atos de

interesse público, com consequências imprevisíveis e que visem a solucionar problemas nacionais, deve se pautar por procedimentos científicos.

A ciência não é um instrumento a ser usado apenas para alicerçar atos da iniciativa privada, que, para assegurar o lucro, reveste-se de todo um processo de planejamento científico, mas que, fundamentalmente, deve ser utilizada para preparar os atos da administração pública, os quais têm consequências ambientais, sociais, econômicas e sobre a vida das pessoas.

A instauração do devido processo científico, antes da prática de determinados atos da administração pública, é a única forma de garantir o uso da ciência, da pesquisa e do conhecimento no encaminhamento eficiente de questões que envolvam interesse público e problemas nacionais mais complexos, como meio ambiente e urbanismo, as quais possam comprometer o bem-estar das presentes e futuras gerações. A obrigatoriedade de concursos públicos, buscando selecionar os mais capazes, é indicativo certo da preocupação do legislador com a eficiência dessa administração.

Ocorre, também, que muitos atos que deveriam ser praticados por servidores concursados e qualificados, na maior parte das vezes, são praticados sem a instauração do devido processo científico, sem a preocupação com fundamentos epistêmicos, conhecimentos que poderiam ser trazidos nos autos do processo para a decisão final e eficiente do administrador.

É comum pensar-se que, para praticar um ato de administração basta apenas competência e observar o que dispõe o art. 37, quanto à legalidade, à publicidade, à impessoalidade e à moralidade, sendo a eficiência uma questão subjetiva ou que deverá ser avaliada posteriormente. Ocorre que as consequências advindas de atos ineficientes, na maioria das vezes, não têm mais solução.



Na realidade, embora a nossa Constituição tenha adotado a eficiência como preocupação, muito pouco temos avançado nesse sentido, e a ineficiência é notícia todos os dias. É importante que as leis sejam legítimas e efetivas, mas é fundamental que sejam eficientes e que não venham a comprometer a dignidade, a saúde, a vida e a segurança da presente e das futuras gerações. O positivismo, por si, há muito tempo, deixou de ser segurança jurídica absoluta e está longe de ser eficiente, pois, muitas vezes, as leis são feitas para atender a alguns interesses econômicos e corporativos, não tendo nenhuma preocupação com a sociedade e muito menos com a eficiência.

Nos Parlamentos, especialmente no do Brasil, não há representação da maioria dos interesses do povo, mas sempre das minorias. São os representantes dos banqueiros, dos ruralistas, do MST, da esquerda ou da direita; os interesses da sociedade muitas vezes não são prioridade, e a eficiência não depende apenas da legitimidade do Parlamento. Esses interesses, na maior parte das vezes, não têm preocupação alguma com a eficiência. Não importa quais serão as consequências futuras das decisões tomadas, pois o que está em jogo são apenas os interesses individual, corporativo, político-partidário do momento, mesmo que legítimo.

Para fundamentar o que estamos afirmando, trazemos, como exemplo, texto sobre a supressão das matas ciliares, como está previsto no art. 23 do Código Florestal do Rio Grande do Sul, que assim estabelece:

Art. 23. A supressão da mata ciliar é permitida por lei, quando necessário à execução de obras, planos ou projetos de utilidade pública ou interesse social.

O fato é grave, pois não prioriza a eficiência. Não há motivos suficientemente fortes que possam autorizar a supressão da mata

ciliar, especialmente num país continental, onde há espaço de sobra para obras e projetos de interesse social. O que representa mais um interesse social, a preocupação de garantir que as águas não invadam nossas cidades ou que se preservem os ecossistemas e o ambiente ecologicamente equilibrado? Um ato dessa natureza não é uma questão de legitimidade do Parlamento, mas um problema de caráter técnico, que necessita da instauração do devido processo científico, buscando conhecimentos epistêmicos para uma decisão eficiente e segura.

Nesse viés, veja-se a opinião de Simioni: “Neste contexto, para a supressão de uma APP, é necessário corromper o sistema político, na medida em que será necessário ao empreendedor suplicar ao Legislativo a aprovação [...]. Abre-se uma possibilidade de corrupção”.<sup>12</sup>

Acrescentamos ao pensamento de Simioni, de corrupção, eleitoreiro e político um adjetivo que é muito pior: de comprometimento da segurança, da vida, da dignidade e dos direitos fundamentais das presentes e futuras gerações. A adoção de normas dessa natureza pode comprometer tudo isso e muito mais.

Normas de Direito Urbanístico, que definam os locais que podem ser ocupados por atividades humanas, assim como as normas de Direito Ambiental, que estabeleçam regras de relações com o meio ambiente não podem ficar ao arbítrio de decisões políticas, de interesses econômicos e de grupos, mas, fundamentalmente, devem estar pautadas por princípios cientificamente corretos, que protejam as presentes e as futuras gerações. Não há como admitir que possam ser adotadas normas legais que não sejam eficientes e

---

<sup>12</sup> SIMIONI, Rafael Lazzarotto. Direito Ambiental e sustentabilidade. Curitiba: Juruá, 2006. p. 187.

que venham a colocar em risco a segurança de toda a sociedade. A Constituição assegura um ambiente ecologicamente equilibrado e tutela a biodiversidade, mas não se verificam políticas públicas eficientes para que isso efetivamente aconteça.

Não se pode aceitar a adoção de normas que comprometam a sustentabilidade socioambiental e a segurança das pessoas e de ecossistemas, mas não há como garantir que as normas sejam asseguradas, sem a adoção de políticas públicas eficientes, que resultam de um processo científico de planejamento e execução, que tem natureza epistêmica.

Finalmente, a constatação da ilegalidade de atos da administração, que violou o Princípio da Eficiência e sua revisão judicial, não pode ficar aguardando resultados ou a discussão de conceitos de eficiência, posto que isso se dá de forma imediata, pela simples apuração de que o ato praticado não foi precedido do devido processo científico. Não podemos continuar simplesmente adotando conceitos empíricos de eficiência, brincando de legalidade e assistindo a milhares de pessoas sendo vítimas de atos ou omissões da administração pública. A Constituição só precisa ser cumprida.

Os demais princípios de Direito Ambiental e Urbanístico amplamente consagrados (da prevenção, da precaução, do protetor-recebedor, da sustentabilidade, etc.), seriam efetivamente garantidos, pois todos eles prescindem do devido processo científico para a sua aplicação efetiva.

Da profusão de normas à construção de zoneamentos ambientais e urbanísticos

Na realidade, no Brasil, tem sido uma constante as iniciativas de multiplicar a legislação sobre meio ambiente, sem nenhu-

ma preocupação com a sua efetividade, eficácia e cientificidade. Projetos sobre a tutela do meio ambiente são sempre polêmicos e simpáticos à população o que fascina e multiplica as iniciativas. O fato tem criado uma imensidade de normas ambientais que não cumprem com seus objetivos e têm gerado conflitos entre os entes federativos, não se verificando nenhuma eficácia no que se refere à sociedade local, que, apesar de simpatizar com as bandeiras ambientalistas, tem degradado o meio ambiente por necessidades sociais ou interesses econômicos, com ocupações sem nenhuma sustentabilidade socioambiental, muitas vezes legais mas cientificamente incorretas.

Argerich, sobre o manejo dos ecossistemas, afirma:

A construção do paradigma da sustentabilidade está permanentemente em disputa e a estratégia de crescer para depois repartir está presente mais do que nunca. Necessita-se, porém, de um instrumento científico e jurídico eficiente e eficaz para a construção da sociedade com relação ao capital humano e ao social no manejo adequado dos ecossistemas.<sup>13</sup>

O Brasil, mais do que criar leis ambientais, necessita planejar cientificamente a ocupação do seu território, pois é pela ocupação humana que se dá a degradação ambiental. A ocupação planejada do território brasileiro só ocorrerá com a definição de zoneamentos ambientais de tutela da biodiversidade e dos ecossistemas, definindo as áreas de preservação e conservação de interesse nacional, devendo os Estados Federativos fazer o mesmo, naquilo que é de seu peculiar interesse ou de interesse regional, como é o caso do Bioma

---

<sup>13</sup> ARGERICH, Eloisa Nair de Andrade. Desenvolvimento sustentável. In: SPAREMBERGUER, Raquel Fabiana Lopes; AUGUSTIN, Sérgio (Org.). Direito Ambiental e bioética: legislação, educação e cidadania. Caxias do Sul: Educus, 2004. p. 40.

*Pampa* e dos Campos de Cima da Serra no Rio Grande do Sul, das paisagens notáveis, etc.

De sua parte, os Municípios devem adotar zoneamentos de interesse local, a exemplo de Gramado, no RS, no que se refere à preservação e conservação ambientais de áreas de interesse turístico. Finalmente, os Planos Diretores municipais, por sua vez, respeitando os zoneamentos ambientais federais, estaduais e municipais, poderão legislar sobre normas de ocupação do solo e atividades proibidas ou permitidas, estabelecendo zoneamentos urbanísticos sustentáveis, em espaços cujo meio ambiente já está tutelado pelo zoneamento ambiental. Portanto, são instrumentos básicos de tutela do meio ambiente e ocupação humana sustentável, o zoneamento ambiental e o zoneamento urbanístico.

Não há outra forma de organizar a profusão de normas existentes dando efetividade e eficácia à legislação ambiental e evitando ocupações inadequadas, socioambientalmente insustentáveis, a cujas consequências assistimos todos os dias: desabamento de morros, ocupação irregular de loteamentos nas periferias das cidades ou invasão de áreas que deveriam ser preservadas, devastação de florestas, matas ciliares e a consequente invasão das águas dos rios que devastam ocupações ribeirinhas.

Os maiores problemas ambientais decorrem de atividades humanas, por falta de zoneamentos ambientais de preservação e conservação dos ecossistemas e de zoneamentos urbanísticos socioambientalmente sustentáveis, cientificamente corretos, o que tem resultado em verdadeiras catástrofes, com mortes, prejuízos econômicos incalculáveis, alagamentos, águas poluídas, degradação ambiental e humana, numa demonstração clara e inconteste da falta de efetividade das normas ambientais e urbanísticas existentes.

A quantidade de normas ambientais deve ser unificada tendo como base o zoneamento ambiental nacional, estadual e municipal. A partir disso, tendo como plataforma os zoneamentos, deverão ser adotadas normas de preservação e conservação do meio ambiente, que estarão expressas no Código Nacional, Código Estadual e Código Municipal do Meio Ambiente. É importante observar que o zoneamento é o alicerce sobre o qual deve ser construída a legislação ambiental. A forma como produzimos legislação, dissociada dos zoneamentos ambientais, é a causa da profusão de normas sem efetividade.

Além disso, é o zoneamento ambiental a base de todo o planejamento de ocupação e parcelamento do solo, que se dá posteriormente nos Municípios, através dos zoneamentos urbanísticos, nos quais ficam definidas as diversas atividades sociais e econômicas a serem desenvolvidas ou restringidas sobre um determinado espaço territorial.

Não há como concretamente tutelar o meio ambiente e tampouco assegurar o desenvolvimento socioambientalmente sustentável, sem zoneamentos ambientais e urbanísticos em todo o território do Brasil. Todos os Municípios, independentemente do número de habitantes, devem ter, no mínimo, definido o zoneamento ambiental municipal e o zoneamento urbanístico de ocupação do solo, na forma prevista no Estatuto da Cidade em todo o seu território.

A edição da Lei Complementar Federal 140/2011, apesar de ser mais uma dentre tantas outras normas, regulamenta o que a CF/88 já determinou e que nada foi feito de efetivo, concreto e eficaz em termos ambientais. A referida lei poderia se resumir no que dispõe o inciso IX, do seu art. 7º, que determina que uma das atribuições administrativas da União é elaborar o zoneamento ambiental nos âmbitos nacional e regional, bem como o que dispõe o

inciso IX, do art. 8º, quando afirma que cabe aos Estados elaborar o seu zoneamento ambiental estadual, em conformidade com os zoneamentos ambientais nacional e regional. E, finalmente, nos incisos IX e X, do art. 9º, manda os Municípios elaborarem o Plano Diretor, observando os zoneamentos ambientais, bem como que definam espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos. Elaborados os zoneamentos ambientais, cabe aos Municípios, respeitando os referidos zoneamentos, estabelecerem normas urbanísticas de ocupação das diversas atividades humanas em seus respectivos territórios, através dos Planos Diretores.

No entanto, a lei não estabelece prazo para que a definição dos zoneamentos ambientais seja concretizada, bem como não estabelece penalidades ou sanções para o descumprimento da lei, o que nos leva a concluir que dificilmente os zoneamentos serão efetivados.

O restante da Lei Complementar 140/2011 nada cria de novo e nada torna efetivo, pois tudo depende novamente da vontade política, que, mesmo que exista, carece de eficiência. Na realidade, vamos continuar assistindo, mais uma vez, por muitas décadas, ao aumento da quantidade de normas ambientais e urbanísticas sem eficácia e que descumprem os princípios de tutela do meio ambiente e de ocupação humana sustentável, já prevista na nossa Carta Magna e no Estatuto da Cidade.

O zoneamento ambiental é a plataforma sobre a qual os Municípios definem os zoneamentos urbanísticos, implantando seus Planos Diretores de ocupação urbana e rural.

A degradação ambiental decorre da ocupação humana, já que, sem zoneamento ambiental e Planos Diretores, se estará permitindo toda espécie de ocupação e em qualquer lugar, o que, além de degradar o meio ambiente, fere princípio constitucional e o direito fundamental a um ambiente ecologicamente equilibrado, causan-

do danos à vida humana, imensos prejuízos econômicos e gastos públicos.

A nossa Constituição assim dispõe sobre o zoneamento ambiental, no seu inciso III, parágrafo 1º, do art. 225:

[...]

III – definir, em todas as Unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

[...].

A Carta Magna brasileira está determinando que, em todas as Unidades da Federação: União, Estados e Municípios se definam espaços territoriais importantes de preservação permanente, em face de ecossistemas, biodiversidade, etc., atributos que justificam a sua proteção, com vistas a assegurar também um ambiente ecologicamente equilibrado às gerações vindouras.

Autoriza o dispositivo constitucional a supressão dessas áreas apenas através de lei. Já referimos que não basta a existência de uma simples lei para autorizar a supressão de zoneamentos ambientais, mas que é necessário o devido processo científico que ateste a necessidade e as consequências ao meio ambiente decorrentes da supressão. Além disso, o processo vai constatar que há a possibilidade de compensações ambientais nas proximidades, no sentido de que venham assegurar e melhorar o meio ambiente da referida região, bem como a biodiversidade presente no local.

A simples autorização por lei estaria admitindo e permitindo a violação da vida e até suprimindo direitos fundamentais, o que é inconstitucional. Nenhuma emenda constitucional pode autorizar a



supressão da vida, de direitos fundamentais, sem motivos que não seja a tutela da própria vida. Ao próprio homem só é permitido matar alguém quando se trata de preservar a própria vida.

A supressão desses espaços territoriais, considerados de preservação permanente e de garantia da preservação da biodiversidade existente, só pode acontecer quando se tratar de assegurar a tutela da própria vida humana ou de outras espécies lá existentes. É o caso da construção de uma barragem para fins de abastecimento de água de uma cidade, garantia da vida, saúde e dignidade humana, mas que, mesmo assim, deve ser feita com as devidas compensações ambientais realizadas no próprio entorno, buscando assegurar a biodiversidade.

De outra parte, o zoneamento ambiental não tem a finalidade apenas de preservar as biodiversidades, as matas ciliares, as encostas, a mata Atlântica, o Pantanal, etc., pois, se assim fosse, poderíamos definir algumas áreas imensas, distantes do homem, que estaríamos cumprindo a função de preservação de todas as espécies de vida.

O zoneamento ambiental deve ser previsto em todos os Estados e Municípios, bem distribuídos em todas as regiões, buscando o equilíbrio ambiental. Imensas regiões sem áreas verdes preservadas não asseguram um meio ambiente ecologicamente equilibrado. A sua definição deve ser precedida do devido processo científico para provar onde ele efetivamente é necessário, considerando a sua localização equidistante, em vários espaços territoriais, especialmente buscando evitar ocupações contínuas e em grande escala, como ocorre em grandes cidades, como é o caso de São Paulo.

Não é recomendável, para que se possa garantir um ambiente ecologicamente equilibrado para todos, que por centenas de quilômetros não exista uma Área de Preservação Permanente. O ambiente ecologicamente equilibrado deve existir também em favor

do homem e de onde ele reside. O homem não precisa de ambiente ecologicamente equilibrado numa ilha ou em algum lugar distante, mas é um direito fundamental que deve ser-lhe assegurado onde mora: na cidade, na vila ou no lugarejo.

Não é um simples princípio de direito, como o da Proporcionalidade, que vai assegurar cientificamente um ambiente ecologicamente equilibrado, regrado o excesso de proteção ou a insuficiência de proteção. O Princípio da Proporcionalidade decorre da apuração científica do que seja proporcional. Um juiz não tem conhecimento epistêmico capaz de definir o que cientificamente é equilibrado, pois isso pressupõe outros conhecimentos alheios ao Direito, mas que vão embasar a aplicação desse princípio de direito. Nesses casos, não basta fundamentar e aplicar o Princípio da Proporcionalidade ou outros princípios de Direito Ambiental; é necessária uma decisão eficiente, que deve ser precedida do devido processo científico.

Além do zoneamento ambiental, com finalidades exclusivamente de tutela do meio ambiente, há outros interesses que justificam a sua proteção, como locais para fins habitacionais, uma paisagem, locais ou áreas de interesse turístico, etc.

O turismo, como exemplo, se dá em espaços que devem ser protegidos. A tutela desses espaços é uma forma de proteção do meio ambiente. A Lei Federal 11.771/2008 regulamenta a Política Nacional do Turismo, sendo que a Lei Federal 6.513/1977 fixa normas gerais sobre a proteção de áreas especiais e de locais de interesse turístico.

O Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, através da Lei Estadual 8.108, de 19 de dezembro de 1985, fixou diretrizes para a criação de áreas especiais e locais de interesse turístico, definindo, no seu art. 2º, como locais de interesse turístico, as paisagens notá-

veis, as localidades que apresentam condições climáticas favoráveis, os bens de valor histórico, artístico e arqueológico e manifestações religiosas e culturais.

Ocorre que isso soa genérico, indefinido, pois o Estado não tem um zoneamento territorial turístico e, por isso, não fixa normas específicas de proteção, preservação, ocupação e incentivo a nenhum espaço. O Estado faz de conta que tutela as áreas e os locais de interesse turístico, mas, apesar das leis, os melhores locais e áreas de interesse turístico estão sendo degradadas, descaracterizadas e ocupadas sem nenhuma preocupação socioambiental. É necessário que esses espaços sejam objeto de zoneamento, que se busque a preservação e a conservação, com vistas ao cumprimento de sua finalidade social e econômica.

Outro exemplo é o Plano Diretor municipal de Bento Gonçalves que define o Vale dos Vinhedos como zoneamento especial de vitivinicultura. Protege, incentiva e prioriza a cultura da uva, permitindo que as outras culturas tenham apenas caráter complementar e de sustento. Vale-se da paisagem natural para estabelecer regras de proteção e fixar atividades permitidas, como: hotéis, cantinas, restaurantes, produção de vinhos, etc., aproveitando tudo para incentivar e incrementar o desenvolvimento do turismo.

Dessa forma, dispõe o Plano Diretor municipal de Bento Gonçalves em seu art. 164:<sup>14</sup>

Art. 164. Distrito do Vale dos Vinhedos tem como vocação natural consolidada, a vitivinicultura, cuja cultura, ocupação do solo e paisagem ficam protegidas na forma desta lei.

---

<sup>14</sup> Lei Complementar Municipal 103, de 26 de outubro de 2006, do Município de Bento Gonçalves – RS.

Nesse sentido, Rech, ao fazer referência ao Plano Diretor de Bento Gonçalves, afirma:

O Novo Plano Diretor de Bento Gonçalves, por exemplo, criou zoneamentos rurais diversificados, como é o caso do Vale dos Vinhedos, nacionalmente conhecido, buscando combinar o manuseio e a ocupação do solo com o desenvolvimento de determinado setor da economia, no caso, a vitivinicultura. Além disso, incentiva o desenvolvimento de serviços como comércio de produtos coloniais, hotéis e áreas de lazer, buscando incrementar o turismo como fator de desenvolvimento da atividade econômica naturalmente desenvolvida pelos colonizadores italianos, na área rural. Definiu que no Vale dos Vinhedos, a videira é cultura prioritária, sendo o cultivo das demais culturas apenas complementar e de sustento.<sup>15</sup>

Há, na realidade, uma garantia jurídica para investimentos específicos na vitivinicultura e no turismo no Vale dos Vinhedos, os quais se perpetuam no tempo e no espaço e geram sustentabilidade ambiental, social e econômica.

O zoneamento para ocupações urbanas de lazer, praças, parques e loteamentos fechados essencialmente residenciais é uma forma de preservação ambiental e de manter o equilíbrio ecológico urbano, cuja preocupação não existe em nossos ordenamentos urbanísticos, pois essas áreas sequer são objeto de zoneamento, mas que são definidas, no momento do parcelamento do solo, ao arbítrio de particulares ou da administração.

Por conta disso, a devastação é total, só sobram pedras sobre pedras, congestionamento de gente e de veículos, alagamentos, águas poluídas, ar contaminado, inexistência de espaços verdes, como: praças, parques e matas na área urbana destinadas ao abrigo

---

<sup>15</sup> RECH, Adir Ubaldó. A exclusão social e o caos nas cidades: um fato cuja solução também passa pelo Direito como instrumento de construção de um projeto de cidade sustentável. Caxias do Sul: EducS, 2007. p. 54.

de animais e aves silvestres que podem e devem conviver próximas do homem para a garantia de um ambiente ecologicamente equilibrado. Tudo isso ocorre porque não há regras urbanísticas de ocupação sustentável. As nossas cidades são exemplos de violação do direito fundamental a um ambiente ecologicamente equilibrado, que precisa ser revertida mediante regras urbanísticas cientificamente corretas, mas fundamentalmente utilizando o zoneamento como instrumento de ocupação sustentável.

Dando continuidade a essa reflexão, Silva leciona que “o zoneamento ambiental amplia o conceito de zoneamento, porque não se limita ao ambiente da cidade e dá mais ênfase à proteção de áreas de significativo interesse ambiental”.<sup>16</sup>

O zoneamento ambiental é muito mais que um zoneamento de restrições de ocupações urbanas ou rurais. Ele tem, como afirmado, a finalidade de preservar espaços fundamentais à proteção da vida em todas as suas espécies e formas. Mas há espaços que podem ter dupla finalidade, ou seja, de proteção ambiental e de ocupação humana sustentável.

Portanto, um zoneamento ambiental pode ter apenas a finalidade de conservação não significando restrições absolutas a atividades econômicas, agropastoris e de ocupação ou intervenção humana, mesmo de caráter urbanístico, como: moradias, pavilhões de armazenamento de produtos, escolas, hotéis em espaços de grande potencialidade turística, etc., desde que não venham a descaracterizar o meio ambiente.

Nesse sentido, se poderia classificar os zoneamentos como *ambientais puros*, os que têm a finalidade exclusiva de proteção da

---

<sup>16</sup> SILVA, José Afonso. Direito Urbanístico brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 241.

biodiversidade existente, e zoneamentos *ambientais mistos*, os que têm como primeira preocupação a conservação do meio ambiental, podendo também ser autorizadas ocupações para o desenvolvimento de atividades humanas que não venham a descaracterizar o meio ambiente existente.

Nesse sentido, é a lição de Sarlet:

O Estado Socioambiental de Direito, longe de ser um Estado “Mínimo”, é um Estado regulador da atividade econômica, capaz de dirigi-la e ajustá-la aos valores e princípios constitucionais, objetivando o desenvolvimento humano e social de forma ambiental sustentável. O princípio do desenvolvimento sustentável, expresso no art. 170 (inciso VI) da CF/88, confrontado com o direito de propriedade privada e a livre iniciativa (*caput* e inciso II do art. 170), também se presta a desmitificar a perspectiva de um capitalismo liberal-individualista em favor de sua leitura à luz dos valores e princípios constitucionais socioambientais.<sup>17</sup>

O Estado, portanto, além de regulador da atividade econômica e das regras de ocupação humana e parcelamento do solo, precisa, fundamentalmente, valorar quais dessas ocupações e quais formas são contribuições essenciais para assegurar direitos fundamentais e dignidade ao homem, o que está intrinsecamente ligado à não degradação ambiental.

Loteamentos fechados, por exemplo, são uma excelente contribuição socioambiental, se considerarmos que os mesmos são planejados com abundantes espaços verdes, baixa taxa de ocupação e índices construtivos, o que, por si, já assegura sustentabilidade ambiental. Esses loteamentos, bem distribuídos nos vários espaços urbanos da cidade, servem de áreas de permeabilização

---

<sup>17</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Estado Socioambiental e direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 22.

da água das chuvas, evitando alagamentos nas regiões em que estão situados.

As imensas áreas verdes desses loteamentos fechados são instrumentos de equilíbrio ambiental e ecológico, propiciando qualidade de vida não apenas aos seus moradores, mas a toda a população do entorno e à própria cidade. Além disso, a baixa densidade demográfica verificada nesses loteamentos contribui para distribuir melhor a ocupação humana nas cidades e diminuir o congestionamento no trânsito, que se multiplica em todos os espaços urbanos.

Nesse viés, afirma Fiorillo:

O zoneamento ambiental é um tema que se encontra relacionado ao princípio do desenvolvimento sustentável, porquanto objetiva disciplinar de que forma será compatibilizado o desenvolvimento industrial, as zonas de conservação da vida silvestre e a própria habitação do homem, tendo em vista sempre, como já frisado, a manutenção de uma vida com qualidade às presentes e futuras gerações.<sup>18</sup>

No que se refere à necessidade de assegurar um ambiente ecologicamente equilibrado a toda a população de uma cidade e às presentes e futuras gerações, os loteamentos fechados, bem distribuídos em diversos espaços urbanos, também prestam relevantes serviços ambientais, indispensáveis para assegurar um ambiente ecologicamente equilibrado.

Com isso, invertendo-se a lógica de que quem presta serviço deve receber por eles, pois, nesse caso, além de o cidadão residente nesses loteamentos prestar serviço ambiental na preservação dessas áreas, paga mais caro por residir nelas, o que significa dupla contribuição socioambiental.

---

<sup>18</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de Direito Ambiental brasileiro. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 151.

Finalmente, fica objetivado que, apesar de a tutela do Direito Ambiental no Brasil estar assegurada em nossa Constituição, é necessário, para evitar a continuidade da edição de centenas de normas sem efetividade e eficácia, que se utilizem alguns instrumentos básicos, como zoneamentos ambientais e zoneamentos urbanísticos, para que se editem normas ambientais que venham assegurar a preservação do meio ambiente na sua diversidade e as formas de vida, bem como garantir o direito fundamental do homem a um ambiente ecologicamente equilibrado.

Esses instrumentos não devem se constituir apenas em mera decisão política; deverão ser o resultado de uma postura científica, que busque cumprir o Princípio da Eficiência, mediante o devido processo científico.

## CONCLUSÃO

Os fundamentos legais previstos na nossa Constituição são excelentes, mas, por falta de sistematização da legislação complementar e de uma postura científica, tem-se criado uma profusão de normas sem efetividade e sem eficácia, pois são ignorados os instrumentos básicos de preservação e conservação ambiental e de parcelamento do solo, que são os zoneamentos ambientais e urbanísticos.

Enquanto isso, a ocupação, por conta das atividades humanas e econômicas, vai ocorrendo sem normas efetivas, e a degradação ambiental será cada vez mais uma realidade.

A quantidade de normas ambientais no Brasil tem gerado mais conflitos do que soluções. A efetividade e a eficácia das normas ambientais são uma questão mais científica do que política. A sua construção é mais simples do que parece, pois tem como instrumento básico os zoneamentos ambientais e urbanísticos, mediante um processo



epistêmico e científico de construção da lei e de atos da administração pública, com vistas ao cumprimento da Constituição Federal.

## REFERÊNCIAS

AGUSTIN, Sérgio; STEINMETZ, Wilson. *Direito Constitucional do Ambiente*. Caxias do Sul: Educs, 2011.

ARGERICH, Eloisa N. de A. Desenvolvimento sustentável. In: SPAREMBERGUER, Raquel Fabiana L.; AUGUSTIN, Sérgio (Org.). *Direito Ambiental e bioética: legislação, educação e cidadania*. Caxias do Sul: Educs, 2004. p. 23.

BOSELDMANN, Klaus. *Direitos humanos, meio ambiente e sustentabilidade*. In: SARLET, Ingo Wolfgang. *Estado Socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

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

BUTZKE, Alindo; DALLA ROSA, Mardióli. *Queimadas dos campos: o homem e o campo – a natureza, o fogo e a lei*. Caxias do Sul, RS: Educs, 2011.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

GULLO, Maria Carolina R.; ALBECHE, Dayse Lange. Perfil econômico dos municípios. In: BUTZKE, Alindo; DALLA ROSA, Mardióli (Org.). *Queimadas dos campos: o homem e o campo – a natureza, o fogo e a lei*. Caxias do Sul: Educs, 2011.

KANT, Immanuel. *Crítica da razão pura*. Trad. de Manoela Pinto Santos. 4. ed. Lisboa: Coimbra, 1997.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 13. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2005.

RECH, Adir Ubaldo. *A exclusão social e o caos nas cidades: um fato cuja solução também passa pelo Direito como instrumento de construção de um projeto de cidade sustentável*. Caxias do Sul: Educs, 2007.

RECH, Adir Ubaldo. Fundamentos legais para a conservação e manejo dos campos sulinos. In: BUTZKE, Alindo; DALLA ROSA, Mardióli (Org.). *Queimadas dos campos: o homem e o campo – a natureza, o fogo e a lei*. Caxias do Sul. Educs, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Deveres de proteção do Estado. In: SARLET, Ingo Wolfgang. *Estado Socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Estado Socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006.

SIMIONI, Rafael Lazzarotto. *Direito Ambiental e sustentabilidade*. Curitiba: Juruá, 2006.



# A sociedade moderna hiperconsumista e os riscos socioambientais: as políticas públicas locais como forma de solução democrática<sup>1</sup>

Agostinho Oli Koppe Pereira<sup>2</sup>

Cleide Calgaro<sup>3</sup>

Henrique Mioranza Koppe Pereira<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Artigo desenvolvido dentro da pesquisa “Meio Ambiente, Direito e Democracia: para além do consumocentrismo numa sociedade pós-moderna”, desenvolvida na Universidade de Caxias do Sul.

<sup>2</sup> Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Bacharel em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Especialista em Metodologia do Ensino e da Pesquisa Jurídica. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFP). Professor Titular na Universidade de Caxias do Sul (UCS), atuando nos cursos de Graduação e Mestrado em Direito. Coordenador do Grupo de Pesquisa “Metamorfose Jurídica”, vinculado ao Centro de Ciências Jurídicas e do Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Caxias do Sul (UCS). CV: <<http://lattes.cnpq.br/5863337218571012>>. E-mail: Agostinho.koppe@gmail.com

<sup>3</sup> Doutora em Ciências Sociais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Doutoranda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc). Mestre em Direito e Mestranda em Filosofia pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Graduada em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Professora no curso de Direito da Universidade de Caxias do Sul (UCS). Pesquisadora no Grupo de Pesquisa “Metamorfose Jurídica”. CV: <<http://lattes.cnpq.br/8547639191475261>>. E-mail: ccalgaro@ucs.br

<sup>4</sup> Doutor em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc). Bacharel em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Mestre em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Professor na Universidade de

## 1 INTRODUÇÃO

A humanidade evolui tecnologicamente de forma significativa nos últimos séculos, apresentando avanços, como, por exemplo, o desenvolvimento da biotecnologia, da ciência, da informática, das telecomunicações, da produção, das indústrias em geral. Esses avanços trouxeram grandes mudanças nas relações sociais e culturais, criando, assim, uma sociedade dita moderna.

A modernidade se imbrica com o capitalismo, e o lucro é a mola propulsora. O lucro é gerado pelo consumo, que se espalha pela modernidade como proposta, não só de necessidade, mas e principalmente, como *status* social.

Percebe-se que na sociedade moderna as pessoas, em geral, consomem para sanar seus vazios interiores, tornando-se escravas do consumismo (consumo exacerbado e desregrado). Nesse diapasão, é deixado de lado o consumo que serve estritamente para o sustento e às necessidades básicas, para direcionar o consumo à busca de *status* e poder.

Se a modernidade, por um lado, trouxe benesse à humanidade, por outro não conseguiu amenizar a exclusão social e, também, acelerou e agravou sensivelmente os danos ao meio ambiente e, conseqüentemente, impôs a toda a humanidade o pesado fardo da possibilidade de destruição total, pois, indiscutivelmente, a sociedade moderna é a primeira sociedade conhecida capaz de pôr em risco toda a raça humana.

É nesse contexto que se pretende desenvolver o presente trabalho, mostrando a modernidade com seus avanços e proble-

---

Caxias do Sul (UCS). Pesquisador no Grupo de Pesquisa “Metamorfose Jurídica”, vinculado ao Centro de Ciências Jurídicas e no Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Caxias do Sul (UCS).

mas – esses inseridos tanto no âmbito social quanto no ambiental, buscando indicar soluções que passam por políticas públicas locais, como forma de democratizar as discussões e tomadas de decisão.

## 2 A SOCIEDADE MODERNA HIPERCONSUMISTA

A modernidade se desenvolveu após o período medieval e pretendeu distanciar-se do passado e das tradições, elementos que fundamentavam as ditas sociedades pré-modernas.

Para Lyon,

o termo modernidade se aplica à ordem social que emergiu depois do Iluminismo. Embora suas raízes se estendam até épocas bem anteriores ao Iluminismo, o mundo do moderno está marcado pelo seu dinamismo sem precedentes, por sua rejeição da tradição, ou sua marginalização, e por suas consequências globais. (1998, p. 35).

Na visão de Giddens, “a modernidade refere-se a estilo, costume de vida ou organização social que emergiram na Europa a partir do século XVII e que posteriormente se tornaram mais ou menos mundiais em sua influência”. (1991, p. 11).

Em Bauman verifica-se que

a modernidade é o que é – uma obsessiva marcha adiante – não porque nunca consegue o bastante; não porque se torne mais ambiciosa e aventureira, mas porque suas aventuras são mais amargas e suas ambições mais frustradas. A marcha deve seguir adiante porque qualquer porto de chegada não passa de uma estação temporária. (1999, p. 18).

A modernidade, de forma acelerada, trouxe grandes transformações sociais. Todos os dias existem produtos e serviços novos no

mercado de consumo, e essa modernidade toma proporções avassaladoras nas grandes cidades e na vida das pessoas. Para Ianni,

a grande cidade pode ser o lugar por excelência da modernidade e da pós-modernidade. Juntamente com a urbanização, o mercado, o dinheiro, o direito e a política, bem como com secularização, a individualização e a racionalização, aí também florescem a arte, a ciência e a filosofia. É na grande cidade que se desenvolve a arquitetura, o urbanismo e o planejamento, assim como aí surgem o partido político, o sindicato, o movimento social, a corrente de opinião pública e o próprio estado. (2003, p. 125).

A sociedade moderna traz como proposta se afastar dos pressupostos que formaram as sociedades ditas tradicionais, desvinculando-se do passado e, portanto, tendo o novo como elemento propulsor dos desejos. Nessa seara, o consumismo é implementado pelo mercado. Assim, quando se trabalha sob a ótica do mercado, verifica-se que a modernidade veio como uma possibilidade de satisfação das veleidades individuais, sem preocupação com o passado ou com o futuro. Viver o presente, o aqui e o agora são as palavras de ordem. Nesse plano das ideias, os indivíduos não se preocupam com questões importantes, como, por exemplo, aonde vai o lixo trazido pelo consumismo? O que fazer com produtos que podem ser utilizados, mas que não são o último modelo?

Dessa maneira, as relações de consumo, como uma espécie de relações sociais, se desenvolvem em um plano de dominação e alienação política, econômica, social e mesmo cultural, inferindo que as relações sociais – laços familiares, profissionais, educacionais, religiosos, culturais, políticos e mesmo jurídicos – sejam “contaminadas” com a poluição consumista, pois, segundo a versão moderna de sociedade, somente através do “consumo” é possível buscar a felicidade, obter satisfação pessoal e ser cidadão.

Entretanto, essa felicidade é incognoscível, pois, no fundamento do mercado moderno, ela deve ser sempre procurada e nunca é saciada. Na atualidade, a fórmula do consumo é buscar uma felicidade que, ao ser tocada, evanesça e esmoreça para que ela seja buscada novamente e continuamente, todos os dias.

Nesse diapasão, na modernidade, as pessoas se tornam individualistas e possessivas, voltadas apenas para os seus objetivos pessoais, imiscuídas num vazio existencial que leva à futilidade. Essa modernidade é um estilo de vida que se apresenta como forma de inclusão e exclusão social, pois, na visão de Hall, as sociedades modernas são, portanto, por definição, sociedades de mudanças constantes, rápidas e permanentes. Essa é a principal distinção entre as sociedades *tradicionais* e as sociedades *modernas*. (2004, p. 14).

O escopo da modernidade é o progresso e, nessa perspectiva, o presente é sua característica marcante, sendo que a modernidade configurou-se em novo estilo de vida, visível não só através do consumo de certos bens, mas também pela forma como esses são usados e exibidos socialmente, pois “por trás de cada produto que o mercado oferece encontramos a diferenciação da classe social a que o mesmo se destina. Cada produto, na sociedade de consumo, simboliza alguma coisa”. (SCHNEIDER, 1986, p. 35).

Os pressupostos da cidadania, lamentavelmente, são trocados por um único pressuposto: o consumismo, como se ser cidadão fosse apenas consumir desregradamente.

Por esses caminhos que envereda o consumo, até mesmo as relações sociais tomam novas conotações, às vezes avassaladoras e supérfluas.

Hoje, amar é como um passeio no *shopping*, visto que, tal como outros bens de consumo, o relacionamento humano deve ser consumido instan-



taneamente, não requer maiores intimidades nem grandes conhecimentos sobre a pessoa a se relacionar. Em seguida, será destruído e, depois, criam-se outros laços com outras pessoas da mesma forma. Assim, construindo laços *afetivos* rapidamente e, logo, desmanchando-os, como um bem de consumo. (PEREIRA; PEREIRA; PEREIRA, 2009, p. 15).

A sociedade moderna acaba se formando em condições que programam novos comportamentos a todo instante, e o ser humano vai perdendo sua essência, para se transformar em um ser consumidor. Assim sendo, não se consome mais para sanar as necessidades de sobrevivência, mas pela alacridade de comprar, de satisfazer o ego, de se enquadrar em padrões sociais e culturais, de ganhar *status*, ou mesmo, simplesmente para consumir.

Lipovetsky explica:

Desde os anos de 1980, as novas elites do mundo econômico alardeiam sem complexos seus gostos pelos produtos de luxo e pelos símbolos de posição social. [...] O esnobismo, o desejo de parecer rico, o gosto de brilhar, a busca da distinção social pelos signos demonstrativos, tudo isso está longe de ter sido enterrado pelos últimos desenvolvimentos da cultura democrática e mercantil. (2008, p. 51)

Lipovetsky explica, ainda, que o mundo do consumo acaba se imiscuindo na vida e nas relações das pessoas.

Todos os dias parece que o mundo do consumo se imiscui em nossas vidas e modifica nossas relações com os objetos e com os seres, sem que, apesar disso e das críticas que se formulam a respeito dele, consiga-se propor um contramodelo crível. E, para além da postura crítica, seriam raros aqueles que desejariam mesmo aboli-lo em definitivo. É forçoso constatar que seu império não pára de avançar: o princípio de self-service, a busca de emoções e prazeres, o cálculo utilitarista, a superficialidade dos vínculos parecem ter contaminado o conjunto do corpo social, sem que nem mesmo a espiritualidade escape disso. (LIPOVETSKY, 2004, p. 33, grifo do autor).

Conseqüentemente, os objetos, os serviços e, principalmente, as pessoas podem ser substituídas. O tempo é momentâneo para a lógica consumista. Dessa maneira, necessita-se provar de todas as *dúdivas* advindas do consumo, em tempos efêmeros e lacônicos, sendo que o relativismo e o imediatismo são fatores e faces dessa nova sociedade de consumo.

Essa cultura consumista se desenvolve, também, a partir de uma educação que cria o desejo pelo consumo, pelo descarte, pela valorização do novo. O velho se torna ultrapassado e sem sentido. Porém, as conseqüências dessas atitudes não têm qualquer proeminência para o *ser consumidor*. Consumir se torna a palavra mágica, capaz de transformar a vida do indivíduo, alçando-o ao patamar de detentor de *status* e de poder no mundo, fazendo com que o mesmo se sinta grandioso, o “Deus” de possibilidades e de oportunidades.

O consumo em massa de bens – sem uma consciência que revele aspectos, como: relevância, forma de produção, impactos ambientais tanto na produção quanto no descarte do produto – presume aceitação, na esfera decisiva do estilo de vida, da ideia de mudança social e transformação pessoal. (BELL, 1992, p. 73).

A ideia de uma cultura de consumo é sobremaneira apropriada à sociedade moderna, pois ela se revela estruturada sobre esse conceito e padrão. Featherstone que também usa a expressão “cultura de consumo” busca demonstrar a intrínseca relação entre modernidade e consumismo. Ele afirma que

usar a expressão “cultura de consumo” significa enfatizar que o mundo das mercadorias e seus princípios de estruturação são centrais para a compreensão da sociedade contemporânea. Isso envolve um foco duplo: em primeiro lugar, na dimensão cultural da economia, a simbolização e o uso dos bens materiais como “comunicadores”, não apenas como utilidades; em segundo lugar, na economia dos bens culturais, os princípios

de mercado – oferta, demanda, acumulação de capital, competição e monopolização – que operam “dentro” da esfera dos estilos de vida, bens culturais e mercadorias. ( FEATHERSTONE, 1990, p. 121).

Já Canclini, nesse patamar de discussão, ao salientar que a forma concreta que envolve a racionalidade econômica vigente no mundo consumista e embala os sonhos de uma autodeterminação de consumir se realiza apenas na heteronomia mercadológica.

estudos de diversas correntes consideram consumo como um momento do ciclo de produção e reprodução social: é o lugar em que se completa o processo iniciado com a geração de produtos, onde se realiza a expansão do capital e se reproduz a força de trabalho. Sob este enfoque, não são as necessidades ou os gostos individuais que determinam o que, como e quem consome. O modo como se planifica a distribuição dos bens depende das grandes estruturas de administração do capital. Ao se organizar para prover alimento, habitação, transporte e diversão aos membros de uma sociedade, o sistema econômico “pensa” como reproduzir a força de trabalho e aumentar a lucratividade dos produtos. Pode-se não estar de acordo com a estratégia, com a seleção de quem consumirá mais ou menos, mas é inegável que as ofertas e bens e a indução publicitária de sua compra não são atos arbitrários. (CANCLINI, 1996, p. 54)

O ser humano por ser educado para o consumo, não consegue libertar-se da infusão em que está mergulhado e induzido. Sonha com a felicidade eterna, mas recebe apenas a felicidade etérea, que escapa de suas mãos por ser fugaz, após cada compra, vez que ao levar para casa o produto sempre descobre, no dia seguinte, ou no mesmo dia, que já existe algo melhor no mercado. Vive, portanto, avidamente procurando tesouros e encontrando vermes. (GOETHE, 2009, p. 40).

Essa é a sociedade moderna que se desenhou nos últimos séculos e que se vê transformada em mera sociedade de consumo. O consu-

mo, ou hiperconsumo, gera problemas cruciais para essa sociedade. Esses problemas, já demonstrados, em parte, neste trabalho, serão enfrentados nos próximos itens, tendo em vista possíveis soluções.

### 3 CONSUMO, POLÍTICAS PÚBLICAS, MEIO AMBIENTE E RISCO: UMA ANÁLISE SOBRE O DESEQUILÍBRIO SOCIOAMBIENTAL NA MODERNIDADE E A REDUÇÃO DA VULNERABILIDADE

A sociedade moderna, como já se falou, está imbricada no capitalismo, que é um sistema baseado no liberalismo e, portanto, excludente por excelência. Com suas bases institucionalizadas sobre o capitalismo, o lucro é elemento que faz parte, junto com o individualismo, dessa nova sociedade. Nessa seara, pode-se verificar que, ao lado da felicidade prometida pela modernidade, encontram-se a desigualdade social e os problemas ambientais advindos desse novo modo de vida que, se, por um lado, inclui, por outro, exclui, levando à vulnerabilidade grandes camadas sociais.

Nesse contexto, pode-se trabalhar com as considerações do Relatório de Desenvolvimento Humano 2014 (RDH2014), pois o mesmo afirmam: “A vulnerabilidade ameaça o desenvolvimento humano e, a menos que seja abordada de forma sistemática, mediante a alteração das políticas e normas sociais, o progresso não será nem equitativo nem sustentável.” (2014, p. 10). E, continua o RDH2014 afirmando que “para combater a vulnerabilidade, sobretudo nos grupos marginalizados, e consolidar as conquistas recentes é essencial reduzir a desigualdade em todas as dimensões do desenvolvimento humano”. (p. 2).

Se a vulnerabilidade estrutural e a insegurança pessoal são fontes “determinantes de privação persistente e devem ser considera-

das para se garantir o desenvolvimento humano e a sustentabilidade do progresso” (RDH2014, 2014, p. 11), pode-se verificar que, em grande escala, os vulneráveis são os pobres que vivem à margem da sociedade moderna e que enfrentam todos os tipos de risco, que vão desde a desnutrição até doenças ocasionadas pelo meio ambiente insalubre em que residem, perpassando também pela violência social das mais variadas espécies.

Qualquer pessoa carente do essencial para viver uma vida minimamente aceitável é verdadeiramente vulnerável. Quase 2,2 mil milhões de pessoas são vulneráveis à pobreza multidimensional, incluindo 1,5 mil milhões que são multidimensionalmente pobres. Três quartos dos pobres do mundo vivem em zonas rurais, onde os trabalhadores agrícolas sofrem a maior incidência de pobreza, presos na armadilha da fraca produtividade, do desemprego sazonal e dos baixos salários. Em termos globais, 1,2 mil milhões de pessoas (22 por cento) vivem com menos de 1,25 dólares por dia. Se elevarmos a linha de pobreza para 2,50 dólares por dia, a taxa de pobreza mundial aumenta para cerca de 50 por cento, ou seja, para 2,7 mil milhões de pessoas. Ao deslocar a linha de pobreza desta forma, passa a estar incluído um grande número de pessoas potencialmente vulneráveis à pobreza e às dificuldades. (RDH2014, 2014, p. 19-20)

Verifica-se que a vulnerabilidade não é elemento de afetação apenas da pessoa vista como indivíduo, mas enquanto é componente social, ou seja, se 2,2 mil milhões de pessoas são vulneráveis, conforme se viu acima segundo dados do RDH2014, não é só a pessoa/indivíduo que é vulnerável, mas todo um contexto social e/ou camadas da sociedade, comunidades, países. Ainda, de acordo com dados desse relatório,

alguns países sofrem mais, com choques mais significativos (económicos, ambientais e políticos) do que outros. Alguns países são mais resilientes do que outros — apresentando maior capacidade para manter o seu nível de desenvolvimento humano face a esses choques. À semelhança do que

acontece com os indivíduos, os países pobres são geralmente mais vulneráveis do que os ricos, sofrem choques maiores e são menos resilientes. Em comparação com as populações dos países ricos, as dos países pobres tendem a ser mais vulneráveis, a possuir menos competências sociais e a ter governos com recursos mais limitados para as proteger das adversidades. Os governos podem estar cientes destas questões, mas os mercados não, são cegos. É certo que o funcionamento dos mercados pode reduzir a vulnerabilidade – aumentando a produção, o crescimento económico e os rendimentos – mas pode também claramente exacerbar as vulnerabilidades, negligenciando os bens públicos e a insegurança humana na sua procura pela eficiência e o lucro. Por conseguinte, é preciso que os mercados sejam regulados, e a sua ação complementada, caso se pretenda reduzir a vulnerabilidade. Os bens públicos podem levar a um melhor funcionamento do mercado e proporcionar resultados mais sustentáveis, a nível nacional e global. Por conseguinte, é preciso que os governos e as instituições sociais regulem, controlem e complementem a ação do mercado. (2014, p. 26).

Como se nota, a modernidade não veio para todos, e o que está feito está feito, o passado não se muda. No entanto, a modernidade já dá lugar ao que se tem denominado de pós-modernidade. A questão a ser enfrentada agora é: Deve-se continuar cometendo os erros da modernidade ou aprender com eles?

Nessa seara, a análise crítica que se pretende empreender neste trabalho pressupõe criação/solução: assim, para se reduzir as desigualdades e a vulnerabilidade social são necessárias políticas públicas sociais nos âmbitos local, regional e nacional.

Desse modo, é importante que a sociedade quer no âmbito local, no regional, quer no global busque soluções para os problemas que se instauraram ou se agravaram com a modernidade. Essas soluções permitirão que as pessoas possam ter dignidade e direitos consagrados, concretizando a verdadeira cidadania.

O meio ambiente também foi atingido pela modernidade de uma forma nunca vista anteriormente. Nessa seara, a modernidade elevou o aquecimento global através do gás carbônico produzido por suas máquinas e jogado na atmosfera; poluiu os rios e mares; destruiu as florestas tudo em nome do lucro e de um progresso altamente questionável em termos de qualidade de vida. Assim, conforme o RDH2014,

as alterações climáticas provocarão mais secas em regiões áridas, bem como furacões, tornados e outros fenômenos climáticos extremos mais frequentes e mais intensos. Ocorrerá também um aumento dos níveis da água do mar, inundações, escassez de água em regiões cruciais, migrações ou extinção de espécies animais e vegetais e ainda acidificação dos oceanos. Outras ameaças ambientais decorrem de uma industrialização intensa e de uma rápida urbanização. Em todos os países surgem problemas crescentes de escassez de água, de má qualidade do saneamento, de terras degradadas, de erosão do solo, de poluição atmosférica e de ameaças à biodiversidade. As alterações climáticas juntam-se à variação dos rendimentos agrícolas e à insegurança dos meios de subsistência que dependem dos ecossistemas. (2014, p. 19-21).

As alterações climáticas provocadas pelo consumo humano de acordo com a União Europeia são advindas da liberação dos Gases de Efeito Estufa (GEEs), sendo que as principais fontes seriam

A queima de combustíveis fósseis (carvão, petróleo e gás) na produção de eletricidade, nos transportes, na indústria e em utilizações domésticas ( $\text{CO}_2$ ); a agricultura ( $\text{CH}_4$ ) e as alterações da utilização dos solos, tal como a desflorestação ( $\text{CO}_2$ ); os aterros sanitários ( $\text{CH}_4$ ); a utilização de gases industriais fluorados. (EEA, 2015, s/p.).<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> UNIÃO EUROPEIA. Alterações climáticas. Disponível em: <<http://www.eea.europa.eu/pt/themes/climate/intro>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

De acordo com o RDH2014, as catástrofes naturais atrasam o desenvolvimento humano e invertem o seu processo. Assim,

as alterações climáticas podem tornar-se o maior obstáculo de todos às ambições manifestas nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e às agendas de desenvolvimento pós-2015.<sup>25</sup> As ameaças ambientais tornam visíveis potenciais soluções de compromisso entre o bem-estar das gerações atuais e futuras. Se o consumo atual ultrapassar os limiares impostos pelas nossas fronteiras planetárias, as opções das gerações futuras e atuais ficarão seriamente comprometidas. (2014, p. 45)

Penna afirma que um dos problemas do embate ambiental e consumerista está no equilíbrio entre o abastecimento e a demanda. E, “embora não se sabia com precisão os seus limites, o abastecimento (de qualquer coisa) é seguramente limitado, enquanto a demanda pode ser ilimitada. Não há limites intrínsecos à demanda dos seres humanos”. (1999, p. 130). Portanto, “o que deveria ser apenas um meio está sendo cada vez mais confundido com os objetivos últimos, que são o desenvolvimento humano, a sobrevivência e o bem-estar presente e futuro da nossa espécie e daquelas que conosco partilham a biosfera”. (PENNA, 1999, p. 130-131).

Assim, se volta aos temas desenvolvimento humano e desenvolvimento sustentável, dois elementos que devem estar inseridos no que se denomina de *progresso*. Progresso sem desenvolvimento humano e sem desenvolvimento sustentável se configura, apenas, como avanço tecnológico, ficando longe de vislumbrar o humano como fator preponderante da estrutura social. Desenvolvimento do consumo não é igual a desenvolvimento humano, qualidade de vida ou desenvolvimento sustentável.

Os problemas ambientais advindos de um consumo exacerbado geram riscos e esses riscos se instauram na sociedade moderna de consumo.



## Beck entende que

muitos dos novos riscos (contaminações nucleares ou químicas, substâncias nocivas nos alimentos, enfermidades civilizatórias) fogem por completo à percepção humana imediata. Ao centro passam cada vez mais os perigos, que muitas vezes não são visíveis nem perceptíveis para os afetados, perigos que em certos casos não se ativam durante a vida dos afetados, mas têm consequências na de seus descendentes; trata-se, em todo o caso, de perigos que precisam dos “órgãos perceptivos” da ciência (teorias, experimentos, instrumentos de medição) para se fazer “visíveis”, interpretáveis como perigos. (2010, p. 40).

A ciência e a tecnologia proporcionam à sociedade muitos benefícios, mas também são fontes geradoras de riscos. Beck apud Giddens demonstra que as questões ecológicas marcam outros problemas, conforme explicita a seguir:

Em um primeiro momento, existe a questão relacionada à sobrevivência ou segurança global. [...] A industrialização e o desenvolvimento tecnológico – com todos os infortúnios e também benefícios concomitantes – se desenvolveram sob a égide das sociedades ocidentais. Por que as sociedades “menos desenvolvidas” deveriam agora embarcar em processos de industrialização em grande escala que limitam o seu crescimento econômico, para ajudar a resolver problemas criados pelos riscos? A expansão da pobreza global e a demanda urgente por justiça global estão auto-evidentemente vinculadas a dilemas ecológicos. (2001, p. 679).

A sociedade de risco, segundo Giddens, não estaria limitada somente

aos riscos de saúde e ambientais – inclui toda uma série de mudanças inter-relacionadas dentro da vida social contemporânea: mudanças nos modelos de emprego, aumento da insegurança no trabalho, declínio da influência da tradição e do costume sobre a auto-identidade, o desgaste

dos paradigmas familiares tradicionais e a democratização dos relacionamentos pessoais. (2001, p. 68-69).

Os riscos ecológicos são, portanto, também riscos sociais pois atuam sobre as esferas cultural, espacial, econômica, social e ecológica. Portanto, segundo o RDH2014,

o desafio não consiste apenas em evitar que as populações vulneráveis recaiam em situações extremas de dificuldade e privação; consiste, também, em criar um ambiente que as habilite a continuar a fazer novos progressos de desenvolvimento humano ao longo das décadas subsequentes. Isto exige uma compreensão da pobreza e da privação como fenômenos multidimensionais que requerem políticas universais de extensão dos direitos e serviços a todos, com especial atenção à igualdade de oportunidades, às capacidades relacionadas com o ciclo de vida e à garantia de acesso aos excluídos. Intervenções desta natureza, que se reforçam mutuamente, têm o poder de desenvolver a resiliência das sociedades e reforçar a agência humana. As iniciativas de combate à pobreza e desenvolvimento humano mais bem-sucedidas até à data seguiram uma abordagem multidimensional, conjugando o apoio ao rendimento e a criação de emprego com o alargamento da oferta de cuidados de saúde e educação e outras intervenções de desenvolvimento comunitário. (2014, p. 4).

Torna-se importante criar medidas que sejam locais, regionais ou globais, nas quais haja um consenso de proteção universal que permita que políticas públicas sociais possam melhorar a prestação de serviços e minimizar os riscos de um consumo exagerado, vindo de uma sociedade moderna capitalista pautada no *ter*, pois, de acordo com Küfner,

a melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunida-

des, bem como a oportunidade de participar em processos de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos. Deve ser propiciado acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos. (2000, p. 170).

A partir da análise feita anteriormente, percebe-se que o desenvolvimento sustentável é importante, pois sem o meio ambiente conforme está lá configurado, não há como realizar a existência humana e manter vivo todo o biosistema planetário. Assim, a vida somente se perfaz num meio ambiente preservado.

Os riscos advindos da sociedade moderna, em grande parte, surgem pelo direcionamento das decisões em busca dos progressos tecnológico e econômico despreocupado com a qualidade ambiental e, na mesma esteira, preocupado exclusivamente com o lucro.

Na esteira do lucro, o mercado envolve o cidadão com promessas de felicidade através do consumo, corrompendo-se a cidadania, para transformá-la em um mero ato de consumir. A sociedade se dobra e desdobra sob a pressão mercadológica, que se sustenta em uma heteronomia programada que gerou e gera o hiperconsumo moderno, satisfazendo desejos fúteis onde o descarte imediato é o aspiração do sistema produtivo. Comprar, descartar, substituir, comprar fazem a roda do consumo girar em alta velocidade.

Como se pode verificar facilmente, todo esse consumo pouco útil e muito inútil gera resíduos e, esses resíduos geram os problemas e riscos ambiental. O mundo moderno parece sustentado numa lógica contraditória: detecta-se o problema e sabe-se as soluções adequadas para o problema; não se implantam as soluções adequadas. O que realmente interessa são os lucros e para obtê-los, irrelevante são os danos que podem ser provocados tanto ao meio

ambiente quanto ao ser humano. Vulnerabilidade ambiental e/ou vulnerabilidade social são elementos que não interessam ao mercado, à sociedade moderna hiperconsumista.

#### 4 POLÍTICA PÚBLICA LOCAL COMO ELEMENTO DEMOCRÁTICO DE REDUÇÃO DA DESIGUALDADE SOCIAL E DO DESEQUILÍBRIO AMBIENTAL

Dentro da lógica hiperconsumista modern, tem-se notado a incapacidade governamental e, inclusive, a incapacidade do Direito Positivo de concretizar direitos constitucionais do cidadão que estão inserido no contexto da complexidade do universo de produção/consumo da modernidade. Nesse cenário basta verificar a alimentação com produtos altamente carregados de agrotóxicos, que prejudicam o homem e o meio ambiente.

Alto índice de produção, expansão de mercado e redução de custos produtivos são algumas das características presentes no modelo produtivo da sociedade moderna.

Infelizmente, os benefícios mercadológicos trazidos pelas técnicas produtivas, e normalmente as mais populares, são cobrados na saúde dos consumidores e do meio ambiente. Todavia, esses efeitos não são imediatos mas no longo prazo: são danos adquiridos, de um lado – na produção – pelo meio ambiente e, por outro – no consumo – pelos cidadãos, afetando a sua saúde.

Com isso se instauram diversos problemas: de saúde pública, que a sociedade deverá arcar com despesas hospitalares, infraestrutura, medicações e com as consequências de ter seus cidadãos doentes; de poluição com o envenenamento do rios e a destruição dos ecossistemas.

Diante disso, para uma operacionalização jurídica do presente trabalho, questionam-se quais são as possibilidades presentes na dogmática jurídica para que se faça a proteção desses direitos do consumidor/cidadão dentro da esfera privada e, também, as possibilidades jurídicas de proteção do meio ambiente. No contexto da dogmática jurídica e, portanto, na atuação efetiva do Estado, para solucionar problemas já demonstrados, verifica-se a existência de todo um aparato jurídico no Código de Defesa do Consumidor (CDC) e nas legislações ambientais, que se demonstra tímido para enfrentar os conglomerados econômicos que buscam, através do mercado, unicamente os lucros, ou seja, “aqueles que pensam, unicamente, com os bolsos”.

Ao se perceber essa falha na aplicabilidade jurídica, busca-se uma alternativa na seara das políticas públicas locais, para que se viabilize uma intervenção em favor do meio ambiente e dos direitos do cidadão, pois, como salienta Gurvitch, ao propor uma nova concepção de direito social, se extrapola a vinculação ao processo legislativo oficial, ampliando para a sociedade a regulação e o controle das decisões, em face da estreita relação do direito à vida social. (Apud HERMANY, 2007, p. 29). Sendo assim, a partir de políticas públicas locais e da difusão da deliberação democrática, possibilita-se um diagnóstico mais preciso dos problemas ambientais e de saúde pública gerados pelo consumismo exacerbado. No mesmo diapasão, é possibilitada uma melhor visualização da forma de implementação e de intervenção que deverá ser realizada nessa região quanto a esses problemas, assim como o engajamento do cidadão na participação e no desenvolvimento de sua localidade.

Para se ter uma ideia das consequências geradas pela produção e, posteriormente, pelo consumo de alguns produtos que impactam o meio ambiente e o ser humano, pode-se trazer como exemplo os organoclo-

rados, pesticidas altamente eficientes o Dicloro-Difenil-Tricloroetano (DDT) e o Dicloro-Difenildicloro-Etileno (DDE), que revolucionaram a produção agrícola no século XX e aumentaram a produção ao reduzirem as pestes e doenças vegetais. No início, esses compostos foram utilizados sem critérios de segurança. Atualmente, a utilização desses compostos está proibida no Brasil, exceto para o controle de vetores biológicos em caso de epidemias. Entretanto, os resíduos desses compostos podem ser encontrados no ambiente e nos alimentos. (SANTOS et al., 2006, p. 630-635).

Assim como afirmado em outros escritos (PEREIRA et al., 2009, p. 45), estudos epidemiológicos demonstram que os organoclorados agem como neurotóxicos, causando efeitos adversos ao sistema nervoso central e periférico, assim como *ação imunodepressora*<sup>6</sup> (CALDAS; SOUZA, 2000, p. 529-537), *mutagenicidade*,<sup>7</sup> *teratogenicidade*<sup>8</sup> (SANTOS et al., 2006, p. 630-635) e afetam, também, a função endócrina, fazendo com que indivíduos que possuem uma determinada concentração desses compostos no sangue apresentem disfunções hormonais e desenvolvam câncer, como afirma Stoppelli e Magalhães:

Estudos epidemiológicos de *exposição* ao DDT verificaram um aumento de câncer de mama em mulheres com altas taxas plasmáticas de DDE, um metabólico do DDT. Essa ação está relacionada com a ligação deste com-

---

<sup>6</sup> Ação imunodepressora ocorre quando algum agente incide sobre um organismo diminuindo as defesas imunológicas.

<sup>7</sup> A mutagenicidade apresenta-se quando alguma característica genética de um determinado organismo se altera devido a estímulos externos, sejam eles naturais, sejam induzidos propositalmente.

<sup>8</sup> Teratogenicidade é a má-formação genética dos fetos durante a gestação, causada por agentes externos. Um exemplo clássico de teratogenicidade foi o caso Talidomida, um medicamento para enjoo que, utilizado por gestantes, foi responsável por produzir defeitos em bebês.

ponente a receptores de estrogênio, mimetizando a ação deste hormônio. Outras ações causadas pelo efeito estrogênico de organoclorados incluem: diminuição da quantidade de sêmen e câncer de testículo nos homens; indução de anormalidade no ciclo menstrual e aborto espontâneo em mulheres; diminuição do peso ao nascer e alteração no amadurecimento sexual. (2005, p. 92).

Verificou-se também que (PEREIRA, 2009. p. 46):

nas crianças, o efeito nocivo desses elementos é ainda mais agravante, devido ao desenvolvimento incompleto do sistema de defesa de xenobióticos e à maior taxa de ingestão de alimentos por peso corpóreo. E, como a presença desses compostos na alimentação, atualmente, é inevitável, o desenvolvimento físico da população moderna dá-se em um contexto tóxico e de insegurança<sup>9</sup>. A Universidade de Córdoba (Espanha) realizou uma pesquisa a partir da análise do tecido adiposo da glândula mamária de mulheres espanholas com a finalidade de averiguar a presença e

---

<sup>9</sup> Os resíduos de organoclorados persistentes podem ingressar nos organismos humano e animal por diferentes vias, em especial, pela respiratória e a digestiva. O leite é um dos caminhos pelos quais os pesticidas organoclorados são excretados do organismo. Os animais produtores de leite acumulam resíduos desses pesticidas através de alimentos contaminados, pastagem e ar inalado. Quanto à excreção desses resíduos por animais lactantes, essa ocorre principalmente através da gordura do leite. Segundo esse autor, o conteúdo de lipídios do leite (3-5%) e o grande fluxo de sangue ao tecido mamário podem conduzir ao acúmulo de altas concentrações desses compostos quando comparado a outros tecidos. Assim, a contaminação tanto de leite de vaca como de leite humano pode produzir efeitos tóxicos no receptor. Como o leite é matéria-prima de vários produtos, esses também podem ser contaminados, especialmente os mais ricos em gordura, como o queijo. Os produtos lácteos têm grande importância na dieta humana, especialmente em grupos vulneráveis como bebês, crianças e idosos. Considera-se que resíduos de pesticidas organoclorados representam um risco particular (como agentes carcinogênicos) às crianças. Isso ocorre devido à maior vulnerabilidade das células a danos no DNA, maior suscetibilidade aos efeitos tóxicos das substâncias químicas e ao maior ingresso de pesticidas no organismo infantil quando comparado ao do adulto. (SANTOS, Joice Sifuentes dos et al. Níveis de organoclorato em queijos produzidos no Estado do Rio Grande do Sul. *Ciência Rural*, Santa Maria, n. 35, ano 2, p. 630-635, mar./abr. 2006).

o índice de organoclorado no organismo humano, entre outros estudos, revelando que quatro tipos de pesticida diferentes do organoclorado também podem ser encontrados em todas as doadoras (134 mulheres de diferentes regiões da Espanha, com idade entre 15 e 87 anos). (SANTOS; COSTABEBER; EMANUELLI, 2003. p. 151-155).

Esse quadro de constante presença tóxica não desencadeia de imediato problemas de saúde: a saúde do indivíduo se deteriora ao longo de sua vida (ANVISA, 2006, p. 361-363), como um envenenamento com pequenas doses a cada refeição e, há de se deixar claro, que cada organismo se comporta de maneira diferente. Um indivíduo pode apresentar distúrbios de saúde no início de sua vida, e outro pode passar toda a vida sem apresentar qualquer tipo de problema originado por resíduos tóxicos na alimentação.

Estudos realizados em 2000, nos Estados Unidos, apresentaram que “35% dos casos de câncer na população norte-americana têm origem na dieta, sendo os pesticidas presentes nos alimentos os maiores responsáveis”. (CALDAS; SOUZA, 2000, p. 529-537) Portanto, fica claro o grau nocivo desses compostos que são utilizados na agricultura, já que seu efeito e seus danos à saúde são alarmantes. (PEREIRA et al., 2009, p. 47).

Por outro lado, no caminho até chegar ao ser humano, esses pesticidas deixam resíduos no meio ambiente, contaminando rios, matando a fauna e a flora, causando verdadeiras catástrofes ambientais.

A partir dos argumentos expostos, percebe-se a necessidade de buscar uma alternativa democrática para que se viabilize a proteção do meio ambiente, o direito à vida e à saúde dos cidadãos. Uma possível resposta para essas questões pode estar no estudo de políticas públicas locais voltadas ao consumo e à saúde, a partir dos conceitos de democracia deliberativa.



Assim, importante neste momento do trabalho é se demonstrar os conceitos de democracia deliberativa, de políticas públicas e quais os procedimentos que são realizados para que elas possam ser efetivadas no contexto da sociedade moderna. A partir desse entendimento, poder-se-á vislumbrar como o governo pode agir e como a sociedade pode reivindicar atuações públicas em favor do consumidor e do meio ambiente, pois, como expõe Leal,

em outros termos, não basta que se garantam as liberdades civis e políticas tradicionais dos umbrais da Idade Moderna, pois os indivíduos na contemporaneidade devem ter a possibilidade material de imprimir a estas a autonomia cognitiva que exige uma efetiva inserção e participação societal, fundada em uma interlocução não coitada pelos discursos e práticas totalitárias das elites dominantes (com suas linguagens tecnoburocráticas e enclausuradas em si próprias), só assim oportunizando que o sistema social possa ser gerido compartilhadamente; esta possibilidade de interlocução deve contar, por sua vez, com mecanismos e espaços oficiais de diálogos, deliberações e execuções de políticas públicas voltadas para tal desiderato. (2005. p. 389).

A democracia deliberativa é fundamental para essa questão por possibilitar o diálogo com o cidadão local e, principalmente, por viabilizar uma legitimidade mais consistente do ato governamental e por possuir o apoio das populações envolvidas nas decisões.

O termo *deliberação* descreve o processo que precede a decisão; para Rousseau, ela significa a própria decisão: “A vontade geral é sempre certa e tende sempre à utilidade pública; donde não se segue, contudo, que as deliberações do povo tenham sempre a mesma exatidão. Deseja-se sempre o próprio bem, mas nem sempre se sabe onde ele está. Jamais se corrompe o povo, mas frequentemente o engana e só então é que ele parece desejar o que é mau.” (ROUSSEAU, 1983, p.46).

Sobre esse escrito comenta Manin:

Nesta passagem as *deliberações das pessoas* se referem obviamente às escolhas que as pessoas fazem, e não ao processo que leva às escolhas. Não haveria sentido em dizer que o processo é moralmente justo ou não. No *Discours sur l'économie politique*, o termo é usado da mesma maneira. Rousseau mostra como a existência de “associações parciais” prejudica a vontade geral. Ele diz “tal deliberação pode ser vantajosa para uma pequena comunidade, mas muito prejudicial para a grande comunidade”. Aqui, de novo, a deliberação claramente significa decisão: esta é a decisão tomada por um grupo, que pode ser tanto benéfica para o pequeno grupo quanto prejudicial para a sociedade como um todo. (2007, p. 24).

Portanto, a deliberação é a escolha em si do indivíduo ou de uma parcela da população que decide por um bem comum a partir de sua perspectiva. Sendo assim, essa decisão não se vincula, necessariamente, a uma decisão voltada ao bem comum de toda a sociedade, mas tão somente daqueles que deliberaram. Necessariamente, devem-se apresentar procedimentos equânimes para a sua realização (KNIGHT; JOHSON apud WERLE; MELO, 2007, p. 268) e debatidas racionalmente, como expõe Knight: “As propostas devem ser defendidas e criticadas com razões. O objetivo é articular os problemas urgentes, identificar suas soluções convenientes e exequíveis e persuadir em vez de obrigar aqueles que possam talvez estar pensando de outro modo a reconhecer sua conveniência e exequibilidade. (KNIGHT; JOHSON apud WERLE; MELO, 2007, p. 269)

A deliberação, a partir da oitiva das questões e das possíveis soluções, elimina o acúmulo de discussões que impedem que sejam tomadas decisões, porque, sem essas, o *status quo* prevalece e, para muitos conservadores, *o status quo* é, *per se*, uma posição moralmente permissível, e a única que poderia mudá-la seria um consenso majoritário. Sendo assim, ao encontrar-se formações corporativas

e interesses entrincheirados, como sucede em muitos países da América Latina, tem-se um resultado oposto ao ideal buscado pelo pluralismo. (NINO, 2003, p. 231).

É importante esclarecer acerca das informação que os cidadãos devem ter sobre os problemas a serem resolvidos. Por óbvio, quanto maior for o entendimento sobre o assunto, mais seguro estará o indivíduo de sua escolha; todavia, o conhecimento profundo não é um pressuposto para a participação do indivíduo na deliberação democrática, pois a “deliberação tende a aumentar a informação e a localizar as preferências dos indivíduos. Isso os ajuda a descobrir aspectos das soluções propostas e de seus próprios objetivos que antes não haviam percebido”. (MANIN, 2007, p. 32).

Esse contexto democrático implica encarar diretamente o pluralismo do século XXI, o que tende a apresentar uma sensação de insegurança, de instabilidade. No desafio da pluralidade moderna, não há, absolutamente, nada seguro, estável, garantido, eterno e absoluto. (BENHABIB apud WERLE; MELO, 2007, p. 56). Portanto, é importante que se aprenda a conviver com a incerteza e com as mudanças, pois elas virão, quer se esteja preparado, quer não.

Observa-se que os processos de deliberação democrática possibilitam a legitimação das decisões, porém é fundamental que as decisões sejam realizadas a partir da democracia, para que se evite um procedimentalismo para legitimar decisões, como acautela Santos:

Portanto, o procedimentalismo democrático não pode ser, como supõe Bobbio, um método de autorização de governos. Ele tem de ser, como nos mostra Joshua Cohen, uma forma de exercícios coletivo do poder político cuja base seja um processo livre de apresentação de razões entre iguais. Desse modo, a recuperação de um discurso argumentativo associada ao fato básico do pluralismo e às diferentes experiências é parte da re-

conexão entre procedimentalismo e participação. (SANTOS; ARITZER, 2002, p. 53).

Nesse sentido, é de se observar que uma máquina procedimental para legitimar decisões governamentais distorceria toda a fundamentalidade da democracia participativa, que tem por objetivo aproximar o cidadão da ação governamental

Por outro lado, para buscar soluções adequadas aos problemas apresentados, pode-se buscar auxílio nas políticas públicas, que têm como escopo o agir governamental, levando em conta toda a complexidade da sociedade moderna e democrática, dando ouvidos à população, para que se possa alcançar resultados que beneficiem as necessidades sociais, mediante melhores decisões e técnicas possíveis para resolver os problemas demandados.

No mesmo sentido, a decisão pelo direcionamento à esfera local justifica-se porque as esferas mais determinadas, de menor extensão, possibilitam uma participação mais efetiva dos atores sociais. Esses, muitas vezes, são incapazes de influenciar nos processos complexos de articulação no espaço nacional e, principalmente, essa perspectiva redefine o centro do debate acerca dos locais de poder o que contribui para a centralidade do cidadão, que se apresenta como uma figura ofuscada pela atual conjuntura da economia globalizada.

Neste momento, pretende-se dialogar sobre as possíveis respostas de como se poderão definir as políticas públicas ambientais, de consumo e de saúde no Estado Democrático de Direito, no que se refere tanto à produção quanto ao consumo de produtos e serviços, em busca de um ambiente saudável e do aumento da qualidade de vida dos cidadãos.

Para isso, não podem ser estabelecidas posturas radicais em favor de uma intervenção estatal direta para banir os conflito em

uma determinada região. Opta-se, inicialmente, pelo viés do *direito como integridade* trazido por Dworkin,<sup>10</sup> mas não somente isso, atenta-se, principalmente, para *onde* se está decidindo sobre o futuro das políticas públicas vislumbradas, para que assim se verifique *como* se decidirá. Portanto, os elementos fundamentais, para que se realizem as políticas públicas, de acordo com as necessidades sociais e com preceitos democráticos participativos, são respondidos a partir dos conceitos de *espaço local*, *empoderamento local* e *capital social*, que possibilitam um diálogo entre a dicotomia direitos sociais *versus* necessidades econômicas, ao se observar o local de incidência do problema e os reflexos das ações governamentais sobre esses, em perspectivas domésticas e globais, pois, como dito em outros escritos, “a efetividade dos espaços de democracia participativa está diretamente relacionada à consolidação da cidadania e à consequente participação no processo de obtenção do consenso”. (HERMANY, 2007, p. 250)

Tendo em vista os argumentos e as situações apresentadas, questiona-se: Como se pode garantir a proteção dos direitos dos cidadãos no contexto de produção e consumo, diante dos riscos ambientais provocados pela sociedade hiperconsumista? Haveria a possibilidade de se realizarem políticas públicas voltadas à minimi-

---

<sup>10</sup> Tendo em vistas as deficiências tanto da concepção convencionalista quanto da concepção pragmatista, Dworkin vai “apostar suas fichas” em uma nova concepção de direito, que ele propõe sob o nome de integridade. Tal como o convencionalismo, o direito como integridade, de Dworkin, é uma concepção que valoriza a coerência entre as decisões jurídicas e as pretensões juridicamente asseguradas por decisões políticas do passado. Mas, diferentemente do convencionalismo, a concepção de direito como integridade justifica essa exigência de coerência entre a decisão e a lei. Mas não no sentido semântico, e sim, no sentido de decisão política. Não no fato de serem necessárias a previsibilidade, a segurança jurídica e a equidade processual, mas porque essa coerência é necessária para garantir a igualdade entre os cidadãos. (DWORKIN, Ronald. *Law’s empire*. Cambridge: Harvard University Press, 1986. p. 96).

zação desses riscos, mesmo perante atores globais como multinacionais, outros Estados, ou mesmo diante da entrada de produtos e serviços estrangeiros? Quais são os espaços políticos em que se darão essas questões?<sup>11</sup>

Primeiramente, pode-se afirmar que o *espaço local* será sede da discussão dessas questões, pois, apesar de ser um universo globalizado, os efeitos tanto positivos como negativos da forma desregrada de produção e consumo incidem em locais específicos, em uma população específica, que arcará com o ônus ou se regozijará com o bônus. Portanto, ao se falar nesse tipo de política pública é mister compreender que se deve voltar para uma atuação local, seja em nível nacional e regional, seja em nível municipal ou comunitário, para que se detecte um problema específico em uma determinada população, causado por situações contemporâneas ou transnacionais e se atue sobre elas a partir de ações governamentais ou comunitárias.

Certamente, não se descarta a possibilidade de ações políticas globais; porém, a proposta do presente trabalho é averiguar a possibilidade de ações de proteção, a partir do espaço local, para que se apresentem decisões com mais celeridade quanto aos problemas nesse levantados, para evitar a espera de uma postura global para atuar em problemas locais.

Para que ocorra a atuação do poder local sobre problemas sociais, que atingem a vida dos cidadãos, é fundamental que se tenha o *empoderamento social local*, pois é somente a partir desse elemento que os gestores públicos serão capazes de fomentar e realizar tal política pública. O empoderamento local “implica os agentes a par-

---

<sup>11</sup> Para fins de conceituação, é de se expor que o consumidor aqui relatado é o cidadão que se reveste dessa entidade, a partir de uma relação de consumo.

participarem de forma atuante na busca de soluções para os problemas sociais, assim, percebe-se que somente se pode falar de cidadania se houver aumento do espaço discursivo, permitindo aos indivíduos e grupos participarem na constituição de transformações sociais”. (HERMANY, 2010, p. 78). Esse engajamento de que o autor trata será realizado tanto por indivíduos singulares, a partir do voto, quanto por atores sociais governamentais ou não governamentais. Dessa forma, esses agentes, ao fomentarem o empoderamento local, possibilitam que o problema em questão seja discutido na formulação da *agenda governamental*.

Todo esse movimento deixa clara a desmitificação da dicotomia Estado *versus* sociedade, todavia, não se pode deixar de lado os possíveis conflitos gerados por grupos de interesses, que podem subordinar, direta ou indiretamente, atores políticos governamentais ou não governamentais, de forma decisiva, ao futuro da ação política. (HERMANY, 2010, p. 79). Por isso, o empoderamento tem uma importância vital para o bom andamento das políticas públicas, pois quanto mais agentes sociais se engajarem na questão mais se consolidará a vontade plural da população, a ideologia motriz, e mais se assegurará a justiça na decisão democrática tomada pelo governo gestor.

A partir disso, pode-se questionar: O que poderia assegurar a real ocorrência dessa sucessão de acontecimentos? O que garante que a população se sensibilizará e que os atores governamentais apoiarão as reivindicações? Os grupos de pressão se voltarão a favor da causa defendida pela intenção de política pública?

Nesse cenário, se observa o chamado *capital social*. Esse elemento “refere-se a redes, normas e valores que favorecem a cooperação entre as pessoas em busca de objetivos comuns, incluindo aspectos da estrutura social e da dimensão psicológico-cultural”. (SCHMIDT apud BAQUERO, 2004, p. 147.)

O elemento central na relação entre capital social e democracia é a *comunidade cívica* ou *compromisso cívico*. A comunidade cívica, segundo Putnam, se caracteriza pela existência de fortes obrigações dos cidadãos com a comunidade, expressas em intensa participação, mecanismos de igualdade política, sentimentos de solidariedade, de confiança e de tolerância, e densas redes de associações. O compromisso cívico se expressa no empenho dos cidadãos em prol de bens públicos. (SCHMIDT aoud BAQUERO, 2004, p. 149-150).

O capital social também está diretamente ligado ao sentimento de solidariedade que uma pessoa, ou um grupo, sente pelos outros, e que se desencadeia mediante o uso de *redes sociais*. (ROBISON; SILES apud ATRIA; SILES, 2003, p. 52). As redes sociais são vias comunicativas e de influências que possibilitam que as informações cheguem até os agentes sociais, para que tomem conhecimento dos argumentos e das discussões que permeiam a população. Com isso, gera-se a preocupação coletiva, a atenção da sociedade àquele determinado problema. Portanto, esse elemento acaba por ser fundamental à participação democrática e o exercício da cidadania, pois, além de viabilizar informações essenciais para o engajamento, criará sentimentos de solidariedade entre os cidadãos, o que fomenta diretamente as reivindicações e o apoio dos grupos de pressão; a mobilização dos agentes governamentais e, assim, sucessivamente. Pode-se dizer que o capital social acaba por ser o coração das políticas públicas e da democracia, pois carrega com ele o sentimento do cidadão e bombeia a força da voz que reivindica em nome da sociedade.

Exposto isso, a partir de teorias dispostas pela ciência política, pode-se apresentar, diretamente, uma possibilidade de abordagem dos problemas ambientais e de saúde dos cidadãos, ocasionados pelo hiperconsumo moderno, que apontem à atuação governamental local, para que se efetivem a recuperação ambiental e o direito à vida e à saúde do cidadão no contexto contemporâneo.



Sendo assim, com as políticas públicas locais seria possibilitada uma análise da situação em que se encontra determinada localidade, para determinar quais são os problemas ambientais e de saúde mais recorrentes e sua proveniência e quais seriam as possíveis ações governamentais para atuar sobre a questão.

Para exemplificar, pode-se trabalhar com o tema *presença de resíduos tóxicos de pesticidas*, agrícolas mencionado neste escrito: a aplicação de políticas públicas locais mostra-se como uma alternativa promissora, pois, como observado, as consequências externas da intervenção e da simples proibição de utilização das técnicas de utilização de agrotóxicos, em âmbito nacional, causaria um impacto econômico extremamente negativo, produtores teriam prejuízos incalculáveis, trabalhadores perderiam seus empregos, os preços dos alimentos iriam inflacionar, ou seja, um prejuízo sistêmico de ordem econômica e social. Por isso, a opção é atuar em localidades específicas, pois as consequências da intervenção governamental ficam mais visíveis e mais acessíveis de se trabalhar. Além disso, a atuação se dará de acordo com as necessidades específicas da população, sem ter de realizar alterações desnecessárias, como proibição de um determinado pesticida, á que somente com uma aplicação adequada se reduziriam os níveis de resíduos ao índice desejado.

É importante salientar que a proposta que se apresenta neste trabalho não é a de “declarar guerra” contra as técnicas produtivas e o consumo da sociedade moderna; muito pelo contrário, propõe-se um diálogo aberto e claro entre as necessidades sociais, as técnicas produtivas e o desenvolvimento econômico local, assim como é proposto por Gurvitch que aponta um direito como fato social, com sua legitimidade a partir da própria sociedade. Isso remete a uma lógica reflexiva, segundo a categoria habermasiana, pois os atores sociais são, simultaneamente, autores e destinatários do

direito. (Apud HERMANY, 2007, p. 30). O autor destaca a legitimidade e a garantia a partir da própria sociedade, pois essa concepção de direito “não exige necessariamente uma ligação com a coação”. (GURVITCH, 1968, p. 261).

Com isso se alcança um direito social como produto da articulação das organizações complexas, para se superar o reducionismo dogmático do Direito Social Positivo e se aproximar de um processo de ação comunicativa como aponta Habermas. (1997, p. 35). Tal modelo de ação estimula a desvinculação do direito social em relação à concepção individualista formal própria do modelo liberal de Estado para uma articulação complexa, para um acréscimo de legitimidade pela produção coletiva e pelo debate. (HERMANY, 2007, p. 30).

Por isso, no momento da formulação e da implementação de políticas públicas, é fundamental a observação do contexto sistêmico da região, para que se consiga garantir os direitos constitucionais do cidadão e, ao mesmo tempo, que esses não ocasionem nenhum *back* ao desenvolvimento.

## CONCLUSÕES

A partir dos argumentos expostos ao longo deste trabalho, pode-se perceber a realidade dos riscos ao meio ambiente, à saúde e à vida dos cidadãos, devido à produção e ao consumo exacerbados que foram implantados pela modernidade. Elementos esses que são importantes para o desenvolvimento econômico, pois viabilizam maiores lucros e que, por essa importância, não podem ser rechaçados absolutamente do mercado, mas podem ser administrados com mais cautela, para serem reduzidos os impactos ambientais e sociais, pois, ao mesmo tempo que as garantias constitucionais são

uma prioridade a ser protegida pelo ordenamento jurídico, o desenvolvimento é o que possibilita a realização de muitas dessas garantias. Portanto, ao tratar de um diálogo tão sensível, é necessário dotar-se de paciência e cautela para se verificar o contexto em que se envolvem esses problemas e como se poderá atuar sobre eles.

Observando esta dicotomia: *desenvolvimento e direitos constitucionais*, percebe-se que há meios, proporcionados pelo Direito Positivo, de se buscar a efetivação desses direitos; todavia, essa possibilidade se torna absolutamente ineficaz diante da complexidade que se apresenta à sociedade moderna através da estrutura mercadológica montada.

Nesse contexto, surge a inevitável constatação de que o meio ambiente e a qualidade de vida estão longe de ser protegidos pelas normas do Direito Positivo vigentes. Por isso, diante da incapacidade desse direito de efetivar os direitos constitucionais na esfera privada, buscou-se, nas políticas públicas, uma possibilidade de resposta para esses problemas.

Também, no que se refere às políticas públicas, enfatizou-se a sua aplicação em âmbito local o que privilegia a simplificação e a consolidação de valores como a qualidade ambiental, de vida e a dignidade da pessoa humana, essa elevada à categoria de princípio constitucional basilar do ordenamento jurídico brasileiro.

É importante deixar claro que um novo paradigma de cidadania não prescinde do modelo de Estado Nacional, nem nega o processo de globalização como se demonstrou anteriormente, mas se constitui em modelo de convivência e coexistência de diferentes esferas de poder. Nessa perspectiva, o poder local é percebido como um espaço simples, que proporciona eficácia e a manifestação dos interesses da sociedade e de produção de mecanismos de regulação de controle social legitimados pela participação da população.

Por isso, para buscar uma solução aos problemas propostos e a concretização dos direitos fundamentais, no que se refere ao meio ambiente e ao consumo, diminuindo os riscos, as políticas públicas locais se apresentam como uma alternativa muito atraente e que têm tido bons resultados nas regiões em que estão sendo aplicadas, tanto para essas questões como para outros problemas sociais locais. Sendo assim, essas políticas podem suprir a lacuna pragmática que o positivismo jurídico não consegue preencher e nem viabilizar a concretização do direito a um ambiente saudável e à qualidade de vida e saúde do cidadão, que está inserido no contexto de produção e consumo do século XXI.

## REFERÊNCIAS

- ANVISA, Agência Nacional de Vigilância Sanitária. *Revista de Saúde Pública*, n. 40, v. 2, 2006.
- BID. BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *A política das políticas públicas: progresso econômico e social da América Latina*. Rio de Janeiro: Campus, 2006.
- BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade e ambivalência*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1999.
- BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASCH, Scott. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Edunesp, 1995.
- BECK, Ulrich. *Sociedade de risco*. São Paulo: Editora 34, 2010.
- BELL, Daniel. *Las contradicciones culturales del capitalismo*. Madri: Alianza, 1992.
- BENHABIB, Seyla. *Sobre um modelo deliberativo de legitimidade democrática*. In: WERLE, Denilson Luis; MELO, Rúrion Soares. *Democracia deliberativa*. São Paulo: Singulare; Esfera Pública, 2007.
- CALDAS, Eloísa Dutra; SOUZA, Luiz César Kenupp R. de. Avaliação de risco crônico da ingestão de resíduos de pesticidas na dieta brasileira. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, Faculdade de Saúde Pública, n. 34, ano 5, out. 2000.
- CANCLINI, Néstor García. *Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização*. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 1996.

- CARVALHO, Carlos Gomes de. *O que é Direito Ambiental: dos descaminhos da casa à harmonia da nave*. Florianópolis: Habitus, 2003.
- CHIARA, Vera Lúcia et al. Ácidos graxo trans: doenças cardiovasculares e saúde materno-infantil. *Revista de Nutrição*, Campinas, n. 15, ano 3, set./dez. 2002.
- COSTA, Marli Marlene Moraes da; REIS, Suzete da Silva. Espaço local: o espaço do cidadão e da cidadania. In: HERMANY, Ricardo (Org.). *Gestão local e políticas públicas*. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010.
- DWORKIN, Ronald. *Law's empire*. Cambridge: Harvard University Press, 1986.
- FEATHERSTONE, Mike. *Cultura do consumo*. Trad. de Julio Assis Simões. São Paulo, 1990.
- GIDDENS, Anthony. *As consequências da modernidade*. São Paulo: Edunesp, 1991.
- GIDDENS, Anthony. *Modernidade e identidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.
- GIDDENS, Anthony. *Sociologia*. 4. ed. rev. atual. Trad. de Alexandra Figueiredo, Ana Patrícia Duarte Baltazar, Catarina Lorga da Silva, Patrícia Matos, Vasco Gil. Coordenação e revisão científica. José Manuel Sobral. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.
- GURVITCH, *Tratado de sociologia*. 2. ed. Rio de Janeiro: Iniciativas, 1968.
- HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade I*. Trad. de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 1.
- HALL, Stuart. *A identidade cultural na pós-modernidade*. Trad. de Tomaz Tadeu da Silva e Guaracira Lopes Louro. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.
- HERMANY, Ricardo. *(Re)discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch*. Santa Cruz do Sul: Edunisc; IPR, 2007.
- HERMANY, Ricardo. O empoderamento dos setores da sociedade brasileira no plano local na busca de implementação de políticas públicas sociais. In: HERMANY, Ricardo (Org.). *Empoderamento social local*. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010.
- IANNI, Octavio. *Enigmas da modernidade-mundo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- JUNGES, José Roque. *Bioética: hermenêutica casuística*. São Paulo: Loyola, 2006.
- KNIGHT, Jack; JOHSON, James. *Agregação e deliberação*. In: WERLE, Denilson Luis; MELO, Rúrion Soares. *Democracia deliberativa*. São Paulo: Singulare; Esfera Pública, 2007.
- KÜFNER, Marcelo. *Direito Ambiental Internacional: especialização em gestão da qualidade para o meio ambiente*. Porto Alegre: Edipucrs, 2000.
- LEAL, Rogério Gesta. Possíveis dimensões jurídico-políticas locais dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos. In: LEAL, Rogério Gesta(Org.). *Administração pública e participação social na América Latina*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2005.

- LIPOVETSKY, Gilles. *Os tempos hipermodernos*. São Paulo: Bacarolla, 2004.
- LIPOVETSKY, Gilles. *O luxo eterno: da idade do sagrado ao tempo das marcas*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- LYON, David. *Pós-modernidade*. São Paulo: Paulus, 1998.
- MANIN, Bernard. *Legitimidade e deliberação política*. In: WERLE, Denilson Luis; MELO, Rúrion Soares. *Democracia deliberativa*. São Paulo: Singular; Esfera Pública, 2007.
- MENDES, Maria Ceccato. *O desenvolvimento sustentável*. Disponível em: < fev. <[http://educar.sc.usp.br/biologia/textos/m\\_a\\_txt2.html](http://educar.sc.usp.br/biologia/textos/m_a_txt2.html)>. Acesso em: 9 fev. 2015.
- NINO, Carlos Santiago. *La constitución de la democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 2003.
- PARSONS, Talcott. *O sistema das sociedades modernas*. São Paulo: Pioneira, 1974.
- PASTORINI, Alejandra. *Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria concessão-conquista. Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, ano XVIII, n. 53. 1996.
- PENNA, Carlos Gabaglia. *O estado do Planeta: sociedade de consumo e degradação ambiental*. Rio de Janeiro: Record, 1999.
- PEREIRA, Henrique Mioranza Koppe. *Responsabilidade civil do fornecedor de alimentos: manipulação química e modificação genética*. Curitiba: Juruá, 2009.
- RDH2014. RELATÓRIO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO 2014. Sustentar o progresso humano: reduzir as vulnerabilidades e reforçar a resiliência. Portugal: PNUD, 2014.
- ROBISON, Lindon J.; SILES, Marcelo E.; SCHMID, A. Allan. El capital social y la reducción de la pobreza: hacia un paradigma maduro. In: ATRIA, Raúl; SILES, Marcelo (Org.). *El capital social y la reducción de la pobreza en América Latina y en Caribe*. Santiago de Chile: Cepac, 2003.
- ROCHA, Leonel Severo. *Introdução à teoria do sistema autopoietico do Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.
- SACHS, Ignacy. *Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente*. Trad. de Magda Lopes. São Paulo: Studio Nobel; Fundação do Desenvolvimento Administrativo, 1993.
- SANTOS, Boaventura de Sousa; ARITZER, Leonardo. *Introdução: para ampliar o cânone democrático*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SANTOS, Joice Sifuentes dos et al. Níveis de organoclorato em queijos produzidos no Estado do Rio Grande do Sul. *Ciência Rural*, Santa Maria, n. 35, ano 2, mar./abr. 2006.
- SANTOS, Joice Sifuentes dos; COSTABEBER, Ijoni Hilda; EMANUELLI, Tatiana. Relação entre a frequência de consumo de carne e pescado e os níveis de hexaclorobenzeno, lindano, aldril e 4,4' — diclorodifenil — 1,1' dicloroetileno, em tecido

adiposo de glândula mamária de mulher espanhola. *Ciência Rural*, Santa Maria, n. 33, ano 1, 2003.

SCHMIDT, João Pedro. Os jovens e a construção de capital social no Brasil. In: BAQUERO, Marcello (Org.). *Democracia, juventude e capital social no Brasil*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2004.

SCHNEIDER, Peter. O fetichismo do consumo. In: PIETROCOLA, L. G. (Org.). *O que todo cidadão precisa saber sobre sociedade de consumo*. São Paulo: Global; Caderno de Educação Política, 1986. (Série: Sociedade e Estado, n. 18).

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. *Revista Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 22, jul./dez. 2006.

STOPPELLI, Illona Maria Brito Sá; MAGALHÃES, Cláudio Picanço. Saúde e segurança alimentar: a questão dos agrotóxicos. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, n. 10, 2005.

EU. UNIÃO EUROPEIA. *Alterações climáticas*. Disponível em: <<http://www.eea.europa.eu/pt/themes/climate/intro>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

VIANA, Ana Luiza. *Abordagens metodológicas em políticas públicas*. Rio de Janeiro: RAP, 1996.

# Economia do meio ambiente: um ensaio sobre valoração econômica dos recursos naturais<sup>1</sup>

Maria Carolina Rosa Gullo<sup>2</sup>  
Sabino da Silva Pôrto Júnior<sup>3</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Ao longo do tempo, a teoria econômica contemplou as questões ambientais, mesmo que não de forma direta. Basta fazer, por exemplo, uma rápida análise da Teoria da Renda da Terra, de David Ricardo, ou da Teoria da População, de Malthus. Nelas encontram-se evidências da tendência de escassez na oferta de recursos

---

<sup>1</sup> Artigo baseado no primeiro capítulo da Tese de Doutorado em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) da autora com orientação do Prof. Dr. Sabino da Silva Porto Júnior.

<sup>2</sup> Economista. Doutora em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora no Programa de Mestrado em Direito Ambiental da Universidade de Caxias do Sul (UCS).

<sup>3</sup> Economista. Doutor em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor no Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Orientador da tese.



naturais comprometendo, assim, o suprimento da demanda crescente em razão do crescimento populacional.

Mas foi mais precisamente após a Segunda Guerra Mundial que as questões ambientais apareceram com mais frequência e contundência dado o avanço dos processos de industrialização tanto nos países desenvolvidos quanto nos sub-desenvolvidos. A partir da década de 1960, um grupo de intelectuais chama a atenção para a aceleração da tendência à escassez desses recursos naturais. Trata-se do Clube de Roma<sup>4</sup> que passou a discutir os limites do crescimento econômico mundial.

Na década de 70, uma reunião de estudiosos tomou forma na primeira conferência mundial para discutir a relação do meio ambiente com a economia. Nesse encontro, foram apresentadas, formalmente, as limitações do crescimento econômico tendo em vista a escassez de recursos naturais.

Muitas outras reuniões aconteceram para aprofundar e debater o assunto possibilitando uma melhor compreensão do tema e o surgimento de diversas interpretações, bem como de propostas de solução para reduzir os impactos da ação do homem sobre o meio ambiente. No entanto, dentro dos arrazoados econômico-ambientais, ainda residem lacunas como em relação à valoração dos recursos naturais. Será possível precificar bens e serviços ambientais? Qual seria, então, o instrumental mais adequado para fazê-lo?

---

<sup>4</sup> Grupo formado, em 1968, por intelectuais, monarcas e empresários que se reúnem para discutir temas como Economia Internacional, política e, sobretudo, meio ambiente. Através do Clube de Roma saiu o documento *Limits to Growth* de autoria de Meadows et al., evidenciando os limites do crescimento econômico em função da limitada oferta de recursos naturais, em 1972.

Para auxiliar no debate, este artigo tem como objetivo evidenciar como a valoração dos recursos naturais está sendo analisada à luz da teoria econômica sob suas diversas escolas/correntes.

## 2 ECONOMIA E MEIO AMBIENTE

A história do pensamento econômico já registrava, através dos escritos de Malthus, David Ricardo, Mill e Marx (BIFANI, 1999; PERMAN et al., 2003), a escassez dos recursos naturais, por conta da preocupação com o desequilíbrio entre o crescimento da população e a oferta de terras agricultáveis suficientes para produzir alimentos.

A economia ambiental torna-se uma subdisciplina dentro da ciência econômica e incorpora o instrumental neoclássico nas suas interpretações. Diante disso, é relevante entender como a ciência econômica vem tratando, ao longo do tempo, a relação do sistema econômico com o meio ambiente.

Na Ciência Econômica, os recursos naturais, quais fossem eles, sempre tiveram papel fundamental, um reconhecimento da importância desses recursos independentemente do tipo de sistema econômico. Na Teoria da Renda da Terra, de Ricardo, a preocupação com uma população crescente, decorrente da Teoria da População, de Malthus, e aceita por Ricardo, que levava à necessidade de mais terras para produzir alimentos, é clara. Malthus argumentava que a velocidade do aumento populacional era maior do que a capacidade de geração de alimentos.

Isso posto, o uso de terras menos férteis era uma realidade, decorrendo desse fato, nesta ordem: 1) elevação dos custos de produção; 2) aumento dos salários dos trabalhadores; 3) diminuição dos lucros para os capitalistas; e 4) renda maior para os proprietários de terras mais férteis. Dito de outra forma, por existir diferen-

ça na fertilidade e uma certa quantidade fixa de terras é que havia o pagamento de uma renda decorrente dos “poderes originais e indestrutíveis do solo”, como argumentava Ricardo (1982, p. 65).

Ou seja, a noção de produtividade e fertilidade decrescentes do solo, associadas a uma tendência de escassez do recurso natural “terra”, já está presente em escritos dos séculos XVIII e XIX. Mais que isso, Ricardo estendeu esse raciocínio aos demais recursos naturais, argumentando que se o ar, a água, o vapor e a pressão atmosférica tivessem diferentes qualidades e se pudessem ser apreendidas, desde que a oferta fosse moderada, esses recursos também dariam origem a uma renda. (RICARDO, 1982). Tal afirmação é compartilhada ainda por Mill (1983) em seu livro *Princípios de Economia Política*.

Da economia baseada na produção primária, tem-se a passagem para a industrialização. A Revolução Industrial demandou mais recursos naturais, seja pelo uso intensivo desses recursos como matéria-prima para o processo industrial nos diversos países, seja como depositários dos resíduos, levando à escassez de recursos como florestas, água e solo. (MOURATO, 2003).

As economias ficaram cada vez mais industrializadas e urbanas, principalmente nos países desenvolvidos. Esse processo, nos países subdesenvolvidos, iniciou, sobretudo, em meados do século XX, mais precisamente, no pós-Segunda Guerra Mundial.

As revoluções econômicas e sociais do século XX também precisam ser compreendidas pela Ciência Econômica. Em meados da década de 20, a Economia do Bem-Estar, de Pigou, através do conceito de externalidade, é aplicada aos recursos naturais, pois reconhece a existência e justifica as falhas de mercado, propondo a internalização dos danos ambientais. Em outras palavras, insere o meio ambiente no sistema econômico.

Por externalidade negativa entende-se a ação de um agente que prejudica diretamente o entorno de outro. (VARIAN, 1992). A solução de Pigou viria com um imposto (pigouviano) cobrando a diferença entre custo marginal privado e custo marginal social. (ALIER; JUSMET, 2001; PEARCE; TURNER, 1995). Gradualmente, a economia ambiental se torna uma subdisciplina da economia por essa visão. (VENKATACHALAM, 2007).

Dentro da relação economia-meio ambiente, via de regra, a externalidade negativa está bastante vinculada às diferentes formas de poluição, que, por sua vez, têm origem nos processos de industrialização e urbanização das cidades, fruto da busca pelo crescimento econômico.

A questão dos problemas ambientais, especialmente a presença de externalidades, reduz a eficácia do sistema de mercado na alocação eficiente de recursos. (VARIAN, 1992, p. 507; BAUMOL; OATES, 1979, p. 79). Nesse sentido, conseguir a alocação eficiente na presença de externalidades significa, essencialmente, assegurar-se de que os agentes pagam o preço correto por suas ações.

A partir de 1960, a poluição se tornou mais evidente, apresentando-se como consequência da busca pelo progresso, pelo crescimento econômico. A contaminação ambiental se intensificou e se estendeu a todos os continentes. Isso desencadeou um movimento no sentido de criar uma consciência ecológica, que, para alguns, significava sacrificar o crescimento econômico. Entretanto, ele é facilmente comprovado quando se observam os números do Produto Bruto Mundial, que, entre 1960 e 1990, aumentaram a uma taxa anual média de 3,9% em preços e taxas de câmbio constantes de 1980. O Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* aumentou nos países do Norte de US\$ 5.500 em 1960 para US\$ 12.500 em 1990, enquanto em países em desenvolvimento passou de US\$ 556

para US\$ 980, no mesmo período. Em relação aos primeiros (do Norte), O PIB aumentou em 127%, enquanto nos outros (em desenvolvimento) o aumento foi de 76%. (BIFANI, 1999).

Para Pearce e Turner (1995), entre 1870 e 1970, a maior parte dos economistas parecia crer que o crescimento econômico se manteria indefinidamente. A partir de 1970, a maioria dos economistas continuava afirmando que o crescimento econômico não só era factível como desejável. No entanto, seria necessário um sistema de preços que funcionasse de forma eficiente, capaz de acomodar maiores níveis de atividade econômica e ainda de manter certo nível aceitável de qualidade ambiental. O esgotamento dos recursos não renováveis seria compensado pelas inovações tecnológicas (incluindo a reciclagem) e pelo surgimento de substitutos que aumentariam a qualidade do trabalho e do capital, permitindo, entre outras coisas, a extração continuada de um menor número de recursos não renováveis.

A inquietude ambiental que se manifestou no final de 1960 explicita uma violenta crítica ao conceito de desenvolvimento dominante, no qual prevalecia a ideia de crescimento: para muitos, desenvolvimento era, e ainda é, sinônimo de crescimento econômico. (BIFANI, 1999; ROCA, 2001). O debate se polarizou entre uma posição extrema que identificava crescimento econômico com desenvolvimento e via, em si mesmo, algumas das causas fundamentais das crises da época: energética, de alimentos e ambiental. Nessa perspectiva, o crescimento/desenvolvimento era negativo, tinha um caráter cancerígeno (BIFANI, 1999), e a sobrevivência da espécie humana e do Planeta requeria que o crescimento tanto populacional como econômico terminasse no objetivo do crescimento zero.

Ante a essa posição de caráter neomalthusiano, outros pensadores propuseram revisar o conceito de desenvolvimento e expli-

citar suas múltiplas dimensões, entre elas, a ambiental. Esse era o cenário ao iniciar a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, em Estocolmo (Suécia), em 1972, quando foram elencados 27 princípios norteadores da relação homem e natureza.

A preocupação dos economistas do pré e do pós-guerra era assegurar o nível de emprego da mão de obra e dos recursos produtivos e, com isso, garantir os ingressos necessários para sustentar a demanda efetiva. Ou seja, determinar que a condição necessária para manter emprego e renda é um processo contínuo e crescente de investimento. (BIFANI, 1999). No entanto, se demonstrou que esta condição não era suficiente porque ignorava a base natural para a produção de bens materiais que a sociedade necessita para sobreviver e se desenvolver. (TIETENBERG, 2003; PERMAN et al., 2003). Os problemas ambientais percebidos nos anos 60 motivaram uma visão pessimista, fazendo renascer as ideologias malthusianas. (MEADOWS et al., 1972).

Essa visão suscita a ideia de que existe uma dicotomia entre desenvolvimento e meio ambiente. Novos conceitos surgem a partir de crítica ao conceito de crescimento, entre outros, aqueles referentes a padrões de consumo, sistemas e escalas de produção, estilos tecnológicos, alienação do indivíduo, atitude predatória sobre os recursos naturais e o ambiente, etc., incorporando ideias como pequena escala de produção, preferências por recursos naturais renováveis em face dos não renováveis, conceitos de tecnologias adequadas ou brandas, conservação do meio natural e outras similares, até a palavra ecodesenvolvimento. Essa expressão se deriva de ecossistema. (BIFANI, 1999).

Portanto, os anos 60 e 70 (século XX) foram testemunhas das críticas contundentes em relação ao desenvolvimento (crescimento) visto por alguns como causa primeira da deterioração ambiental.

Prova disso foi a realização, em 1972, da Primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, como referido. (AZQUETA, 2002).

A década de 80 do século XX presenciou o estancamento da economia e o retrocesso do bem-estar de uma grande parte da humanidade. A falta de crescimento econômico (ou sua desorganização) impediu o desenvolvimento e isso se traduziu em mais pobreza, acarretando maior pressão sobre o sistema natural.

O descrédito após essa década de frustração aumentou a já crescente inquietude pelo “meio natural” e por sua deterioração e o temor de uma eventual destruição, o que traria mais perda de bem-estar. Ainda na década de 80, mais precisamente em 1987, a Comissão Mundial para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, da Organização das Nações Unidas (ONU), na Noruega, elaborou um documento denominado “Nosso Futuro Comum”, também conhecido como Relatório Brundtland,<sup>5</sup> no qual os países signatários se comprometiam a promover os desenvolvimentos econômico e social em conformidade com a preservação ambiental. Nesse relatório consta uma definição de desenvolvimento sustentável: *é o desenvolvimento que satisfaz as necessidades das gerações presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem suas próprias necessidades*. (BIFANI, 1999).

A partir do Relatório Brundtland, o conceito de desenvolvimento sustentável foi amplamente divulgado e alicerçou as discussões sobre meio ambiente. Agora, no século XXI, várias críticas já aparecem sobre esse conceito, e elas vão desde a nomenclatura até a definição do que seriam exatamente *as necessidades das gerações fu-*

---

<sup>5</sup> Recebe o nome de Brundtland por ser o sobrenome da presidente da comissão, a norueguesa Gro Harlem Brundtland.

*turas*. Nesse sentido, Norgaard (2002), diz que “o consenso atual de que o desenvolvimento deveria ser sustentável constitui um juízo de valor de conteúdo moral”. Críticas, na mesma linha de raciocínio a esse conceito podem ser encontradas em Cavalcanti (2002) e Brukese (2002).

Constanza et al. (1999) assinalam que o crescimento econômico não pode manter-se indefinidamente em um planeta que é finito. Porém, ao definir desenvolvimento como melhora na qualidade de vida, que não necessariamente equivale a um incremento na quantidade de recursos consumidos, o desenvolvimento sustentável é a quantidade de consumo que se pode ter sem degradar as reservas de capital, incluindo o capital natural.

Quer por pressão dos ecologistas, quer por pressão da sociedade, as discussões envolvendo meio ambiente se tornaram mais frequentes. Em 1992, aconteceu, no Rio de Janeiro a Segunda Conferência Internacional da ONU, Confederação da Organização das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Cnumad). Conhecida como Rio-92, teve a participação de 170 países que concordaram em implementar o desenvolvimento sustentável através do cumprimento de uma agenda denominada “Agenda 21”.<sup>6</sup>

De certa forma, um novo padrão de desenvolvimento teria que emergir das discussões da Rio-92 para garantir o cumprimento da Agenda 21 e, logicamente, o desenvolvimento econômico e o meio ambiente podem e devem andar juntos na busca da construção de

---

<sup>6</sup> A Agenda 21 é um programa de ação baseado num documento de 40 capítulos, que constitui a mais ousada e abrangente tentativa já realizada de promover, em escala planetária, um novo padrão de desenvolvimento, conciliando métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. Disponível em: <<http://www.ecol-news.com.br/agenda21/index.htm>>. Acesso em: 8 jan. 2010).



uma sociedade estável e autossustentável. Isso inclui uma revisão nos pressupostos econômicos neoclássicos, como a suposição de que o produto nacional da sociedade ( $Y$ ) é o resultado da combinação de trabalho ( $L$ ) e capital ( $K$ ), que são considerados os fatores únicos de produção. (TIETENBERG, 2003; ANDERSEN, 2007).

Na economia, o meio ambiente ainda é visto como um patrimônio que disponibiliza uma variedade de bens e serviços. A matéria-prima retirada da natureza e a energia retornam como resíduos. (TIETENBERG, 2003; CAVALCANTI, 2002). Nesse sentido, deve haver a incorporação do recurso natural pela teoria econômica, incluindo-o como um fator de produção. Certamente, esse seria o primeiro passo para conciliar crescimento econômico com preservação ambiental.

Portanto, cabe à economia o papel de zelar pela qualidade de vida das pessoas e das futuras gerações. Para que isso seja possível, é necessário modificar o fluxo econômico clássico, como sugere Cavalcanti (2002), também encontrado, porém, com algumas alterações, em Tietenberg (2003) e Perman et al. (2003).

Nessa proposta de fluxo, a natureza aparece como um terceiro fator de produção. Dessa forma, todo o processo que vai do insumo de recursos naturais, via processo de transformação econômica de produção e consumo, ao produto final de desperdício e emissões, bem como aquelas atividades que não constituem investimento em possibilidades de consumo ou em nova maquinaria ou construções, mas são exigidas para a reprodução dos serviços naturais, são partes integrantes da economia. Isso confere à economia e à política econômica uma responsabilidade social maior.

Na prática, o meio ambiente (como um terceiro fator de produção) ainda é uma utopia, e a análise econômica ambiental é realizada seguindo o manual neoclássico do individualismo metodológico, da racionalidade, do marginalismo, do critério de efici-

ência e dos modelos de equilíbrio geral. (VENKATACHALAM, 2007). Por essa visão, os bens e serviços ambientais são *inputs* e, também, o destino final dos resíduos/dejetos de todos os setores produtivos; além disso, a economia tradicional trata as preferências como fixas e a partir daí o problema econômico é encontrar o ponto ótimo. (CONSTANZA, 2003). No entanto, a sustentabilidade é inerentemente um problema de longo prazo e existe toda uma indústria para influenciar na mudança das preferências. Essa questão, associada à taxa de desconto utilizada nos cálculos de custo-benefício, através do valor presente, que também é constante, apresenta distorções nos resultados encontrados, pois o horizonte de tempo a ser analisado pode ser de décadas ou séculos. (VENKATACHALAM, 2008).

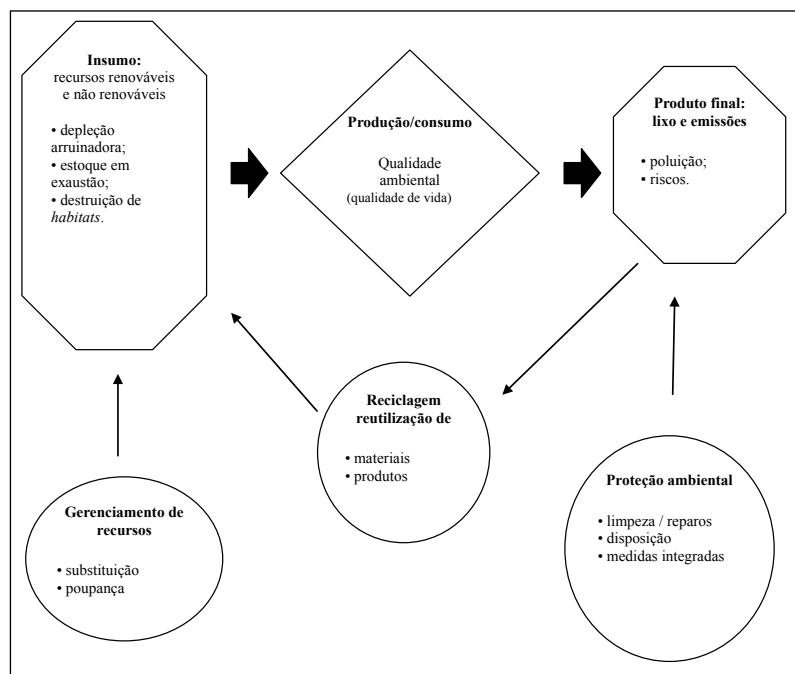


Figura 1 – Fluxo econômico alternativo

Fonte: Cavalcanti (2002, p. 48).

De forma generalizada, o *mainstream* econômico domina a relação economia-meio ambiente (CROPPER; OATES, 1992), como na solução de Coase (1960), via direitos de propriedade, políticas de controle de poluição (BAUMOL; OATES, 1988), conceito de desenvolvimento sustentável (PEARCE; TURNER, 1995), contabilidade ambiental (AHMED et al., 1989), entre outros, levando esse tema a uma extensão da economia do bem-estar ou economia normativa de bem-estar. Dito de outra forma, o meio ambiente está sujeito às demandas do sistema econômico, e, em caso de uma falha de mercado evidenciada por uma externalidade negativa, define-se a quem pertence o direito de propriedade e se busca a compensação financeira (por disposição a pagar ou disposição a aceitar) pelo dano causado – ambiental ou não.

Sendo assim, em relação à análise de valoração econômica de bens e serviços ambientais não é diferente: todos os métodos seguem a lógica do *mainstream* econômico, como será evidenciado a seguir.

### 3 A VALORAÇÃO ECONÔMICA DOS RECURSOS NATURAIS E DAS EXTERNALIDADES

O valor da biodiversidade representa um assunto polêmico (PERMAN et al., 2003) na literatura teórica e aplicada na economia de recursos naturais e do meio ambiente. De qualquer forma, a valoração, posta pelo *mainstream*, implica a precificação de bens e serviços, pois, a partir desses valores, é possível fazer a análise custo-benefício.

Norgaard (2002) argumenta que a busca por uma abordagem estritamente racional na tomada de decisões sociais não passa da procura de um “eldorado” epistemológico, de um lugar que se co-

nhece pelas fantasias dos filósofos sociais e dos físicos do século XIX, sonhando com um mundo de reis-cientistas. Na opinião do autor, a valoração ambiental deve levar em conta também as escolhas morais e a tomada de decisão política.

Como a valoração em si está influenciada pela economia ambiental neoclássica (AMAZONAS, 1996), é necessário rever a noção neoclássica de valor. Pelo método de análise neoclássica, a ideia de *social* remete a agentes privados individuais, daí ser o mercado, por excelência, o canal de manifestação do social, onde ocorre a evidência dos desejos individuais. Desse modo, tem-se nos preços de mercado a representação correta dos valores sociais.

Porém, existem alguns valores sociais que não estão representados pelos mecanismos de mercado. O reconhecimento dessa situação remete ao conceito de externalidades já trabalhado neste ensaio. Daí a necessidade de mensuração desses valores que levam a um processo de valoração econômica que significa a busca de um valor monetário, no caso, para um recurso ambiental comparando-o com outros bens e serviços disponíveis na economia. Também remete ao fato de que são bens e/ou serviços que tendem à escassez e, por isso, passam a ser bens econômicos passíveis de precificação.

Dessa afirmativa decorrem alguns problemas, pois grande parte dos recursos naturais não possui um mercado real para que se possa ter um valor de referência. Com base nessa asserção, Pigou (apud CONSTANZA, 1999) dizia que a biodiversidade não estava adequadamente protegida porque seu valor não estaria incluído nos “sinais” do mercado, que guiam as decisões dos produtores e dos consumidores e, por conseguinte, o funcionamento global do sistema econômico, ou seja, não possuía um mercado real como referência.

Alguns desses recursos sequer são renováveis, ou seja, serão extintos após o término da oferta (ALIER; JUSMET, 2001), pois sua

capacidade de recomposição não é compatível com o horizonte de vida do homem, como é o caso dos minérios em geral e dos combustíveis fósseis (petróleo e gás natural).

De forma geral, todas as espécies de animais e vegetais dependem dos serviços ecossistêmicos dos recursos naturais para sua existência. (ORTIZ, 2003). Essa importância traduz-se em valores associados aos bens, ou recursos ambientais, que podem ser valores morais, éticos ou econômicos. Todo o recurso ambiental tem um valor intrínseco que, por definição, é o valor que lhe é próprio, interior, inerente ou peculiar. É o valor que reflete direitos de existência e interesses de espécies não humanas e objetos inanimados, por exemplo. (TIETENBERG, 2003).

Na literatura existem alguns métodos que procuram identificar valores intrínsecos de recursos ambientais de maneiras não relacionadas com a análise econômica. Entretanto, do ponto de vista econômico, o valor relevante de um recurso ambiental é aquele valor importante para a tomada de decisão, ou seja, para um economista o valor econômico de um recurso ambiental é a contribuição do recurso para o bem-estar social.

Sendo assim, a valoração econômica ambiental busca avaliar o valor econômico de um recurso ambiental através da determinação do que é equivalente, em termos de outros recursos disponíveis na economia, e que os seres humanos estariam dispostos a abrir mão de maneira a obter uma melhoria de qualidade ou quantidade do recurso ambiental. Em suma, pode-se dizer que a valoração é uma análise de *trade-offs*. (MOTTA, 1998).

Perman et al. (2003) afirmam que para alguns não economistas colocar preço nos bens e serviços ambientais é totalmente inconcebível, no entanto, a maioria deles aceita a conveniência da valoração ambiental desde que possa ser realizada de forma satisfa-

tória. Quase sempre essa valoração está associada à mensuração de impactos ambientais através da análise custo-benefício, cujos benefícios são uma medida que representa as preferências dos indivíduos. (PEARCE; TURNER, 1995).

Logo, as técnicas (métodos) de valoração buscam medir as preferências dos indivíduos por um recurso ou serviço ambiental (HOROWITZ, 2002); assim, o que realmente está sendo valorado não é o meio ambiente ou o recurso ambiental, mas as preferências das pessoas em relação à mudanças de qualidade ou quantidade ofertada do recurso ambiental. As preferências individuais em relação a mudanças na qualidade ou na quantidade do recurso ambiental são traduzidas em medidas de bem-estar – variação compensatória, excedente do consumidor e variação equivalente – que podem ser interpretadas como “disposição a pagar” (DAP)<sup>7</sup> de um indivíduo por uma melhoria ou um incremento no recurso ambiental ou como a “disposição a aceitar” (DAA)<sup>8</sup> uma piora ou decréscimo na oferta do recurso (TIETENBERG, 2003; NORGAARD, 2002; VENKATACHALAM, 2007, 2008).

Veinstein (2007) defende a tese que a origem e o desenvolvimento da teoria econômica neoclássica foram enraizados no positivismo, numa visão positivista da ciência, seguindo a abordagem das Ciências Naturais, a qual ressaltou a unidade do método e a importância da evidência empírica. E esse fundamento positivista foi espelhado na tradicional avaliação das preferências, da demanda e do valor monetário. Samuelson (1948 apud VEINSTEIN, 2007) afirmava que a partir de modelos de comportamento e do axioma das preferências reveladas, a estimativa de valoração e as demandas podem ser deduzidas.

---

<sup>7</sup> Do inglês *willingness to pay*.

<sup>8</sup> Do inglês *willingness to accept*.

Na economia, o desafio é alocar recursos escassos de maneira a obter o maior benefício social possível a partir deles. Em relação aos recursos naturais, eles passam a ser um problema econômico à medida que se tornam finitos. Sendo assim, a valoração econômica ambiental estima os custos sociais ao se usarem os recursos ambientais escassos ou, ainda, incorporar os benefícios sociais advindos do uso desses recursos. Portanto, ao estimar um valor monetário para um recurso ambiental, comparando-o a mercados existentes, busca-se incluir os benefícios (e os custos) ambientais na análise do custo-benefício envolvendo-os.

Assim, uma crítica de Veinstein (2007) refere-se ao fato de que talvez as novas áreas da análise econômica tenham dificuldades de se encaixar na estreita visão positivista da ciência, qual seja, a de poderem ser analisadas a partir de um modelo rigoroso de escolha racional e maximização da utilidade, a qual requer, necessariamente, a busca por valores monetários para bens e serviços. Os bens e serviços ambientais fariam parte desta “nova” área da economia.

O valor econômico total de um ativo ambiental é determinado pela soma do seu valor de uso, que Ortiz (2003) divide em direto e indireto, do valor de opção e de seu valor de existência. (MOTTA, 1998; PEARCE; TURNER, 1995; ORTIZ, 2003; TIETENBERG, 2003).

Nesse sentido, o valor de uso direto de um recurso ambiental é aquele derivado da utilização ou consumo direto do recurso, sendo que o mesmo recurso ambiental pode ter vários usos distintos e, dessa forma, muitos valores de uso direto. Ao utilizar a floresta como exemplo, tem-se que o montante relativo à extração de madeira e o valor relativo ao consumo de possíveis frutos são valores de uso direto.

Já valores de uso indireto são aqueles advindos das funções ecológicas do recurso ambiental ou aqueles derivados de uso *ex-situ*

ao ambiente do recurso. No exemplo da floresta, tem-se o bem-estar proporcionado por ela (qualidade da água, beleza cênica, ar puro, etc.) como valor de uso indireto.

Valores de opção se relacionam à quantia que os indivíduos estariam dispostos a pagar para manter o recurso ambiental para uso futuro. Isso implica dizer que não há uso, direto ou indireto, no presente, mas poderá haver no futuro. Resumidamente, o valor de opção é a disposição a pagar de um indivíduo pela opção de usar (ou não) o recurso no futuro.

E, por último, o valor de existência, ou valor de não uso de um recurso ambiental, está relacionado à satisfação pessoal em saber que o objeto está lá, sem que o indivíduo tive vantagem direta ou indireta dessa presença. Um bom exemplo seriam as pessoas que podem ter disposição positiva a pagar pelo não desflorestamento da floresta Amazônica, mesmo que elas nunca venham a visitá-la ou a consumir qualquer dos seus produtos. Essa disposição a pagar evidencia o valor de existência.

Assim, o valor econômico total de um recurso ambiental é dado pela soma dos seus valores de uso direto e indireto, mais o seu valor de opção e o seu valor de existência.

A valoração econômica ambiental é fundamental na análise de custo-benefício, que, no entendimento de Tietenberg (2003), é o resultado da análise econômica normativa que, necessariamente, envolve julgamento de valores. Essa análise verifica a desejabilidade de uma determinada situação, antes mesmo de sua implantação. Esse é o ponto inicial do *approach* econômico. Toda ação/proposta/projeto implica benefícios e custos e devem ser valorados em virtude de seus efeitos à humanidade. Tal raciocínio está baseado na forma de mensuração antropocêntrica, ou seja, centrado no homem. (ANDERSEN, 2007; TIETENBERG, 2003).



A análise social de custo-benefício visa atribuir um valor social a todos os efeitos de um determinado projeto, investimento ou política. Os efeitos negativos são encarados como custos, e os positivos são tratados como benefícios. Esses benefícios são derivados da curva de demanda dos bens e serviços provenientes da ação (proposta/projeto). A curva de demanda mensura a quantidade de um bem em particular ou serviço que as pessoas estão dispostas a pagar a um determinado preço.

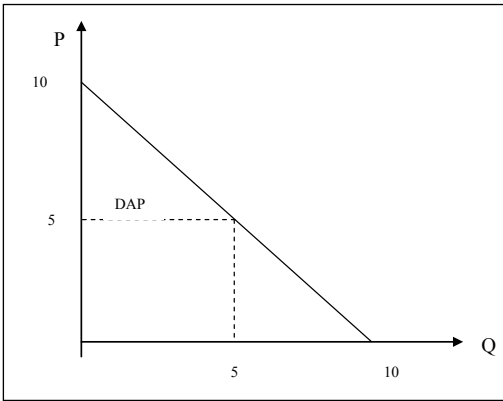


Figura 2 – Curva de demanda de mercado

Fonte: Tietenberg (2003).

Para cada quantidade demandada, o correspondente ponto na demanda de mercado representa o valor que o indivíduo está disposto a pagar por uma unidade do bem ou serviço.

Supondo o desejo de adquirir cinco unidades de um bem ou serviço qualquer, como na figura 2, tem-se o valor monetário de cinco unidades. Significa dizer que a Disposição a Pagar (DAP) do indivíduo nesse ponto é a soma de todas as DAPs até esse ponto, incluindo aí para uma, duas, três e quatro unidades do bem ou ser-

viço demandado. Assim, de forma genérica, a DAP total traduz os benefícios totais de uma determinada ação.

Para mensurar os custos, a lógica envolvida é similar ao cálculo dos benefícios, mas todos os custos devem ser mensurados como custos de oportunidade. Dessa maneira, o custo de oportunidade é o benefício líquido. Os custos são mostrados pela curva de custo marginal que corresponde à função de uma DAP marginal. A curva de Cmg de oportunidade define o custo adicional de produzir a última unidade. (TIETENBERG, 2003).

Dada a necessidade de comparar custos e benefícios, torna-se inevitável expressá-los em uma medida comum, ou seja, em um mesmo numerário ou unidade de conta (um valor monetário). Porém, é preciso incluir na análise custo-benefício as preferências da geração atual em relação ao benefício ambiental no presente, bem como suas preferências em relação aos benefícios futuros. Do mesmo modo, os custos incorridos no presente e no futuro devem ser refletidos na tomada de decisão. Essa é a racionalidade do uso do desconto temporal na análise custo-benefício envolvendo recursos ambientais. (PERMAN et al., 2003; TIETENBERG, 2003).

Assim, ao incluir os benefícios e custos no tempo, torna-se necessário acoplar a análise do Valor Presente Líquido (VPL) que explicita o valor monetário ao longo do tempo definido e significa o montante do valor futuro descontado (ou atualizado) para o presente, determinado a partir do seguinte cálculo:

$$VPL (B_n) = \frac{B_n}{(1+r)^n}$$

O valor de um conjunto de benefícios líquidos  $\{B_0 \dots B_1\}$  recebidos durante um período é computado como:

$$VPL [B \dots B_1] = \sum_{i=0}^n \frac{B_i}{(1+r)^i}$$

Onde  $r$  é a taxa de juros, e  $B_0$  é a quantia de benefícios líquidos recebida imediatamente. O processo de cálculo do VPL é denominado *desconto*, e a taxa de juros utilizada, *taxa de desconto*. Então, se o valor presente é maior que zero, a ação pode ser suportada, do contrário, deverá ser rejeitada.

Então, análises de curto prazo são mais recomendadas por apresentarem menores riscos dadas as incertezas em relação ao futuro. Outro fator importante diz respeito às taxas de desconto intertemporal que podem levar a conclusões erradas de que se deve fazer muito pouco em benefício de gerações futuras.

### 3.1 Métodos de Valoração Econômica Ambiental

Existem vários métodos de valoração econômica. No entanto, a sua classificação em diretos e indiretos pode mudar de acordo com o autor (ORTIZ, 2003), geralmente ditos diretos ou indiretos, observados ou hipotéticos, ou ainda, baseados em funções de produção ou funções de demanda. Em comum entre eles, está o fato de todos revelarem e valorarem, na verdade, as preferências dos agentes envolvidos, quer pela Disposição a Pagar (DAP), quer pela Disposição a Aceitar uma Compensação (DAC). Alguns desses métodos são mais utilizados do que outros em função de sua aplicabilidade. (TIETENBERG, 2003).

Como o mais usual é encontrar os métodos classificados como indiretos e diretos, este ensaio adotará tal classificação.

São métodos *indiretos* aqueles que inferem o valor econômico de um recurso ambiental a partir da observação do comportamento

dos indivíduos em mercados relacionados com o ativo ambiental, sejam de bens complementares ou de bens substitutos. (CROPPER; OATES, 1992). Alguns desses métodos são:

- a) custo de viagem;
- b) preços hedônicos;
- c) custos de reposição;
- d) gastos defensivos;
- e) produtividade marginal.

Como métodos *diretos* entendem-se aqueles que preveem uma abordagem direta quando se pede aos indivíduos que façam uma análise de *trade-offs* entre bens ambientais e outros bens relacionados na pesquisa:

- a) valoração contingente; e
- b) ranqueamento contingente.

Na prática, os métodos mais utilizados e encontrados na literatura a respeito de valoração econômica ambiental são os de custo de viagem, preços hedônicos e valoração contingente.

O método *custo de viagem* decorre de uma iniciativa do economista Harold Hotelling quando enviou uma carta, em 1949, ao diretor do Serviço Nacional de Parques dos Estados Unidos sugerindo que os custos incorridos pelos visitantes poderiam ser usados para o desenvolvimento de uma medida do valor de uso recreativo dos parques visitados. Posteriormente, o método foi teoricamente formulado e testado empiricamente por vários economistas. Portanto, o método *custo de viagem* estima o valor de uso recreativo através da análise dos gastos incorridos pelos visitantes do lugar. Em geral, utiliza questionários aplicados a uma amostra de visitantes do lugar de recreação para levantar dados como o lugar de origem do visitante, seus hábitos e gastos associados à viagem. Com esses

dados, calcula-se os custos de viagem relacionando-os (junto com outros fatores) a uma frequência de visitas, de modo que uma relação de demanda seja estabelecida. De posse da função de demanda por visitas ao lugar de recreação, essa é, então, utilizada para estimar o valor de uso desse lugar. (ALIER; JUSMET, 2001).

$$V_i = f(C_i, X_{1i}, X_{2i}, \dots, X_{Ni})$$

Onde  $V_i$  é a taxa de visitas de uma área (zona),  $C_i$  é o custo da visita, e  $X_i$ , outras variáveis relevantes.

Quando um recurso ambiental é utilizado para atividades recreativas, como: parques, praias e lagos, gera um fluxo de serviços mensuráveis para os indivíduos. Cada visita ao lugar de recreação envolve uma transação implícita, na qual o custo total de viajar a esse lugar é o preço que se paga para utilização dos serviços recreativos do parque, praia, lago, etc.

Esse método foi utilizado para estimar o uso recreativo do Parque Nacional do Iguaçu, que tem um fluxo anual de visitantes em torno de 800 mil pessoas, sendo que quase metade se origina do Exterior. Através de dados de pesquisas de demandas turísticas realizadas em Foz do Iguaçu, observou-se que um número significativo de pessoas visitou a cidade com vários objetivos, aproveitando para visitar o referido parque com suas cataratas. Como resultado, o valor de uso recreativo anual calculado a partir dos gastos dos visitantes entrevistados variou entre US\$ 12 e US\$ 34 milhões, sendo que o valor obtido através do modelo proposto para o tratamento do problema dos destinos múltiplos foi de US\$ 28 milhões. (MAY, 2003).

Já o método *preços hedônicos* é a identificação de atributos ou características de um bem composto privado cujos atributos sejam

complementares a bens ou serviços ambientais. Ao identificar essa complementariedade, é possível mensurar o preço implícito do atributo ambiental no preço de mercado quando outros são isolados. Esse método está bastante associado à determinação dos preços de propriedade. Diferentes unidades de propriedade terão diferentes níveis de atributos ambientais (qualidade do ar, proximidade a um sítio natural, etc.) e, portanto, se esses atributos são valorados pelos indivíduos, a diferença de preços das propriedades devido à diferença de nível dos atributos ambientais deve refletir a disposição a pagar por suas variações.

Genericamente, esse método permite avaliar o preço implícito de um atributo ambiental na formação de um preço observável de um bem composto. Seja  $P$  o preço de uma propriedade, que pode ser assim expresso:

$$P_i = f(a_{i1}, a_{i2}, \dots, E_i)$$

Onde  $a_i$  representa os vários atributos da propriedade  $i$ , e  $E_i$  representa o nível do bem ou serviço ambiental ( $E$ ) associado a esta propriedade ( $i$ ).

Esse método foi utilizado para mensurar os custos da poluição atmosférica na cidade de São Paulo, portanto avaliando o efeito dessa poluição sobre o valor dos imóveis novos na cidade. O preço de mercado de um imóvel deve depender das qualidades desse imóvel, uma vez que tais qualidades afetam tanto o custo de produção do mesmo quanto o preço que os consumidores estão dispostos a pagar por ele. Algumas qualidades são independentes da região onde o imóvel se localiza (área, número de cômodos, vagas na garagem, etc.). Outras são determinadas pela localização do imóvel, como a acessibilidade ao transporte, as características da vizinhança e a poluição do ar. Se o valor dos imóveis é, de alguma maneira, afetado

por essas qualidades, então, se pode dizer que as pessoas estão dispostas a pagar por elas e é possível, através de técnicas estatísticas, estimar o preço delas.

Para o cálculo da função *preços hedônicos* foram utilizados três grupos de variáveis que potencialmente afetam os preços dos imóveis novos em São Paulo: as características que podem ser determinadas pelo produtor independentemente da região onde o imóvel se localiza; as características referentes à região onde está o imóvel – criminalidade, escolas, poluição atmosférica, etc.; as características locais – distância e tempo de acesso a centros de trabalho e lazer.

Dessa forma, os resultados obtidos indicam que uma redução de 10% na média anual geométrica de concentração de partículas inaláveis provocaria uma elevação entre US\$ 3.735 e US\$ 11.037 no valor dos imóveis de São Paulo, conforme a forma funcional da função *preços hedônicos* considerada. Em termos *per capita*, esses valores ficariam entre US\$ 996 e US\$ 2.924. (OLIVEIRA, 1997 apud MAY, 2003).

Por fim, o método *valoração contingente*, considerado um método direto, utiliza pesquisas amostrais, através de questionários, para identificar, em termos monetários, as preferências individuais em relação a bens que não são comercializados em mercados. Pergunta-se às pessoas o quanto elas avaliam situações hipotéticas envolvendo uma mudança em quantidade ou qualidade de um recurso ambiental. São criados mercados hipotéticos do recurso ambiental – ou cenários envolvendo mudanças no recurso – e as pessoas expressam suas preferências através da DAP para evitar a alteração na qualidade ou quantidade do recurso ambiental.

Embora tenha sido originalmente proposto por Ciriacy-Wantrup (1947), que entendia que a prevenção da erosão

do solo podia trazer benefícios ao mercado, ele propôs um estudo para verificar quanto as pessoas estavam dispostas a pagar por esses benefícios, foi Davis (1963 apud VENKATACHALAM, 2004) quem o aplicou pela primeira vez em caçadores de ganso para estimar os benefícios dessa caça.

A vantagem de tal método em relação aos demais é que esse é o único que permite a estimação de valores de existência, já que se cria um cenário hipotético em que os indivíduos expressam suas preferências, e ele não precisa estar relacionado ao uso ou ao conhecimento prévio do recurso ambiental pelos indivíduos. Portanto, podem-se obter as preferências individuais sobre os recursos ambientais que nunca foram ou serão utilizados pelas pessoas, o que caracteriza o valor de não uso, ou valor de existência.

O método *valorização contingente* ganhou popularidade depois que se reconheceu a importância de dois valores de não uso: valor de opção e valor de existência no cálculo do valor econômico total dos bens e serviços ambientais ainda na literatura da economia ambiental dos anos 60 do século XX, que, segundo Smith (1993 apud VENKATACHALAM, 2004), o método *custo de viagem* não conseguia captar.

Moran e Moraes (1998) utilizaram o método citado para estimar o valor de uso e de existência que visitantes da parte sul do Pantanal atribuem à preservação desse ecossistema. Esse estudo teve o propósito de explorar a adequação desse método para capturar o valor econômico total de um sítio natural. Para tanto, utilizou várias formas de eliciação dos valores de DAP e processos econométricos de estimação. A justificativa do estudo diz respeito à ameaça da integridade do Pantanal, basicamente por resíduos de mercúrio gerados por atividade de garimpo; sedimentação resultante de alterações de uso do solo em áreas adjacentes; resíduos de atividades



agrícolas intensificados, recentemente, com a criação de pastagens artificiais e o desmembramento de antigas fazendas. E ainda tem o projeto “Hidrovia do Rio Paraguai”, elaborado para melhorar o acesso à Bacia do Prata, ameaçando o balanço hidrológico da região.

Os resultados foram estimados para três tipos de questionário com formas de eliciação distintas de valoração contingente, a saber: lances livres, dicotômico simples e dicotômico duplo (referendo com acompanhamento). Os resultados diferem substancialmente de R\$ 52,76 a R\$ 89,74 nas pesquisas livres e de R\$ 137,51 a R\$ 346,10 nas pesquisas dicotômicas. A agregação dos valores da DAP para a população visitante da região sul do Pantanal indica valores finais de R\$ 5,80 a R\$ 15,13 milhões.

O método *valoração contingente* tem sido utilizado por diversas áreas, inclusive pela saúde. Blumenschein e Johanesson (1999) defendem o uso da valoração contingente para atribuir valores monetários aos serviços farmacêuticos, porque entendem ser esse método o mais eficiente à área da saúde, principalmente no tocante a bens e serviços que não possuam um mercado real. Já Nocera et al. (2002) utilizou esse método para estimar a DAP de três programas contra o mal de Alzheimer. Três formas de levantamento técnico foram utilizadas simultaneamente. A primeira através da escolha dicotômica, considerada a padrão; a segunda usando o formato de dissonância mínima, reduzindo as possibilidades de respostas; e a terceira através de uma versão modificada do cartão de pagamento.

Para estimar a equação, Nocera et al. (2002) utilizaram o modelo *Logit* com a variável dependente sendo a escolha sim/não para cada programa. A equação ficou descrita como segue:

$$\text{Pr}(\text{yes}) = (1 + e^{-\Delta v})^{-1} = (1 + e^{-\alpha + \beta T})^{-1}$$

Onde

$$\Delta v = v_1 - v_0 = \alpha_1 + \beta(y - T) - \alpha_0 - \beta y = \alpha - \beta T$$

é a diferença de utilidade,  $\alpha = \alpha_1 - \alpha_0$  é a constante, e  $\beta$  é a utilidade marginal da renda  $y$ .

Genericamente, os modelos de escolha binária *Probit* e *Logit* são os mais indicados quando o formato das respostas é diferente do *open-ended*, ou seja, quando as respostas não forem diretas do tipo: “Quanto você pagaria?” (MCFADDEN; MANSKI, 1981). Isso porque as respostas são binárias (variáveis *dummy*), incluindo a variável dependente. Na prática, o modelo busca encontrar uma relação entre um conjunto de atributos descrevendo um indivíduo e a razão de chances de que ele faça determinada escolha. (PINDYCK; RUBINFELD, 2004; MADDALA, 1992).

O modelo de probabilidade *Probit* está associado à função de probabilidade normal acumulada, enquanto o modelo *Logit* se baseia na função de probabilidade logística acumulada, descrita da seguinte forma:

$$P_i = F(Z_i) = F(\alpha + \beta X_i) = \frac{1}{1 + e^{-z_i}} = \frac{1}{1 + e^{-(\alpha + \beta x_i)}}$$

Onde:

$e$  representa a base de logaritmos naturais, que é, aproximadamente, igual a 2,718;

$P_i$  é a chance de um indivíduo fazer uma certa escolha, dado  $X_i$ .

As formulações *Probit* e *Logit* são muito semelhantes; no entanto, diferem na especificação da distribuição do erro  $u$ , sendo que a *Logit* tem uma cauda mais larga. (MADDALA, 1992). Pindyck (2004) ressalta, ainda, que esse modelo é muito similar a uma função nor-

mal acumulada, porém, dada sua maior facilidade para computar, frequentemente, é usado como substituto da *Probit*.

Formalizando o modelo *Logit*, tem-se:

$$\log \frac{P_i}{1-P_i} = Z_i = \alpha + \beta X_i$$

Em que a variável dependente é o logaritmo das chances de que será feita uma escolha particular. O modelo *Logit* transforma o problema de prever a probabilidade dentro de um intervalo (0,1) no problema de antever a chance de um evento ocorrer dentro do âmbito da linha real. A inclinação da distribuição logística acumulada é a mais elevada em  $P_i = \frac{1}{2}$ . Logo, mudanças nas variáveis explanatórias terão seu maior efeito sobre a probabilidade de escolher uma dada opção no ponto do meio da distribuição. Do contrário, baixas inclinações perto dos extremos implicam a necessidade de grandes mudanças em  $X$  para levar a pequenas mudanças na probabilidade.

Para Pindyck (2004), se  $P_i$  for igual a 0 ou a 1, a probabilidade  $P_i / (1 - P_i)$  será igual a 0 ou infinito, e o logaritmo da probabilidade será indefinido. Por esse motivo, a estimação por mínimos quadrados ordinários não se mostra adequada. A qualidade do ajustamento deverá ser realizada por máximo verossimilhança que é, simultaneamente, mais eficiente e assintoticamente eficiente. De qualquer

sorte, o índice de verossimilhança  $p = 1 - \frac{L(\beta^*)}{L(0)}$ , que varia de 0 a 1, assim como  $R^2$ , dificilmente estará próximo de 1 quando estão envolvidas escolhas binárias. Do mesmo modo, qualquer valor numérico particular de  $p$  é difícil de interpretar, porém o valor de  $p$  dá alguma indicação de quanto pode ser ganho com a adição de novas variáveis ao modelo.

### 3.2 Limitações dos métodos

Os métodos mencionados podem satisfazer as necessidades de valoração econômica dos recursos naturais, bem como das externalidades causadas a eles. No entanto, devem-se considerar inúmeras limitações que os métodos apresentam.

Em relação ao método de valoração denominado *custo de viagem*, Perman et al. (2003) sustentam que existem vários problemas associados a este método, merecendo destaque a questão do destino múltiplo, ou múltiplos objetivos, na mesma viagem, o tratamento do custo de oportunidade do tempo gasto para uma visita recreativa, a escolha de sítios substitutos ao local analisado, o tratamento do congestionamento como atributo de qualidade do sítio estudado, e a forma funcional das curvas de demanda por visitas recreativas. Logo, a qualidade das medidas de bem-estar geradas por esse método depende, então, do quanto esses problemas são minimizados a partir da escolha do modelo e da abordagem apropriados ao estudo de caso, observando-se as características próprias do lugar de recreação analisado e a natureza das escolhas do consumidor observado.

Para Motta (1998), o referido método, pela suposição de complementariedade, não contempla custos de opção e de existência dado que somente capta os valores de uso direto e indireto associados à visita ao sítio natural. Os indivíduos que não visitam o sítio, mas apresentam valor de opção/existência não são considerados. Outra observação do autor diz respeito ao fato de que o método busca estimar o excedente do consumidor associado ao usufruto desses serviços. Assim, o valor do excedente do consumidor depende desta condição: que a oferta de serviços ambientais no sítio e nos outros sítios substitutos não se altere. E, se isso não for possível, a solução seria calcular uma função ( $f^*$ ) para diversos sítios natu-

rais com distintos serviços ambientais, mas isso exigiria um esforço de pesquisa e transformações econométricas muito grandes. E, por último, a curva de demanda  $f^*$  assume que indivíduos de todas as zonas residenciais têm a mesma função de renda e utilidade. Para resolver essas questões, seria necessário derivar curvas de demanda por classes de renda e depois agregar os diferentes excedentes do consumidor.

Em relação ao método *preços hedônicos*, tem-se também algumas limitações. Para Motta (1998), tal método tem três vieses, respectivamente: na cobertura do valor econômico, na mensuração das variações de bem-estar e na qualidade das estimativas.

Em relação ao primeiro viés (cobertura do valor econômico), esse método capta apenas os valores de uso direto e indireto e de opção.

Já no segundo viés, qual seja, a mensuração das variações de bem-estar, a medida estimada de disposição a pagar,  $p_E$ , valora apenas a disposição a pagar de variações marginais do atributo ambiental em um ponto observável de  $E$ . Para valorar variações não marginais, é preciso transformar  $f$  em uma curva de demanda  $f^*$  que identifique a variação de  $p_E$  quando ocorrem variações não marginais de  $E$ . Essa curva  $f^*$  será formada pelas derivadas de  $f$  para cada nível de  $E$ .

Por último, para o viés da qualidade das estimativas, Motta (1998) destaca a relevância do levantamento de dados para esse método. Isso requer, além dos indicadores ambientais, informações acerca dos vários atributos que influenciam o preço da propriedade, como as próprias (suas) características (tamanho, grau de conservação, benfeitorias, etc.), as facilidades de serviços (comerciais, transporte, educação), a qualidade do local (vizinhança, taxa de criminalidade, etc.) e também informações socioeconômicas dos

proprietários sobre uma amostra representativa das propriedades de uma região.

Outro problema apresentado pelo autor, sobre o mesmo tema, diz respeito às dificuldades econométricas com a estimação de funções hedônicas, principalmente com respeito à multicolinearidade de atributos e a identificação da forma funcional.

Os problemas econométricos também são apontados por Ortiz (2003) que destaca a possibilidade de existência de variáveis omitidas na função de preços hedônicos, multicolinearidade entre os atributos do bem de mercado e problemas de especificação funcional da função de preços hedônicos.

Em função dos vieses mencionados, Motta (1998) sugere o uso desse método nos seguintes casos:

a) quando existe alta correlação entre a variável ambiental e o preço da propriedade;

b) quando é possível avaliar se todos os atributos que influenciam no preço de equilíbrio no mercado de propriedades, em análise, podem ser captados. Caso contrário, deve-se procurar considerar a adoção de outros métodos que as hipóteses adotadas para cálculo do excedente do consumidor, com base nas medidas estimadas do preço marginal do atributo ambiental, podem ser realistas, ou ainda, procurar apresentar estimativas alternativas para cada hipótese.

Já para o método *valoração contingente*, é quase consenso entre os economistas que o maior problema diz respeito ao fato de que se trata de um mercado hipotético, portanto, é difícil captar valores ambientais para bens e serviços que os atores não conhecem ou não entendem. (VENKATACHALAM, 2004; AKTER et al., 2008; BATEMAN et al., 1995; PERMAN et al., 2003).

Para que o método tenha eficácia, as pessoas precisam conhecer o assunto, ter informações relevantes para identificar sua verdadeira DAP ou a aceitar por algo. Existem vários fatores que podem levar a discrepâncias nas preferências reveladas nas pesquisas e as verdadeiras preferências.

Field e Field (2003) ratificam esse pensamento quando salientam que a *valoração contingente* aborda um mercado hipotético, quando as consequências das respostas dos agentes estão ausentes, ou seja, o entrevistado se encontra numa situação hipotética para que possa oferecer respostas hipotéticas e que não se encontram submetidas às regras de um mercado real. Então, o autor levanta duas questões: Será que realmente as pessoas conhecem suas preferências reais? E, se conhecem, teriam algum motivo ou incentivo para não revelar ao entrevistador?

A divisão dos problemas desse método difere de autor para autor, mas quase sempre estão entre três a cinco grandes áreas. Motta (1998) divide em confiabilidade, validade e vieses.

A validade refere-se ao grau em que os resultados obtidos na *valoração contingente* indicam o “verdadeiro” valor do bem que está sendo investigado, enquanto a confiabilidade analisa a consistência das estimativas. Registra-se que validade e confiabilidade não são palavras sinônimas. Existem casos em que esse método alcança estimativas consistentes, mas sujeitas à presença de vieses. Nessa hipótese, os resultados são julgados não válidos. Como exemplo, ao considerar um modelo linear geral, validade e confiabilidade poderiam ser expressas da seguinte forma:

$$Y = ax + b + n$$

Onde:

$Y$  = valor observado da variável

$x$  = valor verdadeiro da variável

$a, b$  = constantes

$n$  = erro residual

Dessa forma,  $a$  e  $b$  refletem a validade do método e determinam a confiabilidade. Valor de  $a=1$ ,  $b=0$  e, sendo aleatório, indicam absoluta validade. Quando não se revela aleatório, então indica a existência de vieses.

No entanto, Tietenberg (2003) divide-os em quatro tipos: viés estratégico; de informação; do ponto inicial; e hipotético. Porém, podem ser abertas essas grandes áreas e qualificar os vieses; dessa forma, tem-se cerca de dez importantes tipos de viés que merecem atenção (MOTTA, 1998). São eles:

a) *viés estratégico*: é o mais preocupante de todos, pois está relacionado à percepção dos entrevistados acerca da obrigação de pagamento e às suas perspectivas quanto à provisão do bem em questão. Por ser um mercado hipotético, à medida que o indivíduo tiver a sensação de que realmente pagará pelo valor citado, tenderá a responder com valores abaixo de suas verdadeiras preferências. Ou o indivíduo poderá também ter um comportamento do tipo *free-rider* (carona), quando supor que os outros estão dispostos a pagar o suficiente para garantir a provisão de um bem e assim estipular sua DAP abaixo do valor real;

b) *viés hipotético*: que pode ocorrer com bastante frequência em função de que normalmente o método de valoração contingente é utilizado para determinar mercados hipotéticos e, por isso, levam a valores que não refletem as verdadeiras preferências. Por não se tratar de um mercado real, os indivíduos veem que não sofrerão custos porque se trata de



simulação. Alguns pesquisadores colocam que o viés hipotético induz ao aumento da variância e, conseqüentemente, a uma baixa confiabilidade no modelo;

- c) *problema da parte-todo (embedding/mental account)*: tal ocorre porque algumas pessoas se sensibilizam com questões ambientais, normalmente, as que a visão adquirida sobre a natureza está associada a crenças morais, filosóficas e religiosas. Essa característica faz com que surja o chamado “Problema da parte-todo”, cujo entrevistado tende a tornar mais abrangente a oferta hipotética de um determinado bem ou serviço ambiental. Ele não consegue distinguir o bem específico (parte) de um conjunto mais amplo de bens (todo). Disso decorre um provável valor maior do que a própria renda do indivíduo que é percebida quando da agregação dos valores referentes à DAP de um indivíduo, obtida em várias aplicações da valoração contingente para distintos bens;
- d) *viés de informação*: pode-se dizer que a informação afeta praticamente todos os bens, não apenas a DAP por bens ambientais, sejam eles transacionados ou não no mercado. Daí a necessidade de buscar a maior variedade possível nas informações;
- e) *viés do entrevistador e do entrevistado*: a forma como o entrevistado se comporta, ou aparenta ser, pode influenciar nas respostas. Por exemplo, se o entrevistador descreve o bem ambiental como algo normalmente desejado, ou se o entrevistador é extremamente bem-educado (ou atraente), então a pessoa que sendo entrevistada pode se sentir inibida a declarar um lance de baixo valor. Para minimizar esse impacto, poderiam ser utilizadas pesquisas por telefone ou

correio, o que poderia comprometer a qualidade das informações e aumentar o viés hipotético. Então, a escolha certa dos entrevistadores é uma etapa bastante importante;

- f) *viés do instrumento (ou veículo) de pagamento*: os indivíduos não são totalmente indiferentes quanto ao veículo de pagamento associado à DAP. Dependendo do método de pagamento, a DAP pode variar. Um aumento de R\$ 1,00 no imposto de renda pode ser visto como mais custoso do que um R\$1,00 pago numa taxa de entrada associada ao uso. Se a média dos lances não difere quando são usados veículos distintos, então esse tipo de viés é considerado irrelevante;
- g) *viés do ponto inicial (ou ancoramento)*: dependendo do tipo de questionário, pode acontecer esse viés. Aqueles do tipo “jogos de leilão” (*bidding games*) podem influenciar significativamente no lance final. Quando começam com um baixo (alto) ponto inicial, levam a uma baixa (alta) média da DAP. Se, por um lado, o ponto inicial reduz o número de perguntas sem resposta e a variância nos questionários tipo aberto, existe um consenso de que o ponto inicial acaba por desestimular o entrevistado a pensar seriamente sobre sua “verdadeira” DAP;
- h) *viés da obediência ou caridade (warm glow)*: esse ocorre pelo constrangimento das pessoas em manifestar uma posição negativa com relação a uma ação considerada socialmente correta, embora não o fizessem se a situação fosse real;
- i) *viés da subatividade*: esse viés pode ocorrer pelo fato de que algumas pesquisas com valoração contingente chegarem a valores de DAP para serviços ambientais que, quando estimados em conjunto, apresentem um valor total inferior à soma de suas valorações em separado por serviço. Ess viés,

então, é decorrente das possibilidades de substituição entre esses serviços e não de qualquer procedimento inadequado da pesquisa. Sua observância está de acordo com o contexto econômico da mensuração e, portanto, sua minimização dependerá da capacidade da pesquisa de identificar essas possibilidades de substituição; e

- j) *viés da sequência de agregação*: esse também inerente ao contexto econômico da mensuração, quando a medida de DAP ou de DAA de um certo bem ou tempo ambiental varia se mensurada antes ou depois de outras medidas de outros bens ou serviços que podem ser seus substitutos.

Blumenschein e Johanesson (1999) apresentam, ainda, outra divisão em cinco tipos: três referentes ao desenho do instrumento do método citado, e dois referentes à forma de apresentação dos resultados. Estão relacionados às possíveis deturpações nas respostas, aos valores que podem estar implícitos, à construção do cenário hipotético, ao desenho do questionário, e à inferência de vieses. Independentemente da tipologia dos vieses, eles estão registrados em praticamente todos os artigos que mencionam o método *valoração contingente*. (BATEMAN et al., 1995; GREEN et al., 1998; WHITTINGTON, 2002).

Esse requer um esforço de pesquisa de campo e tratamento econométrico equivalente ao método *preços hedônicos* e *custo de viagem*. Em função disso, seu uso é recomendado quando:

- a) a determinação dos valores de uso por outros métodos não é satisfatória ou a determinação do valor de existência faz-se necessária; e
- b) é possível definir com clareza os bens e serviços ambientais a serem hipoteticamente valorados, e isso inclui o conhe-

cimento sobre a relação entre o uso deles e os impactos na economia, bem como nas funções ecossistêmicas.

As recomendações, entretanto, por não usarem o método, também são significantes na literatura e quase sempre estão relacionadas à abordagem das preferências. Whittington (2002) recomenda, principalmente nos países em desenvolvimento, uma melhor apuração das preferências das famílias antes de utilizar a valoração contingente, por exemplo, na definição, sobretudo, de políticas públicas para serviços de água e saneamento, gestão de bacias hidrográficas, erosão do solo, desmatamento, entre outros. Os erros causados pela não observância das reais preferências das famílias têm se mostrado trágicos porque afetam milhões de pessoas nesses países e no mundo.

De qualquer forma, todos os métodos expostos neste artigo apresentam limitações o que leva a entender que a valoração econômica dos recursos naturais ainda será tema de discussão por muito tempo dada a diversidade de opiniões.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relação entre economia e meio ambiente sempre existiu, mesmo que não diretamente. Isso pode ser comprovado através de teorias econômicas como a Teoria da Renda da Terra, de David Ricardo. Com a necessidade de crescimento econômico, o uso de recursos naturais se intensificou, promovendo, então, maiores debates sobre o tema e o estreitamento da relação economia-meio ambiente.

A partir do pós-Segunda Guerra Mundial, as questões ambientais ganharam força, e o debate foi estabelecido através de movi-

mentos como o Clube de Roma e a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente em 1972.

Contudo, dentro da relação economia e meio ambiente, existe uma lacuna: a valoração dos recursos naturais. Quase todo o instrumental utilizado nessa área é o da economia neoclássica (ambiental).

Assim, é possível asseverar que a valoração econômica ambiental busca determinar o valor econômico de um recurso ambiental através da determinação do que é equivalente, em termos de outros recursos disponíveis na economia e que os seres humanos estariam dispostos a abrir mão de maneira a obter uma melhoria de qualidade ou quantidade do recurso ambiental.

Dessa forma, pode-se dizer que a valoração é uma análise de *trade-offs*, ou ainda, as técnicas de valoração, na verdade, medem as preferências dos indivíduos por um recurso ou serviço ambiental. E, assim, o que realmente está sendo valorado não é o meio ambiente ou o recurso ambiental, mas as preferências das pessoas em relação às mudanças de qualidade ou quantidade ofertada do recurso ambiental.

Essas preferências individuais são conhecidas através de uma DAP ou de uma DAA uma determinada mudança na qualidade ou na quantidade do recurso ambiental, portanto, uma medida de bem-estar.

O valor econômico de um ativo ambiental pode ser encontrado na soma de seu valor de uso (direto e indireto), com o valor de opção e o seu valor de existência. A valoração econômica ambiental é fundamental na análise de custo-benefício, bastante utilizada pelos adeptos da corrente neoclássica. No entanto, existem vários métodos de valoração econômica, quase todos com orientação neoclássica, que tendem, portanto a simplesmente revelar as preferências dos agentes envolvidos.

Esses métodos podem ser divididos em diretos e indiretos. Como *diretos* tem-se o método *valoração contingente* e o *ranqueamento contingente*. Como *indireto*, tem-se os métodos *preços hedônicos*, *custos de reposição*, *gastos defensivos* e *produtividade marginal*. Mas se pode afirmar que os mais encontrados na literatura são os métodos *custos de viagem*, *preços hedônicos* e *valoração contingente*.

O método *custo de viagem*, criado por Harold Hotelling em 1949, nos Estados Unidos, estima o valor de uso recreativo através da análise dos gastos incorridos pelos visitantes desse lugar. Já o método *preços hedônicos* permite avaliar o preço implícito de um atributo ambiental na formação de um preço observável de um bem composto.

Dos três métodos mais utilizados, apenas o de *valoração contingente* é direto. Ele utiliza pesquisas amostrais, através de questionários, para identificar, em termos monetários, as preferências individuais em relação a bens que não são comercializados em mercados. Para tanto, pergunta-se ao entrevistado o quanto ele avalia situações hipotéticas, envolvendo uma mudança em quantidade ou qualidade de recurso ambiental. Uma das vantagens desse método está na possibilidade de estimar os valores de existência.

Porém, todos esses métodos possuem limitações. No método *custo de viagem* pode-se destacar a questão do destino múltiplo ou múltiplos objetivos na mesma viagem, o tratamento do custo de oportunidade do tempo gasto para uma visita recreativa, a escolha de sítios substitutos do local analisado, o tratamento do congestionamento como atributo de qualidade do sítio estudado e a forma funcional das curvas de demanda por visitas recreativas. Portanto, os resultados dependerão da minimização desses problemas.

Para o método *preços hedônicos*, mais precisamente, as limitações estão centradas em três vieses: cobertura do valor econômico, mensuração das variações de bem-estar e qualidade das estimativas.

Com o método *valoração contingente*, é possível encontrar problemas como a desinformação do entrevistado sobre o assunto a ser discutido. As limitações desse método diferem um pouco de autor para autor. Um deles os divide em três grandes áreas: confiabilidade, validade e vieses.

De qualquer forma, todos os métodos apresentados obedecem a uma lógica neoclássica, ou seja, procuram revelar as preferências dos agentes envolvidos. Na maioria dos casos, os métodos trabalham com mercados hipotéticos, o que acaba distorcendo os resultados, já que, via de regra, os agentes não têm a devida noção de realidade. Isso significa dizer que a precificação de um recurso natural está diretamente vinculada a esse mercado hipotético, e as preferências dos indivíduos (agentes) são evidenciadas a partir desse mercado, sujeita, portanto, às distorções no valor econômico.

## REFERÊNCIAS

- AHMED, Y. J.; EL SERAFY, S.; LUTZ, E. (Eds.). *Environmental accounting for sustainable income*. Washington D.C.: The World Bank, 1989.
- AKTER, S.; BENNETT, J.; AKHTER, S. Preference uncertainty in contingent valuation. *Ecological Economics*, v. 67, p. 345-351, 2008. Disponível em: <[www.periodicos.capes.gov.br](http://www.periodicos.capes.gov.br)>. Acesso em: 28 set. 2009.
- AMAZONAS, M. São adequados os fundamentos neoclássicos para uma valoração ecológico-econômica do meio ambiente? In: ENCONTRO NACIONAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ECOLÓGICA, 1., 1996, Campinas. *Anais...* Campinas, 1996.
- ANDERSEN, M. S. An introductory note on the environmental economics of the circular economy. *Sustain Sci*, v. 2, p. 133-140, 2007. Disponível em: <[www.periodicos.capes.gov.br](http://www.periodicos.capes.gov.br)>. Acesso em: 21 nov. 2009.
- AZQUETA, D. *Introducción a la economía ambiental*. Madri: MacGraw Hill, 2002.
- BATEMAN, I. J.; LANGFORD, I. H. R.; TURNER, K.; WILLIS, K. G.; GARROD, G. Elicitation and truncation effects in contingent valuation studies. *Ecological Economics*, v.

12, p.161-179, 1995. Disponível em: <[www.periodicos.capes.gov.br](http://www.periodicos.capes.gov.br)>. Acesso em: 23 jan. 2010.

BAUMOL, W. J.; OATES, W. E. *Economics, environmental and the quality of life*. New Jersey, mass: Prentice Hall, 1979.

\_\_\_\_\_. *The theory of Environmental Policy*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 299.

BIFANI, P. *Medio ambiente y desarrollo sostenible*. Madri: Iepala, 1999.

BLUMENSCHNEIN, K.; JOHANESSON, M. Contemporary Issues Use of Contingent Valuation to Place a Monetary Value on Pharmacy Services: an overview and review of the literature. *Clinical,therapeutics*, v. 21, n. 8, 1999. Disponível em: <[www.periodicos.capes.gov.br](http://www.periodicos.capes.gov.br)>. Acesso em: 21 nov. 2009.

BRUKESSE, F. J. Pressão modernizante, estado territorial e sustentabilidade. In: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). *Meio Ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

CAVALCANTI, Clóvis. *Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002. 436 p. ISBN 8524906626.

CIRIACY-WANTRUP, S.V. Capital Returns from Soil Conservation Practices. *Journal of Farm Economics*, v. 29, p.1181-96, 1947.

COASE, R. The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, v. 3, p. 1-44, 1960.

CONSTANZA, R. et al. *Introducción a la economía ecológica*. Madri: Aenor, 1999.

\_\_\_\_\_. Social Goals and the Valuation of Natural Capital. *Environmental Monitoring and Assessment*, v 86, p. 19-28, 2003. Disponível em: <[www.periodicos.capes.gov.br](http://www.periodicos.capes.gov.br)>. Acesso em: 11 set. 2009.

CROPPER, M. L.; OATES, W. E.. Environmental Economics: A Survey. *Journal of Economic Literature*, n. 30, p. 675-740, 1992. Disponível em: <[www.periodicos.capes.gov.br](http://www.periodicos.capes.gov.br)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

FIELD, B.; FIELD, M. *Economía ambiental: una introducción*. 3 ed. Madri: McGraw-Hill, 2003.

GREEN, D.; JACOWITZ, E.; KAHNEMAN, D.; McFADDEN, D. Referendum contingent valuation, anchoring, and willingness to pay for public goods. *Resource and Energy Economics*. v. 20, p. 85-116, 1998.

HANEMANN, W. M. Willingness to pay and willingness to accept: how much can they differ? *The American Economic Review*, v. 81, n. 3, p. 635-647, 1991. Disponível em: <[www.periodicos.capes.gov.br](http://www.periodicos.capes.gov.br)>. Acesso em: 28 set. 2009.

HOROWITZ, J. R. Preferences in the future. *Environmental and Resource Economics*, v. 21, p. 241-259, 2002. Disponível em: <[www.periodicos.capes.gov.br](http://www.periodicos.capes.gov.br)>. Acesso em: 21 nov. 2009.



- HUNT, E. K. *História do pensamento econômico*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- JOHANNESSON, M.; O'CONNOR, R. M.; KOBELT-NGUYEN, G. Willingness to pay for reduced incontinence symptoms. *British Journal of Urology*, v. 80, p. 557-562, 1997. Disponível em: <[www.periodicos.capes.gov.br](http://www.periodicos.capes.gov.br)>. Acesso em: 21 nov. 2009.
- MADDALA, G. S. *Introduction to econometrics*. 2. ed. New Jersey: Prentice Hall, 1992.
- MATZDORF, B. & LORENZ, J. How cost-effective are result-oriented agri-environmental measures? An empirical analysis in Germany. *Land Use Policy*, 2009. Disponível em: <[www.periodicos.capes.gov.br](http://www.periodicos.capes.gov.br)>. Acesso em: 21 nov. 2009.
- McFADDEN, Daniel; MANSKI, C. *Structural analysis of discrete data with econometric applications*. Cambridge, MA: MIT Press, 1981.
- MAY, P. H. et al. *Economia e meio ambiente*. São Paulo: Atlas, 2003.
- MEADOWS, D. et al. *Los limites del crecimiento*. México: Fondo de Cultura Económica, 1972.
- MILL, J. S. *Princípios de Economia Política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Série Os Economistas).
- MORAN, D.; MORAES, A. Complex Goods and Contingent Values: Valuing Uncertainty Environmental Change in The Pantanal; Proceedings of the SCOPE Workshop on Integrated Adaptive Ecological Modeling. 1995. In: *Manual para Valoração Econômica de Recursos Ambientais*. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. Brasília, 1998.
- MOTTA, R. S. Manual para Valoração Econômica de Recursos Ambientais. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, 1998.
- MOURATO, J. *Economia ambiental e dos recursos naturais: em que consiste?* Disponível em: <<http://www.arocha.org/portugal/noticias/02/econ.htm>>. Acesso em: 13 maio 2003.
- NARBRO, K.; SJOSTROM, L. Willingness to pay for obesity treatment. *International Journal of Technology Assessment in Health Care*, v. 16, n. 1, p. 50-59, 2000. Disponível em: <[www.periodicos.capes.gov.br](http://www.periodicos.capes.gov.br)>. Acesso em: 28 ago. 2009.
- NOCERA, S.; BONATO, D.; TELSER, H. The contingency of contingent valuation. How much are People Willing to Pay against to Alzheimer's Disease? *International Journal of Health Care Finance and Economics*, v. 2, p. 219-240, 2002. Disponível em: <[www.periodicos.capes.gov.br](http://www.periodicos.capes.gov.br)>. Acesso em: 28 ago. 2009.
- NORGAARD, R. Valoração Ambiental na Busca de um Futuro Sustentável. In: CAVALCANTI, C. (Org.). *Meio ambiente, desenvolvimento sustentabilidade e políticas públicas*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- NORTON, B.; CONSTANZA, R. & BISHOP, R. The evolution of preferences: why 'sovereign' preferences may not lead to sustainable policies and what to do about it'.

*Ecological Economics*, v. 24, p. 193-211, 1998. Disponível em: <[www.periodicos.capes.gov.br](http://www.periodicos.capes.gov.br)>. Acesso em: 21 nov. 2009.

ORTEGA, A.; DRANITSARIS, G.; PUODZIUNAS, A. L. What are Patients Willing to Pay for Prophylactic Epoetin Alfa? A Cost-Benefit Analysis. *Câncer*, v. 83, n. 12, p. 2588-2596, 1998. Disponível em: <[www.periodicos.capes.gov.br](http://www.periodicos.capes.gov.br)>. Acesso em: 28 ago. 2009.

ORTIZ, R. A. Valoração Econômica Ambiental. In: MAY, P. (Org.). *Economia do meio ambiente*. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

PEARCE, D.; TURNER, K. *Economía de los recursos naturales y del medio ambiente*. Madrid: Celeste, 1995.

PERMAN, R.; MA, Y.; MCGILVRAY, J.; COMMON, M. *Natural resource and environmental economics*. 3. ed. Pearson, 2003.

PINDYCK, R. S.; RUBINFELD, D. L. *Econometria*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

RICARDO, D. *Princípios de economia política e tributação*. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Série Os Economistas).

ROCA, J. J. El Debate Sobre el Crecimiento Económico desde la Perspectiva de la Sostenibilidad y la Equidad. In: *Capitalismo, Desigualdades y Degradación Ambiental*. Barcelona: Icaria, 2000.

TIETENBERG, T. *Environmental and natural resource economics*. 6. ed. Boston: Addison-Wesley, 2003.

VARIAN, H. R. *Análisis microeconômico*. 3. ed. México: Antoni Bosch, 1992.

VENKATACHALAM, L. The contingent valuation method: a review. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 24, p. 89-124, 2004. Disponível em: <[www.periodicos.capes.gov.br](http://www.periodicos.capes.gov.br)>. Acesso em: 28 ago. 2009.

\_\_\_\_\_. Environmental economics and Ecological Economics: where they can converge? *Ecological Economics*, v. 61, p. 550-558, 2007. Disponível em: <[www.periodicos.capes.gov.br](http://www.periodicos.capes.gov.br)>. Acesso em: 21 nov. 2009.

\_\_\_\_\_. Behavioral economics for environmental policy. *Ecological Economics*, v. 67, p. 640-645, 2008. Disponível em: <[www.periodicos.capes.gov.br](http://www.periodicos.capes.gov.br)>. Acesso em: 21 nov. 2009.

VEINSTEIN, K.; HOEN, H. F.; NAVRUD, S.; Jon, S.. Scope insensitivity in contingent valuation of complex environmental amenities. *Journal of Environmental Management*, v. 73, p. 317-331, 2004. Disponível em: <[www.periodicos.capes.gov.br](http://www.periodicos.capes.gov.br)>. Acesso em: 28 ago. 2009.

\_\_\_\_\_. Contingent valuation controversies: philosophic debates about economic theory. *The Journal of Socio-Economics*, v. 36, p. 204-232, 2007. Disponível em: <[www.periodicos.capes.gov.br](http://www.periodicos.capes.gov.br)>. Acesso em: 21 nov. 2009.

VON SPERLING, M. Introdução à qualidade das águas e ao tratamento de esgotos. 3. ed. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2005.

WHITTINGTON, D. Improving the performance of contingent valuation studies in developing countries. *Environmental and Resource Economics*, v. 22, p. 323-367, 2002. Disponível em: <[www.periodicos.capes.gov.br](http://www.periodicos.capes.gov.br)>. Acesso em: 21 nov. 2009.

# A nova classe média e a concretização dos direitos sociais pelo consumo: a dialética entre a inserção social e o influxo de exclusão

Enzo Bello<sup>1</sup>

Renata Piroli Mascarello<sup>2</sup>

Rene José Keller<sup>3</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

A denominada “nova classe média” brasileira tem sido alvo, recentemente, de diversos estudos que buscam compreender esse fenômeno, sendo que uma das principais facetas abordadas é a capacidade

---

<sup>1</sup> Pós-Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professor Adjunto na Faculdade de Direito. Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense (UFF). Consultor da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal em Nível Superior (Capes).

<sup>2</sup> Mestranda em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal em Nível Superior (Capes).

<sup>3</sup> Doutorando em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Advogado.

de consumir. Justamente por ser uma das características que mais despontam, rompendo a limitação até então imposta a esse segmento, o consumo tem sido o fator que movimenta a sua inclusão social dentro da lógica do capital. As disputas conceituais em seu entorno se situam entre os que postulam que se trata de uma criação política, tendo em vista que as relações espoliativas de trabalho não se alteraram e, de outro lado, encontram-se os que veem benefícios sociais mais amplos com o processo de surgimento dessa “nova classe”.

Inserido dentro de uma perspectiva crítica, o presente estudo pretende investigar em que medida a nova classe média, por meio do consumo, adquiriu maior capacidade de implementação dos direitos sociais. Em um primeiro momento, procede-se a uma pequena revisão bibliográfica acerca da definição de direitos sociais, como forma de incursionar no debate acerca da capacidade de implementação desses pelo consumo. Após, é dado enfoque à questão a partir de prismas variados de análises, trazendo a opinião de estudiosos brasileiros em pormenor acerca da metodologia empregada na sua conceituação.

Em uma segunda etapa, destaca-se em que grau o consumo serve como mecanismo de redenção simbólica do reconhecimento objetivo da classe social, tendo como pano de fundo a teoria da representação social de Erving Goffman. Em correlato a esse deslocamento ideal de classe, averigua-se a falta de identificação pessoal com a política, fazendo com que haja pontos de conflito entre a fachada social de consumidor e a fachada política de cidadão. Examina-se, nesse tocante, a relação existente entre a participação política ativa e o ato de consumir por parte da nova classe média.

Por fim, aborda-se a capacidade de implementação dos direitos sociais por meio do consumo, sendo efetivados em escala crescente sem a necessidade de serviços públicos titularizados pelo

Estado. Com isso, fortifica-se a maximização do indivíduo como responsável pela realização dos direitos sociais, mitigando a esfera de atuação estatal e seguindo os ditames de uma ótica liberal.

## 2 OS DIREITOS SOCIAIS E A NOVA CLASSE MÉDIA

Previstos no *caput* do artigo 6º da Constituição Federal de 1988,<sup>4</sup> os direitos sociais são prestações positivas proporcionadas pelo Estado, direta ou indiretamente, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, cuja tendência é igualar situações sociais desiguais. (SILVA, 2011, p. 286-287). Na sua maioria, objetivam uma conduta positiva do Poder Público, que deve atuar por meio de políticas públicas que criem ou, ao menos, coloquem à disposição a prestação que constitui seu objeto. (BONTEMPO, 2005, p. 65). Sendo, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade (SILVA, 2011 p. 286-287), os direitos sociais são endereçados ao Estado, para o qual surgem deveres que objetivam a melhoria das condições de vida e a promoção da igualdade material. (BONTEMPO, 2005, p. 71). A importância dos direitos sociais básicos se dá na realização da igualdade na sociedade, ou seja, de uma *igualdade niveladora*, “volvida para situações humanas concretas, operadas na esfera fática propriamente dita e não em regiões abstratas ou formais do Direito”. (BONAVIDES, 2008, p. 379).

Somada a esses conceitos, existe uma classificação<sup>5</sup> dos direitos sociais, a qual os divide em direitos do homem *como produtor* e direi-

---

<sup>4</sup> Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

<sup>5</sup> Classificação de José Afonso da Silva, com base em Pierre Duclos. *L'évolution des rapports politiques depuis 1750*, p. 154-155.

tosdo homem *como consumidor*. De acordo com Silva (2011, p. 287), o primeiro grupo é composto pelo direito de liberdade de instituição sindical, de greve, de o trabalhador determinar as condições de seu trabalho, de cooperar na gestão da empresa e de obter um bom emprego (arts. 7º a 11). A segunda categoria é integrada pelo direito à saúde, à segurança social, ao desenvolvimento intelectual, ao igual acesso de crianças e adultos à instrução, à formação profissional e à cultura e à garantia ao desenvolvimento da família, que são os indicados no art. 6º e desenvolvidos no título *Da ordem social*.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 até os dias atuais, o cenário socioeconômico brasileiro passou por diversas mudanças positivas, em especial nos últimos dez anos, embora essas mudanças não estejam, necessariamente, relacionadas à prestação de políticas públicas que efetivem direitos sociais. Com a estabilização de preços, o aumento do número de empregos e, por consequência, da renda dos mais pobres, reduziu-se a desigualdade social e ascendeu uma nova classe social a chamada “nova classe média”. Contudo, é preciso entender, de imediato, que os ganhos em justiça social não modificaram essencialmente: a lógica do desenvolvimento capitalista; sua estrutura e processo de exploração; e a concentração de mais-valia, transformada em riqueza para uma pequena, porém superpoderosa, classe social. (GRZYBOWSKI, 2013, p. 97). Por essa razão, talvez, exista uma relevante discussão em torno dessa dita nova classe média.

Se a classe média é entendida como o conjunto das camadas sociais localizadas entre a burguesia e o proletariado (SANDRONI, 1999, página 101), a “nova classe média” não possui uma definição consensual, havendo divergências, inclusive, no reconhecimento de sua existência. A divisão da sociedade em classes, em uma visão superficial, pressupõe a noção de que há mais de um grupo social

atuando em patamares distintos e hierarquizados, na escala produtiva. Com isso, as relações de produção serão exercidas de modo diverso dentro de uma mesma infraestrutura. Guareschi e Ramos (2000), em sua obra *A máquina capitalista*, indagou: O que é classe social? Aponta o autor que as respostas circundam teorias que advoam pelo simples enquadramento social, formulando definições a partir das características visíveis, sob um enfoque que denomina de “positivista-funcionalista”.

Nessa visão, as classes podem ser assim determinadas: alta, média e baixa. Ou, até mesmo, a partir de padrões de vida, níveis de consumo, ideias semelhantes, grau de educação análogo, etc. Nitidamente, é uma análise estática da realidade, em que os critérios são rígidos (renda, profissão, etc.), classificando as pessoas, como propugna o autor, em determinadas “caixinhas”. Adverte Guareschi, precisamente, para o possível paradoxo causal, sem fim, a que essa teoria pode levar:

Agora, se você perguntar: *Por que* há pessoas em determinadas “caixinhas”? A resposta será: Porque ganham mais. E se perguntarmos: Por que ganham mais? A resposta será: Porque estudaram mais (melhor formação). E se perguntarmos: Por que estudaram mais? [...] Alguns dizem: Porque ganham mais. (2000, p. 35-36).

Marx faleceu antes de concluir a sua *magnum opus* *O Capital*. O último capítulo por ele escrito e inacabado, organizado por Engels, tratava das classes sociais. Para Marx (1983a), no capitalismo, em última análise, a posição social irá corresponder à posição do indivíduo na escala produtiva, que se divide em três grandes classes.<sup>6</sup> Ou seja, acreditar que as classes se definem por características

---

<sup>6</sup> “Os proprietários de mera força de trabalho, os proprietários de capital e os proprietários de terra, cujas respectivas fontes de rendimento são o salário, o lucro e a renda



rígidas é também uma ideologia, uma “meia verdade”. Em rigor, seria incorreto referir, nos centros urbanos ao menos, à existência de diversas classes (“a”, “b”, “c”, etc., exemplificativamente). Nos sentidos formal e material, existem apenas duas classes: a dos que detêm os meios de produção e a dos que possuem apenas a força de trabalho.<sup>7</sup> Isso, sem esquecer que a divisão entre as classes não aparece de modo puro, havendo estágios intermediários e de transição, como aponta Marx:

Indubitavelmente, é na Inglaterra que a sociedade moderna, em sua estrutura econômica, está desenvolvida ao máximo, do modo mais clássico. Contudo, essa divisão em classes mesmo lá não aparece de modo puro. Também lá, estágios intermediários e de transição (embora incomparavelmente menos no campo do que nas cidades) encobrem por toda parte as determinações de limites. (1983, v. III – t. 2, p. 317).

A divisão em classes aloca os indivíduos em posições distintas na escala produtiva e, por via reflexa, na sociedade, ficando alguns submetidos à vontade de outros. Essa desigualdade estrutural é que possibilita o fato de determinado quinhão da sociedade poder tomar para si a tarefa do pensar coletivo. Essa tarefa corresponde à função dos ideólogos, que são um grupo de intelectuais que desenvolvem teorias explicativas da realidade no sentido de condicionar o senso comum.

---

fundiária, portanto, assalariados, capitalistas e proprietários de terra, constituem as três grandes classes da sociedade moderna, que se baseia no modo de produção capitalista”. (MARX, 1983a, p. 317).

<sup>7</sup> “A essência do sistema capitalista está, pois, na separação radical entre o produtor e os meios de produção. Esta separação torna-se cada vez mais acentuada e numa escala progressiva, desde que o sistema capitalista se estabeleceu; mas, como esta separação constituía a sua base, ele não poderia se estabelecer sem ela”. (MARX, 1981, p. 14).

Um dos mais proeminentes, em se tratando do tema “nova classe média”, Neri (2008, p. 23-24) defende que uma das formas de se definir as classes sociais é pelo potencial de consumo, tal como no chamado “Critério Brasil”, em que a classe média corresponde à chamada Classe C.<sup>8</sup> Esse estrato se dá por meio do impacto de bens sobre medidas de acesso a bens duráveis e seu respectivo número (TV, rádio, lava-roupas, geladeira e *freezer*, videocassete ou DVD), banheiros, empregada doméstica e nível de instrução do chefe de família. Esse critério estima os pesos a partir da equação minceriana<sup>9</sup> ( $\log$  da renda familiar total).

Há, porém, controvérsias acerca desse conceito. Algumas críticas surgem no sentido de que a definição da nova classe média está, basicamente, embasada em fatores econômicos,<sup>10</sup> sem analisar os limites do consumo e até que ponto ele pode ser um meio de

---

<sup>8</sup> Até 2013, o Critério de Classificação Econômica Brasil dividia a classe C em dois grupos, cuja renda média bruta familiar ao mês variava de R\$ 1.147 (Classe C2) a R\$ 1.685 (Classe C1). A partir de 2014, os critérios passam a ser mais completos, tendo como base outros fatores além da renda e do consumo, como as condições de moradia e o acesso aos serviços públicos, por exemplo.

<sup>9</sup> Neri (2011, p. 1) explica que o modelo econométrico de regressão típico decorrente da equação minceriana é:  $\ln w = \beta_0 + \beta_1 \text{educ} + \beta_2 \text{exp} + \beta_3 \text{exp}^2 + \gamma' x + \varepsilon$ , onde “w” é o salário recebido pelo indivíduo; “educ” é a sua escolaridade, geralmente medida por anos de estudo; “exp” é sua experiência, geralmente aproximada pela idade do indivíduo; “x” é um vetor de características observáveis do indivíduo, como raça, gênero, região; e “ $\varepsilon$ ” é um erro estocástico.

<sup>10</sup> Salm e Bahia (2013, p. 115), por exemplo, entendem que, com o aumento a taxa de crescimento do Produto Interno Bruto e a criação de novos empregos, milhares de pessoas passaram a ter um emprego formal. Essas pessoas recém-inseridas no mercado, segundo os autores, foi batizada “por uma sociologia de araque” de “nova classe média”. Salm e Bahia afirmam, ainda, que essa nova definição “reduz o conceito de classe média à dimensão econômica da renda – àqueles capazes de abrir um crediário”.

inserção social e de acesso àqueles serviços que deveriam ser garantidos pelo Estado:

Dessa forma, classificar a sociedade brasileira em termos de segmento-sou estratos de renda —seja pelo parâmetro que determina que a partir de R\$261,00 per capita/mês estar-se-ia na classe média, seja pelo parâmetro Banco Mundial de 10,00 US\$/dia — pouco significa em termos de se avançar no entendimento das novas redes e padrões de sociabilidade que as políticas recentes (de aumento real do salário mínimo, da previdência social e de transferência de renda) vêm favorecendo. O que importa é deslindar os limites desse processo de inclusão via mercado de segmentos sociais antes dele excluídos num modelo de desenvolvimento que dificilmente estabelecerá a sociedade salarial, que foi a base dos modelos de *welfare state*<sup>11</sup> mais consequentes e mais sucedidos. (COHN, 2013, p. 33).

Outras, ainda mais incisivas, alegam que o estudo está baseado tão somente em estratos de renda e no potencial de consumo de bens duráveis, ignorando alguns fatores determinantes, quais sejam,

o endividamento das famílias, o aumento do desgaste da força de trabalho para poder acessar tais valores de uso, o barateamento de vários desses produtos, antes bens suntuários, e que passaram à condição de bens de consumo necessários, alterando o elemento histórico-moral do valor da força de trabalho, embora sem que a remuneração recebida tenha acompanhado o aumento do valor da força de trabalho nesse seu componente. (LUCE, 2013)

---

<sup>11</sup> O termo *welfare* está associado ao bem-estar social (*social welfare*), que, por sua vez, é definido por Gogh (2003, p. 239-340) como “un conjunto de productos de políticas que persiguen el objetivo de mejorar el bien estar humano”. Para tanto, pressupõe-se um duplo compromisso: “garantizar los derechos de los ciudadanos y sus reclamos ante el gobiernoy garantizar que esto sostendría el bienestar de toda la comunidad social”.

Há quem diga, ainda, que a “nova classe média” não passa de uma ilusão coletiva, como Chauí.<sup>12</sup> Segundo a filósofa, há apenas duas classes no capitalismo: burguesia e proletariado/classe trabalhadora. Para ela, a tal “nova classe média” não é classe média coisa nenhuma, mas uma nova classe trabalhadora, que, por sua vez, só é nova por ter sido originada nos quadros do liberalismo.

Diante desse impasse conceitual, uma conclusão é unânime: esse novo grupo de brasileiros consome demasiadamente, sendo esse o seu principal traço característico. Desde bens duráveis até a contratação de serviços, os brasileiros que há pouco adentraram ao mercado de trabalho formal, têm mantido a economia aquecida. Esse consumo pode ser analisado sob duas perspectivas: (a) individual, atribuída a uma necessidade de cultivar a fachada social do indivíduo que, por sua vez, o torna consumidor de determinados serviços que lhe seriam garantidos por direito; (b) social, interligada a um Estado ineficiente, que se exime de implantar políticas públicas adequadas para a garantia de serviços essenciais, por meio de incentivos fiscais que expandem sua mercantilização.

O culto à fachada social como forma de consumir serviços essenciais e o papel do Estado como grande aliciador desse mercado são analisados a seguir.

---

<sup>12</sup> Em que pese não ter realizado nenhum trabalho científico nesse sentido, Chauí “dissera” sobre o assunto em entrevistas para determinados meios de comunicação. Em uma delas, concedida ao estudante de jornalismo João Paulo Martins e divulgada por uma colunista da Carta Capital, a filósofa afirma que as políticas governamentais originaram uma nova classe trabalhadora heterogênea, desorganizada e precária por não possuir um ideário pelo qual lutar. Essa nova classe trabalhadora absorve a ideologia da classe média “clássica”: o individualismo, a competição, o sucesso a qualquer preço, o isolamento e o consumo. Sendo assim, conclui que “não é que exista uma nova classe média, mas sim uma nova classe trabalhadora que é sugada pelos valores da classe média já estabelecida.”

### 3 A INSERÇÃO SOCIAL POR MEIO DO CONSUMO: FACHADA SOCIAL DA PESSOA E A FACHADA POLÍTICA

Na compreensão do ser humano, o materialismo histórico difere das concepções idealistas justamente porque considera a pessoa *real*, não partindo da ideia de que ela porta de si para compreendê-la. Embora a existência de vagueza nos termos que designam a unidade do gênero humano (pessoa, indivíduo, homem, etc.), a elevação do grau de concretude no exame da conjuntura social esvazia tais denominações. Somente sob um enfoque estritamente geral a pessoa é apenas uma pessoa, adquirindo ela faceta diversa perante a *práxis* na realidade.

O cotidiano urbano exige que a pessoa assuma uma representação, deixando ela de ser somente esse ente abstrato. Primordialmente – e essa tese parece estar suficientemente demonstrada –, o capitalismo se assenta na segregação entre produtores e meios de produção. Essa partição, necessária em escala crescente até mesmo nos países dependentes, priva a classe efetivamente produtora do acesso aos meios de produção. A divisão que é inicialmente fabril, torna-se amplamente extensiva ao setor dos serviços e aos demais ramos econômicos. Não basta, como acentua Marx (1983b, p. 104-107, 130), que haja essa separação entre o detentor do capital e o possuidor da força de trabalho para que o capitalismo se alicerce. Há de se fixar uma classe que, por sua educação, hábito, tradição etc., admita tal exigência como se evidentes leis da natureza fossem.

Devidamente sedimentado o desmembramento entre produtor e meios de produção sobre as bases sociais, não restam muitas nomenclaturas ao possuidor do capital, denominado comumente de empresário, chefe, patrão e, de forma mais rara na atualidade, de

capitalista ou burguês. Ao contrário, para o trabalhador assalariado surge uma vasta gama de papéis sociais a serem desempenhados, cada um possuindo uma fachada correspondente. Mesmo dentro de uma mesma classe, não urge o imperativo de que haja identidade entre os integrantes dela. Não é preciso, por exemplo, que um médico se identifique com o limpador das vias públicas, chamado vulgarmente de “gari”, mesmo que ambos sejam efetivamente pertencentes à classe dos assalariados.

Conforme relata Goffman (2011, p. 25-35), quando uma pessoa assume um papel social específico, é bem provável que já haja uma fachada previamente estabelecida. Essa fachada se encontra devidamente institucionalizada, tornado-se uma espécie de representação coletiva, sendo desempenhada de modo a gerar tanto aceitação social como reconhecimentos individualizados para situações específicas.<sup>13</sup> Na consecução de fins práticos, a pessoa se vê na iminência de adequar-se aos mais variados padrões estabelecidos (desde a linguagem até a vestimenta), procurando facilitar os objetivos que pretende atingir em um mundo de papéis sociais, no mais das vezes, postos.

Em uma sociedade na qual a distinção social é medida pela riqueza, não há pergunta melhor a ser posta para se conhecer uma pessoa do que: “O que você faz?”, aceitando algumas das suas variáveis. É possível, a partir desse simples questionamento, idealizar todo um conjunto de representações, fachadas, que indicarão qual imagem deve-se portar em relação ao estereótipo com o qual se

---

<sup>13</sup> Especificamente, Goffman (2011, p. 29) define: “Venho usando o termo ‘representação’ para me referir a toda atividade de um indivíduo que se passa num período caracterizado por sua presença contínua diante de um grupo particular de observadores e sobre eles tem alguma influência. Será conveniente denominar de fachada a parte do desempenho do indivíduo que funciona regularmente de forma geral e fixa com o fim de definir a situação para os que observam a representação.”

defronta. Disso derivarão os laços que serão estabelecidos, amizades, relacionamentos etc., em conformidade com um padrão econômico.<sup>14</sup> Decerto, referir-se a elementos estéticos, crenças, visões políticas, etc., pouco dirá sobre uma explicação mais completa da pessoa.

Esse distanciamento entre o *ser* e o *ter*,<sup>15</sup> motivado pelas exigências da base e que se reproduzem na percepção superestrutural, acarreta a faceta ideologizante da fachada social. A *ideologia da fachada* permite que qualquer trabalhador assalariado exponha a si o mais próximo possível do ideal social que é pertencer à classe dominante, como um legítimo aspirante a burguês. O consumo ostentatório é um meio de redenção simbólico do reconhecimento objetivo de classe, que, ao contrário do que se supunha, não está intimamente vinculada à posição em relação aos meios de produção, mas a fatores de ordem sociorrelacional.

---

<sup>14</sup> Engels (1985, p. 276-277) oferece um belo exemplo, citando o caso do casamento: “Os nossos juristas acham certamente que o progresso da legislação vai tirando em medida crescente às mulheres qualquer razão de queixa. Os modernos sistemas civilizados de leis reconhecem cada vez mais, em primeiro lugar, que o casamento, para ser válido, tem de ser um contrato assumido de livre vontade por ambas as partes e, em segundo lugar, que ambas as partes também durante o casamento devem estar uma perante a outra com os mesmos direitos e deveres. [...] Em relação ao casamento, a lei, mesmo a mais avançada, considera-se inteiramente satisfeita desde que os interessados declarem formalmente no protocolo que é de sua livre vontade. A lei e o jurista não se preocupam com o que se passa por trás dos bastidores jurídicos, onde decorre a vida real, nem com a forma como se chega a essa livre vontade.”

<sup>15</sup> Fromm (1982, p. 88), em renomada obra sobre o tema, esclarece: “No modo *ter*, não há relação viva entre mim e o que tenho. A coisa e eu convertemo-nos em coisas, e eu a tenho porque tenho o poder de fazê-la minha. Mas há também uma relação inversa: ela tem a mim, porque meu sentido de identidade [...] repousa em meu possuí-la (e tantas coisas quantas possível). O modo *ter* de existência não se estabelece por um processo vivo e criativo entre sujeito e objeto; ele transforma em coisas tanto o sujeito como o objeto. A relação é de inércia, e não de vida.”

Quando coincidem a aparência e a maneira, há o arquétipo social simétrico, isto é, a pessoa que consome de maneira desmedida em plena capacidade econômica de assim proceder. Se, por um lado, o cânone ideal da sociedade burguesa dependente é imitar, na máxima intensidade possível, o que considera ser um figurino da classe dominante, por outro, ser parecido com o que se associa à pobreza é socialmente deplorável. O exemplo típico do sustentado está expresso no hábito enraizado no cotidiano de zombar da fala atribuída ao pobre. Bagno precisa tal comportamento:

Se dizer *Cráudia, praca, pranta* é considerado “errado”, e, por outro lado, dizer *frouxo, escravo, branco, praga* é considerado “certo”, isso se deve simplesmente a uma questão que não é lingüística, mas *social e política* — as pessoas que dizem *Cráudia, praca, pranta* pertencem a uma classe social desprestigiada, marginalizada, que não tem acesso à educação formal e aos bens culturais da elite, e por isso a língua que elas falam sofre o mesmo preconceito que pesa sobre elas mesmas, ou seja, sua língua é considerada “feia”, “pobre”, “carente”, quando na verdade é apenas *diferente* da língua ensinada na escola. (2007, p. 41).

A fachada ideologizada corresponde não somente à forma de apresentação visual através do traje, embora, na ausência de contato por via da fala, seja essa a exibição inicial. A fala, os gestos, a postura, *i. e.*, todo o conjunto de indumentária “burguês”, às vezes corporificado nos denominados “regras de etiqueta”, desenham o padrão que deve ser por todos buscado, independentemente da efetiva posição social. Destoar de certa tendência pode ser sinônimo de rebeldia, pobreza, etc.; em suma, comportamento inadequado e marginal. Procedendo a uma quebra de paradigma, enquanto para alguns manter uma fachada mais perto da elite dominante significa ascensão social (mesmo que fictícia), para outros a indulgência e a má-vestimenta podem significar maior proveito na luta pela sobre-



vivência. Para a parcela que sequer está inserida no processo produtivo capitalista formal, a manutenção depende do extrato restante do salário do trabalhador assalariado ou da esmola do burguês. Nesses casos, uma aparência desleixada, desalinhada, típica dos economicamente desvalidos, pode auxiliar na obtenção do sustento. Esforçar-se para ostentar uma boa vestimenta e aparência pode prejudicar o ideário comum acerca do que é ser extremamente pobre e merecedor de arrimo, obstaculizando o acesso ao donativo.

Como consequência quase imprópria do sistema, a ideologia da fachada permite a afluência de fenômenos sociais como o da falsificação de marcas. Com o franco intuito de ter acesso a bens restritos a uma parcela econômica da sociedade, a falsificação de vestimentas e adornos é um mecanismo de exposição de uma fachada distinta da limitação econômica, que é de ordem objetiva, permitindo que haja a ilustração visual de dada marca assemelhada ao padrão da classe dominante. Não haveria sentido, por exemplo, falsificar marcas que não aproximariam as pessoas de menor capacidade econômica com as que ditam os padrões ostentatórios. De nada adiantaria atingir um grau elevado de aparência, caso não houvesse um local próprio para o seu desfile. No capitalismo, o *shopping center* cumpre a função social de servir como espaço específico para exercício da fachada ideologizada. Na fala de Padilha (2012, p. 134), o *shopping* não deve ser enxergado apenas como um ambiente destinado à aquisição de coisas, consolidando também um terreno de construção da identidade. As pessoas estão lá para serem vistas e percebidas pelos demais, travando “uma relação entre o ‘ser eu’ e ‘ser percebido’”.

No templo do Deus capital, o espaço privado traveste-se de público, sem perder o caráter privatista jamais. A recusa em aceitar pessoas nitidamente pobres é um meio garantidor do andar livre,

arrojado, à vontade, dos que ocupam uma posição social privilegiada (nem que apenas a fachada assim demonstre). O ambiente é estrategicamente desenhado para atuar como uma barreira visual à “luta de classes”, bloqueando a visibilidade dos conflitos classistas que estão latentes nas ruas, servindo a cancela de ingresso como pórtico redentor da suposta intranquilidade urbana. É um meio de garantir o passo suave, despreocupado, para os potenciais consumidores que vão desfilarem a sua fachada.

O exercício da fachada integra a vida cotidiana nos seus mais variados aspectos, de tal modo que a multiplicidade de relacionamentos exige até mesmo a *confusão aparente de fachadas*. É comum irradiar contingências para as quais certas fachadas são atraídas, gerando o fenômeno da fachada múltipla. A pessoa, uma, molda-se em conformidade com a situação posta, elegendo, dentro das condicionantes, como irá se autopropagar. Torna-se lugar-comum as divisões individualmente firmadas, como: “eu como pai”, “eu como profissional”, “eu como amigo”, etc., como se se tratasse de pessoas distintas que habitam a mesma corporalidade física.

Com certa dose de otimismo e exagero, Bauman (2001, p. 40) defende: “Os seres humanos não mais ‘nascem’ em suas identidades.” Nessa frase, o sociólogo polonês pretende defender que é característica da vida moderna a pessoa precisar se tornar, inclusive, o que já é. Haveria uma espécie de suplantação da determinação da posição social, em nome de uma escolha individual. A astúcia do pensamento liberal parece atender à premissa levantada, em que há, de modo subjacente, a noção de livre escolha da identidade. Apoiando-se em Sartre, na sequência, Bauman (2001, p. 40) afirma que “não basta ter nascido burguês – é preciso viver a vida como burguês”. Em certa medida, as práticas sociais (como o exercício da fachada acima relatado) permitem deslocamentos de aparência

em relação às classes. Todavia, essa mesma fluidez não é observada no peso sólido de carregar o fardo histórico do sujeito miserável, do negro, do índio, etc., figuras típicas dos países dependentes. Alguns segmentos sociais não atingiram a *liquidez* propagada, atuando as condicionantes históricas como forças determinantes à manutenção da fachada que sequer pode ser eleita e identificada livremente. O socialmente excluído em razão da etnia, da miserabilidade, etc., não tem a possibilidade de escapar visualmente da sua identidade, por mais que assim o desejasse.

Tentando virar a moeda do determinismo social, o consumo se converteu no objetivo perene de toda a pessoa inserida na cadeia produtiva. Fromm (1965, p. 137) faz uma consistente análise da sociedade contemporânea, em pormenor, quando estabelece que as pessoas vivem o fascínio pela possibilidade de comprar mais coisas, melhores, sobretudo novas. Para o autor da Escola de Frankfurt, o ato de comprar e consumir se tornou algo compulsivo e irracional, perdendo até mesmo o objetivo inicial, que era o caminho à felicidade, convertendo-se em um fim em si. Essa análise deve ser lida com alguma cautela em se tratando do contexto vernáculo. Aqui, onde grande parte da população se via excluída do consumo, com a ascensão da denominada “nova classe média”, há uma inevitável vinculação da felicidade à realização dessa por meio da compra. Pode-se afirmar que o consumo se converteu em um fim em si mesma para a “antiga classe média” e para a classe dominante, cujo poder de compra sempre esteve acima do gasto com os bens estritamente necessários.

A maior sensação de êxtase que o capitalismo pode proporcionar é a acumulação de poder – e explosão do prazer – que o indivíduo sente quando está diante da possibilidade e do ato, respectivamente, de comprar algo realmente desejado. Há a elevação

simbólica da pessoa que, além de comprar, adquire o direito de exibir o bem aos demais, de modo a ser identificado e gerar reconhecimento dentro do grupo com o qual se relaciona, bem como perante os demais.

Adicionado à rotina, o prazer real de uso deixa de se constituir o núcleo central da compra, potencializando-se a capacidade de manipular os gostos e as necessidades. A postura alienada em relação ao consumo ganha terreno sobre outros aspectos da vida, como o próprio dispêndio do tempo livre. A questão que Fromm (1965, p. 138) põe à tona resulta na seguinte indagação: “Se um homem trabalha sem verdadeira relação com o que está fazendo, se compra e consome mercadorias de um modo abstrato e alienado, como pode usar o seu tempo livre de um modo ativo e significativo?”

O tempo livre é consumido de maneira passiva, assistindo a partidas de futebol televisionadas, filmes pensados em *Hollywood*, livros que são *best-sellers* e, é claro, consumindo. Mesmo as reuniões sociais não podem ficar de fora desse padrão, ao passo que as temáticas tratadas não escapam do que é propagado pela grande mídia nas suas diversas formas; poder que estimula, naturaliza e sanciona esse *modus operandi* essencialmente ideológico. O próprio gosto é manipulado, a passividade está representada na impossibilidade de ouvir a música e ver a programação televisiva que se quer, sendo a diversão uma indústria como outra qualquer. O valor da diversão está expresso pelo seu êxito no mercado, jamais por algo que possa ser medido em termos humanos. (FROMM, 1965, p. 138). O apogeu do descolamento ideal do despossuído é enxergar diversão nas revistas especializadas em retratar a vida e a residência da elite. Ao invés de trazer repugnância o fato de aquilo ser uma realidade distante, um privilégio alçado a poucos à custa de muitos é motivo de entretenimento, cujo cume é ter de pagar para ter acesso impres-

so, e unicamente em imagens, a uma realidade longínqua, porém sonhada.

A partir da divisão social em classes, o modo de sobrevivência da “nova classe média” em nada difere da outrora denominada somente “classe média”, hoje considerada classe média tradicional. A nova classe média, ao ascender ao consumo, tem a possibilidade de efetivar uma parte dos direitos sociais sem a necessidade de prestação do Estado. Isso faz com que se ganhe mais autonomia perante o ente público. O consumo, em certo sentido, tem a capacidade de prover a efetividade dos direitos; no entanto, na forma estabelecida, tem um limite congênito de avanço social, pois, estruturalmente, o capitalismo não alterou a sua forma de inserção. O mesmo consumo que provê o acesso a direitos sociais, gera o influxo de exclusão, notadamente por não se tornar acessível de modo indiscriminado.

O principal signo social que habita o cotidiano é a passividade. Como destaca Fromm (1977, p. 55), a passividade da pessoa apenas retrata a síndrome da alienação, deixando de se relacionar ativamente com o mundo, submetendo-se às exigências da indústria cultural. A quebra da rotina de passividade expõe a dicotomia da vida pessoal urbana, que abriga a divisão entre ostentar no dia a dia uma fachada (social ou profissional) e, de forma menos usual, uma fachada política (cidadania). A participação política ativa não faz parte da vida de todos os dias, por que foi projetada para ser executada, dentro dos parâmetros legais, de dois em dois anos.

A falta de identificação pessoal com a política contamina o senso comum com frases como “política não se discute”, tornando viva uma das mais verdadeiras heranças do positivismo sociológico no Brasil. O universo da política não desperta nenhum sentido prático ou imediato no cotidiano vulgar das pessoas. Ao contrário do salário percebido mensalmente, que efetivamente provê o sustento

de uma casa, os resultados das decisões políticas aparecem como distantes e inexpressivos. Os efeitos das decisões políticas, no mais das vezes, não são sentidos de maneira direta, parecendo que as transformações são sempre lentas, graduais e focadas em interesses pessoais dos agentes políticos. Assim, a vida política não é vida real que movimenta o cotidiano, pouco tocando as pessoas.

A fachada política (a cidadania) não tem a mesma representatividade no cotidiano que a fachada ostentada todos os dias. À nova classe média, o consumo é um mecanismo real de implementação dos direitos sociais de maneira direta, fazendo com que haja uma valorização desse em detrimento da cidadania. A participação política torna-se cada vez mais distante, ao passo que é a venda da força de trabalho ao capitalista que desponta como fator primeiro de concretização dessa gama de direitos.

#### 4 O ESTADO E A EFETIVIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS PELO CONSUMO

Partindo da premissa de que é o Estado social brasileiro deve produzir condições e pressupostos reais para o exercício dos direitos fundamentais, é preciso “reconhecer o estado atual de dependência do indivíduo em relação às prestações do Estado e fazer com que este último cumpra a tarefa igualitária e distributiva”, sem a qual inexistem democracia ou liberdade. (BONAVIDES, 2008, p. 378-379). Ocorre que o Poder Público não tem se mostrado eficaz na implantação de ações que efetivem tais direitos, considerando que “ao invés de prosseguirmos na construção de um Estado capaz de prover o bem-estar social naquilo que é importante, prefere subsidiar com recursos fiscais toda e qualquer demanda dita social através do mercado”. (SALM; BAHIA, 2013, p. 118).

Ao que parece, o objetivo maior das políticas sociais adotadas é a inclusão do sujeito no mercado de consumo, ao invés de avançar em políticas públicas que garantam, por exemplo, amplo acesso à saúde e à educação de qualidade. Nesse contexto, Grzybowski (2013, p. 99) entende que dispor de renda para arcar com o ensino privado e o plano de saúde não se equipara à garantia de educação pública de qualidade e de cobertura do Sistema Único de Saúde (SUS), como direito universal. O mesmo se aplica a outras questões, como o transporte público, por exemplo: o crédito facilitado e a redução do imposto sobre produtos industrializados para aquisição de automóveis não garantem o direito de mobilidade em uma grande cidade:

São duas concepções e situações distintas de cidadania. [...] Renda e crédito, como de fato vem acontecendo, retroalimentam e puxam o crescimento da economia, a mesma economia geradora de desigualdade social, pobreza e miséria. Substancialmente, as políticas adotadas vão mais no sentido de criar consumidores e não necessariamente cidadãos. Não estamos ainda diante do direito universal de renda de cidadania, quinhão que cabe a cada um e uma na qualidade de cidadania compartilhada, bandeira da democracia radical. (GRZYBOWSKI, 2013, p. 99)

Diante da inércia dos agentes públicos e do poder aquisitivo desses milhares de brasileiros em ascensão, a “nova classe média” tem se tornado objeto do “mercado dos direitos sociais”. Conforme Cohn (2013, p. 108), estudos apontam que esse novo grupo de consumidores significa um promissor nicho de mercado, tendo em vista que estamos na denominada terceira geração de privatização desses serviços essenciais – que são de responsabilidade do Estado. Esses nichos, segundo a socióloga, são captados por meio da popularização dos planos de ensino, preocupados em oferecer profissionais formados apenas o suficiente para o mercado, e dos seguros e planos privados de saúde, que passam a ofertar “pacotes básicos” de seguros.

Qual a consequência disso? De um lado, o reforço da valorização da situação dos indivíduos no mercado, como alvo para a satisfação de suas necessidades a ser atingido por meio de recursos próprios e individuais; e de outro, [...] sobrecarga dos serviços públicos estatais [...] pela precariedade de cobertura dos planos e seguros privado. (COHN, 2013, p. 108).

Se, por um lado, o aumento da “Classe C” e a crescente mercantilização de serviços (entendidos como direitos sociais) representam, tão somente, mercados em expansão, por outro, há o fato de essa expansão ser turbinada por estímulos e renúncias fiscais que em nada alteram sua natureza. (SALM; BAHIA, 2013, p. 117). É perceptível, portanto, que quanto mais a demanda puder ser atendida por recursos fiscais, melhor para a iniciativa privada; quanto mais os serviços estiverem nas mãos de *empreendedores*, menor a responsabilidade do Poder Público.

Pelo Princípio da Igualdade Material, mencionado ao início deste trabalho, entende-se que o “Estado se obriga mediante intervenções de retificação na ordem social a remover as mais profundas e perturbadoras injustiças sociais”. (BONAVIDES, 2008, p. 379). As ações do governo, no entanto, vão exatamente à contramão desse princípio, pois suas medidas mais parecem um populismo barato, que qualquer medida de cunho social. Nas palavras de Grzybowski (2013, p. 99), no campo político progressista da sociedade brasileira, “nos contentamos com a precariedade mais digna ou ainda miramos o objetivo da dignidade na condição de cidadania para todas e todos?”

## REFERÊNCIAS

ABEP. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE PESQUISA. *Apresentação do novo Critério de Classificação Econômica Brasil*. Disponível em: <<http://www.abep.org/novo/Content.aspx?ContentID=882>>. Acesso em: 2 out. 2013.



- BAGNO, Marcos. *Preconceito linguístico: o que é, como se faz*. 49. ed. São Paulo: Loyola, 2007.
- BAUMAN, Zigmunt. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 22. ed. atual. ampl. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BONTEMPO, Alessandra Gotti. *Direitos sociais: eficácia e acionabilidade à luz da Constituição de 1988*. Curitiba: Juruá, 2005.
- COHN, Amélia. Entre sair da pobreza e ingressar na cidadania. In: BARTELT, Dawid Danilo (Org.). *A “Nova Classe Média” no Brasil como conceito e projeto político*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2013.
- ENGELS, Friedrich. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. Lisboa: Progresso; Moscovo: Avante, 1985. t. III. (Coleção Obras Escolhidas).
- FRANÇA, Livia Valença da Silva. *O Brasil da classe média: cidadania e inserção social através do consumo*. Disponível em: <[http://www.ufpel.edu.br/ifisp/ppgs/eics/dvd/documentos/gts\\_lleics/gt22/gt22livia.pdf](http://www.ufpel.edu.br/ifisp/ppgs/eics/dvd/documentos/gts_lleics/gt22/gt22livia.pdf)>. Acesso em: 20 set. 2013.
- FROMM, Erich. *A revolução da esperança: por uma tecnologia humanizada*. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.
- \_\_\_\_\_. *Psicanálise da sociedade contemporânea*. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1965.
- \_\_\_\_\_. *Ter ou ser?* 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- GRZYBOWSKI, Cândido. Que Brasil estamos construindo? In: BARTELT, Dawid Danilo (Org.). *A “Nova Classe Média” no Brasil como conceito e projeto político*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2013. p. 67.
- GUARESCHI, Pedrinho; RAMOS, Roberto. *A máquina capitalista*. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.
- LUCE, Mathias Seibel. Brasil: nova classe média ou novas formas de superexploração da classe trabalhadora? *Trabalho, Educação Saúde*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 169-190, jan./abr. 2013. Disponível em: <<http://www.revista.epsv.fiocruz.br/upload/revistas/r472.pdf>> Acesso em: 23 set. 2013.
- MARX, Karl. *O Capital*. São Paulo: Abril, 1983. t. 2, v. 1 e 2.
- MARX, Karl. O Capital. A Chamada Acumulação Original. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Obras escolhidas*. Lisboa: Progresso; Moscovo: Avante, 1983b. t. II.
- MENEZES, Cynara. *Marilena Chauí: “Não existe nova classe média”*. Disponível em: <<http://www.socialistamorena.cartacapital.com.br/marilena-chauí-nao-existe-nova-classe-media/>>. Acesso em: 2 out. 2013.
- NERI, Marcelo Côrtes (Coord.). *A nova classe média*. Rio de Janeiro: FGV; IBRE; CPS, 2008.

NERI, Marcelo. *Equação de salários minceriana*. Disponível em: <[http://www.cps.fgv.br/cps/pesquisas/Políticas\\_sociais\\_alunos/2011/pdf/BES\\_EquacaoMinceriana.pdf](http://www.cps.fgv.br/cps/pesquisas/Políticas_sociais_alunos/2011/pdf/BES_EquacaoMinceriana.pdf)>. Acesso em: 3 out. 2013.

PADILHA, Walkíria. *Shopping center: a catedral das mercadorias*. São Paulo: Boitempo, 2012.

SALM, Claudio; BAHIA, Ligia. Tênis, bermuda, fone no ouvido... Vai saúde e educação também? In: BARTELT, Dawid Danilo (Org.). *A “Nova Classe Média” no Brasil como conceito e projeto político*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2013. p. 139.

SANDRONI, Paulo. *Novíssimo dicionário de economia*. São Paulo: Best Seller, 1999.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 34. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2011.



# Notas introdutórias acerca da questão democrática: aspectos para compreensão do desenvolvimento sustentável

Caroline Ferri<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

É possível verificar que boa parte dos estudos jurídicos acerca da democracia se fundamentam numa espécie de “arqueologia” do termo. Longe de ser uma crítica a tal perspectiva, este texto não se propõe a um estudo histórico que abarque desde as origens gregas e romanas da democracia até a contemporaneidade, porque a ideia a ser apresentada neste momento é o agrupamento de elementos democráticos em modelos tais que, em maior ou menor medida, mostram as perspectivas teóricas do regime democrático. A caracterização de tais modelos permite, em certa medida, verificar

---

<sup>1</sup> \* Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professora no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul (UCS).

a idealidade democrática que permeia a teoria contemporânea de participação política.

E justamente tal perspectiva é utilizada pelas estruturas ambientalistas para demonstrar o papel participativo na busca de um desenvolvimento sustentável.

A partir da verificação de tais modelos, propõe-se uma leitura acerca da relação entre democracia (como participação) e ideia ambiental, mais especificamente, no que se refere ao tema desenvolvimento sustentável.

## 2 A IDEIA DEMOCRÁTICA

Uma ideia bastante comum quando se trata de democracia é a consideração de ser ela um regime em franca expansão e desenvolvimento, uma espécie de percurso histórico que teve início com os gregos e que perdura até hoje. Tal argumento, entretanto, não se sustenta. Sua problemática está naquilo que Dahl aponta como dificuldades de compreensão democrática.

Para o autor, o governo popular grego conheceu movimentos de ascensão e queda, e esses momentos não poderiam ser descritos como “ascensão firme até um pico distante, pontilhada aqui e ali por breves descidas”. (2009, p. 17). Também acentua a existência de um caráter equivocado das pressuposições de que o regime democrático pudesse ter sido simplesmente “inventado” em um dado momento, como todas as inovações tecnológicas.

Ao contrário, destaca Dahl que a democracia parece ter sido muitas vezes e em inúmeros locais inventada e recriada. “Parte da expansão da democracia (talvez boa parte) pode ser atribuída à difusão de idéias e práticas democráticas, mas só a difusão não explica

tudo.” (2009, p. 19). O autor continua sua explanação para destacar justamente o fato de que esses argumentos, longe de significarem que se deve ter uma espécie de “desprezo” pelas razões de ordem histórica na formação da democracia, correspondem justamente ao fato de que eles devem ser levados em consideração quando da observação de elementos e estruturas que podem ser significativas para a compreensão de fenômenos contemporâneos. A democracia surge sempre que existirem o que ele define como “condições adequadas”, e que essas existiram em várias épocas e lugares. Tais “tendências democráticas” são desenvolvidas por meio de uma certa “lógica de igualdade”, o que, na teoria do autor, vão corresponder a algumas condições ou critérios ditos por ele como necessários para um processo igualmente democrático. (2009, p. 17-20).

Tais questionamentos nos apontam para uma necessidade de discussão da democracia que ultrapasse considerações históricas exclusivas. Não significa, por óbvio, que este estudo é desnecessário ou infrutífero. Ele, por si mesmo, precisa ser acompanhado de considerações acerca de elementos políticos e sociais que acabam por redefinir as dimensões democráticas. Nos dizeres de Cunningham (2009, p. 23), “há limites de quanto uma consideração estritamente histórica pode ajudar a entender ou avaliar teorias democráticas”.

Entretanto, tal dificuldade não se constitui num impeditivo para as tentativas de definição e compreensão das teorias democráticas. Nesse sentido, observa-se o exposto por MacPherson (2003). O autor se propõe esboçar alguns traços essenciais da democracia liberal contemporânea. Para tanto, estabelece quatro modelos históricos sucessivos para a realização dessa análise, que implicaria uma maior compreensão dos conceitos, limites e possibilidades da democracia liberal. Sua justificativa para tal proposta é a observação das distinções existentes nos conceitos de democracia nos seus pe-

ríodos de tempo, o que permite a conclusão de que a democracia não se coloca atualmente como uma proposta estanque e definida, e também para que se possa perceber o quanto um modelo abarca considerações já elencadas por seu padrão anterior, seja no sentido de as reafirmar seja no de as rechaçar. (p. 11-20).

O primeiro modelo, fundado nas teorias de caráter utilitarista – é dito “democracia como proteção”. A democracia teria por finalidade a defesa dos cidadãos de qualquer forma de opressão do governo, de modo a proteger o chamado “homem de mercado”. Ao se definir a característica da felicidade como a de maior primazia nas questões humanas, essa entendida como a maior satisfação possível das condições de bem-estar dos indivíduos, propõe uma noção de igualdade entre os sujeitos, já que, na “conta” da felicidade, cada um deve contar tão somente por um.

Em razão disso, a função das ordens políticas e legais deve ser a realização de “el mejor conjunto de leyes, la mejor distribución de derechos y obligaciones serían los que produjesen la mayor felicidad para el mayor número”.<sup>2</sup> (MACPHERSON, 2003, p. 41). Nessa perspectiva, um regime democrático acabaria por proteger os cidadãos de possíveis desmandos governamentais e, essencialmente, poderia melhorar o desempenho dos homens na obtenção de riquezas. Isso se deve ao fato de que os homens, por sua condição natural de busca de prazeres, e da associação dessa com a ideia de obtenção de bens econômicos, tem tendência ao consumo, e sua motivação para maximizar ao máximo suas satisfações e utilidades acaba por fazer da democracia um regime adequado, pois ela concederia aos homens a liberdade necessária para realizar tais buscas.

---

<sup>2</sup> Tradução livre: “o melhor conjunto de leis, a melhor distribuição de direitos e obrigações seriam os que produzissem a maior felicidade para o maior número”.

Num segundo modelo democrático, tratado por MacPherson (2003) como “democracia como desenvolvimento”, derivado das teses de Mill (1977) parte-se de pressupostos oriundos de observações da realidade concreta. No século XIX, a teoria democrática liberal sofria grandes mudanças, em parte, devidas à análise das condições das classes trabalhadoras. Essas, por meio de insurgências, começavam a se tornar um perigo à propriedade. Além disso, as condições de trabalho (que originaram manifestações de contrariedade) eram de tal forma desumanas que não mais poderiam ser defendidas.

As teses democráticas passaram a defender que a democracia necessita ter o condão de proteção. O povo precisa ser protegido das ações e dos desígnios do governo, de modo tal que possa livremente desenvolver as suas atividades. O substrato da democracia não é somente a manutenção de uma ordem social e política, mas contribuir para o desenvolvimento humano. Dessa forma, defende-se que a democracia pode se constituir em um instrumento para a melhoria da humanidade. Pode-se, assim, definir a proposta de Mill (1997) como um modelo moral de democracia.

Os modelos de democracia, como proteção, e de democracia, como desenvolvimento, possuem um elemento fundamental distinto, que acaba por, em última análise, distinguir suas percepções democráticas. Esse aspecto é o conceito de homem e sociedade. O projeto de democracia (como proteção) não possui nenhuma visão acerca das consequências da assunção da democracia para uma visão social ou para a humanidade.

Isso se deve ao fato de que seus estudos não se constituíam em termos normativos, mas descritivos. Não realizavam nenhum juízo acerca da sociedade de sua época, essa justificada por seu nível de produtividade material. Justamente por esse aspecto, a função prin-



cial do regime democrático era “impedir que el gobierno oprimiera a los gobernados”.<sup>3</sup> (MACPHERSON, 2003, p. 62).

Uma das diferenças essenciais entre esses dois modelos (democracia, como proteção, e democracia, como desenvolvimento) é o objetivo que se definia para o sistema político democrático. Mill (1997) não negava a existência de um caráter protetivo da democracia, mas somou a isso outra função essencial: a condição de melhoria da humanidade. Dessa forma, seu sistema democrático deixa de ter o caráter descritivo da proposta de Bentham para assumir, também, um cunho normativo: sua teoria da democracia possui um aspecto moral.

O modelo número três, chamado “democracia como equilíbrio”, foi desenvolvido essencialmente por Schumpeter (2008). Também chamado por MacPherson de “modelo elitista pluralista” (2003, p. 102), procura se enquadrar de modo mais adequado ao modelo de sociedade e ao homem contemporâneos. Ele parte do pressuposto da caracterização das sociedades como sociedades plurais, onde os indivíduos podem escolher modos de vida distintos, de acordo com os seus interesses particulares. MacPherson assim caracteriza esse modelo:

Es elitista en el sentido de que asigna el papel principal en el proceso político a grupos de dirigentes que se escogen a sí mismos. Es un modelo de equilibrio en el sentido de que presenta el proceso democrático como un sistema que mantiene el equilibrio entre la oferta y la demanda de mercaderías políticas. (2003, p. 103).<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Tradução livre: “impedir que o governo oprimisse os governados”.

<sup>4</sup> Tradução livre: “É elitista no sentido de que designa o papel principal, no processo político, a grupos dirigentes que se escolhem a si mesmos. É um modelo de equilíbrio no sentido de que apresenta o processo democrático como um sistema que mantém o equilíbrio entre a oferta e a procura de mercadorias políticas.”

Esse modelo, assim, abandona a perspectiva do modelo anterior de que a democracia deve apresentar um fundo moral e se constitui em um mecanismo que possibilita melhorias para os sujeitos, porque admite que a participação política não se constitui em um valor em si mesmo. Ela pretende a satisfação dos desejos individuais das pessoas como elas são e não busca uma condição de dever-ser dos sujeitos. Não se caracteriza pela definição de um valor democrático, mas pela observação dos fatos reais que envolvem a condição democrática.

Schumpeter (2008) levou em conta, portanto, esta questão: os fatos da vida democrática exigiam uma alteração na perspectiva da democracia. Para além de questionar a teoria clássica, colocou em evidência a necessidade de uma nova visão acerca da democracia, uma definição diferente da anterior e, essencialmente, realista. Ao definir a teoria da democracia nos seus moldes tradicionais, como um processo de relações de meios e fins, evidencia a sua impossibilidade empírica e dá vazão à sua proposta para a democracia, ou seja, um regime político dissociado de qualquer finalidade moral. A democracia, então, não é um processo que intenta a melhoria das condições morais dos indivíduos, mas um regime de governo que independe de tais considerações ou possíveis resultados que abarquem a esfera da moralidade.

Nesse sentido, pode-se afirmar ser a teoria de Schumpeter (2008) um olhar revisitado nas teorias clássicas da democracia. Ao questionar a noção de democracia como uma teoria de meios e fins colocou em evidência outra realidade democrática, dissociada de tais finalidades.

### 3 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

O quarto modelo descrito pelo autor é chamado “democracia participativa”. Apesar de não ser um modelo tão sólido teoricamen-

te quanto os anteriores, é tratado pelo autor com uma perspectiva positiva para a democracia, dado que o sistema atual de participação política não daria conta de resolver os problemas advindos das dificuldades de classes menos favorecidas economicamente de apresentarem suas vontades no processo democrático, bem como torná-las exigências efetivas. Por relacionar a baixa participação política com a iniquidade social, MacPherson ressalta que “para que haya una sociedad más equitativa y más humana hace falta un sistema político más participativo”.<sup>5</sup> (2003, p. 122).

Esse modelo vai exigir, então, que se preste atenção nas mudanças da sociedade e na consciência dos indivíduos. A questão essencial da democracia participativa, assim, não é de como essa pode atuar, mas como é possível a obtenção de uma condição a partir da qual os indivíduos venham a tomar parte nas decisões políticas.

Em suma, o problema desse modelo não é tanto o funcionamento da democracia participativa, mas como é possível atingi-la. Assim, é necessário verificar quais são os obstáculos que precisam ser removidos, quais mudanças precisam ocorrer na sociedade para que se consiga chegar à plenitude desse modelo. O autor enuncia que tais alterações devem ocorrer na consciência do povo e na diminuição das desigualdades.

A mudança de consciência do povo corresponde à realização de atos que façam com que ele deixe a condição de mero consumidor, “a verse y actuar como personas que ejercitan sus propias capacidades y gozan con el ejercicio y el desarrollo de éstas”.<sup>6</sup> (MACPHERSON, 2003, p. 129).

---

<sup>5</sup> Tradução livre: “para que haja uma sociedade mais equitativa e mais humana faz falta um sistema político participativo”.

<sup>6</sup> Tradução livre: “a se verem e atuarem como pessoas que exercitam suas próprias capacidades e gozam do exercício e desenvolvimento dessas”.

O outro requisito é a efetiva diminuição das desigualdades social e econômica. Segundo MacPherson (2003), a desigualdade exige a manutenção de um sistema partidário não participativo. Em sendo a desigualdade aceita nos regimes políticos democráticos, a não participação também será admitida normalmente. Assim, é fundamental a diminuição da diferença na distribuição de renda nos Estados.

O problema que se coloca é justamente que a satisfação do requisito da tomada de consciência popular exige a diminuição da desigualdade. E, para que mitigue essa condição, é preciso uma maior consciência popular. Configura-se, assim, um círculo vicioso quanto a esses dois elementos: “No podemos lograr más participación democrática sin un cambio previo de la desigualdad social y la conciencia, pero no podemos lograr los cambios de la desigualdad social y la conciencia si antes no aumenta la participación democrática.”<sup>7</sup> (MACPHERSON, 2003, p. 130).

A saída, segundo o autor, é a procura de soluções que não estejam no centro desse círculo, ou seja, está na busca de alterações que já podem ser vistas, ou que estejam em perspectiva, seja no que se refere à quantidade de participação democrática ou à desigualdade social, seja na consciência do consumidor.

Dentre essas aberturas, inclui-se a percepção dos sujeitos acerca de que, além de benefícios, o crescimento econômico tem custos, como os problemas ambientais evidentes na contemporaneidade. Outro está na percepção dos custos da apatia política. Trabalhadores notam que a sua baixa participação política permite

---

<sup>7</sup> Tradução livre: “Não podemos obter mais participação democrática sem uma mudança prévia da desigualdade social e da consciência, porém não podemos obter as mudanças de desigualdade social e a consciência se antes não aumentar a participação democrática.”

que o poder empresarial acabe por dominar vários setores da sociedade. Por fim, o capitalismo financeiro tem se mostrado cada vez menos capaz de satisfazer as necessidades dos consumidores.

Esses fatores levam ao desenvolvimento da ideia de participação política. Segundo o autor, eles acabam conduzindo a “una reducción de la consciencia de consumo, a una reducción de la desigualdad de clase y a un aumento de la participación política actual”.<sup>8</sup> (MACPHERSON, 2003, p. 137-138).

Dessa forma, a tese defendida pelo autor – uma democracia participativa – compreende um sistema em que os indivíduos, membros do Estado, têm condições de não somente escolher os sujeitos que irão participar do governo, mas de tomar parte efetivamente do universo político-democrático.

### 3.1 Relação entre democracia participativa e desenvolvimento sustentável

O conceito de desenvolvimento sustentável, recentemente incluído nos debates acerca da teoria da democracia, tem um conceito de complexo esclarecimento. Tendo-se em conta o descrito na Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, ocorrida em Estocolmo, no período de 5 a 16 de junho de 1972, pode-se afirmar sua ampla concepção e as diversas possibilidades de atuação, no sentido que confere a vários grupos a tarefa de realização de um esforço conjunto a fim de se adotarem medidas de proteção do ambiente. *In verbis*:

---

<sup>8</sup> Tradução livre: “uma redução da consciência de consumo, a uma redução da desigualdade de classe e a um aumento da participação política atual”.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano atenta à necessidade de um critério e princípios comuns que ofereçam aos povos do mundo inspiração e guia para preservar e melhorar o ambiente humano, proclama que:

[...]

7. Para se chegar a esta meta será necessário que cidadãos e comunidades, empresas e instituições, em todos os planos, aceitem as responsabilidades que possuem e que todos eles participem equitativamente, nesse esforço comum. Homens de toda condição e organizações de diferentes tipos plasmarão o meio ambiente do futuro, integrando seus próprios valores e a soma de suas atividades. As administrações locais e nacionais, e suas respectivas jurisdições são as responsáveis pela maior parte do estabelecimento de normas e aplicações de medidas em grande escala sobre o meio ambiente. Também se requer a cooperação internacional com o fim de conseguir recursos que ajudem os países em desenvolvimento a cumprir sua parte nesta esfera. Há um número cada vez maior de problemas relativos ao meio ambiente que, por ser de alcance regional ou mundial ou por repercutir no âmbito internacional comum, exigem uma ampla colaboração entre as nações e a adoção de medidas para as organizações internacionais, no interesse de todos. A Conferência encarece aos governos e aos povos que unam esforços para preservar e melhorar o meio ambiente humano em benefício do homem e de sua posteridade.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/estocolmo1972.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2013. Tradução livre. No original: The United Nations Conference on the Human Environment, having met at Stockholm from 5 to 16 June 1972, having considered the need for a common outlook and for common principles to inspire and guide the peoples of the world in the preservation and enhancement of the human environment, proclaims that:

[...]

7. To achieve this environmental goal will demand the acceptance of responsibility by citizens and communities and by enterprises and institutions at every level, all sharing equitably in common efforts. Individuals in all walks of life as well as organizations in many fields, by their values and the sum of their actions, will shape the world environment of the future. Local and national governments will bear the greatest burden for large-scale environmental policy and action within their jurisdictions. International cooperation is also needed in order to raise resources to support the

Isto indica, por sua vez, que a questão ambiental, em todos os seus aspectos, exige uma participação popular e institucional que se insira no contexto da democracia participativa. A justificativa para tal argumento está no fato de que somente em instâncias de participação

Para tanto, é imprescindível que este esforço conjunto dos indivíduos e instituições esteja relacionado com uma esfera de participação democrática. Se o meio ambiente pode ser mencionado como um direito pertencente não a um indivíduo ou um grupo de indivíduos, mas a toda uma coletividade, nada mais significativo do que as decisões acerca dele possam ser tomadas por instâncias participativas no processo democrático.

#### 4 Considerações finais

Uma primeira questão a ser destacada acerca deste texto é que ele se apresenta como de caráter introdutório. Procura apresentar uma questão teórica que envolve os dinamismos da relação entre democracia e meio ambiente, especialmente no que se refere à democracia enquanto participação e o desenvolvimento sustentável. Assim, ele deve ser visto como um texto básico cujas ideias e fundamentos serão objetos de outro texto, posterior.

Acerca das proposições aqui discutidas, pode-se afirmar que as questões ambientais na sua totalidade têm ocasionado uma maior discussão no que tange a dimensões e possibilidades das democra-

---

developing countries in carrying out their responsibilities in this field. A growing class of environmental problems, because they are regional or global in extent or because they affect the common international realm, will require extensive cooperation among nations and action by international organizations in the common interest. The Conference calls upon Governments and peoples to exert common efforts for the preservation and improvement of the human environment, for the benefit of all the people and for their posterity.

cias contemporâneas. Por ter em seu cerne uma gama de elementos que envolvem a totalidade dos indivíduos e também ultrapassam as condições e perspectivas de uma única geração, acabam por permitir a construção de um debate mais efetivo entre a cidadania enquanto denominação legal e, essencialmente, como elemento de legitimação das decisões de um Estado.

Para tanto, se requer uma maior participação da sociedade civil nas discussões acerca do meio ambiente e dos efeitos de sua proteção e/ou degradação, seja no que se refere à efetivação de mecanismos democráticos, como as audiências públicas, por exemplo, seja na tomada de consciência dos indivíduos acerca do papel e da função de uma participação cidadã mais efetiva.<sup>10</sup>

## REFERÊNCIAS

- BENTHAM, Jeremy. *An introduction to the principles of morals and legislation*. London: Clarendon Press, 1907. [Fac-símile da edição].
- THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE HUMAN ENVIRONMENT (Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano), having met at Stockholm, from 5 to 16 June 1972. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/estocolmo1972.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2013.
- CUNNINGHAM, Frank. *Teorias da democracia: uma introdução crítica*. Trad. de Delamar José Volpato Dutra. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- DAHL, Robert. *Sobre a democracia*. Trad. de Beatriz Sidou. Brasília: Ed. da UnB, 2009.
- MACPHERSON, C. B. *La democracia liberal y su época*. Trad. de Fernando Santos Fontenela. Madri: Alianza, 2003.

---

<sup>10</sup> Uma das questões que desde esse ponto se pode discutir (também numa produção posterior) é justamente a configuração desta participação e, principalmente, dos limites que ela possui, vista como elemento importante da autonomia dos indivíduos contemporâneos. Em certo sentido, trata-se de uma discussão acerca dos próprios limites da teoria argumentativa em matéria ambiental e das crenças valorativas sobre os sujeitos.



MILL, James. *Government*. London: J. Innes, 1825. [Fac-símile da edição].

MILL, John Stuart. The collected works of John Stuart Mill. In: ROBSON, John M. (Ed.). *Essays on politics and society part II*. Toronto: University of Toronto Press, 1977. v. 19.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalism, socialism and democracy*. New York: Harper Perennial Modern Thought, 2008.

# O reconhecimento dos direitos sociais no Brasil: notas a serem lembradas

Mara de Oliveira<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

*“Se podes olhar, vê. Se podes ver, repara”.*<sup>2</sup>

É comum a docentes de Ensino Superior escreverem artigos para revistas ou capítulo de livros sobre unidades de aulas ministradas, incorrendo em descrições, que, diante do número limitado de páginas, pontuam, centram-se, muito amiúde, em caracterizar, como no caso da autora deste artigo, no que são direitos e políticas sociais (considerando a Constituição Federal brasileira de 1988)<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Graduada em Serviço Social pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Membro permanente no Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas e Sociais da UCS. Professora no Centro de Ciências Humanas e da Educação da UCS. E-mail: molivei8@gmail.com

<sup>2</sup> SARAMAGO, José. Ensaio sobre a cegueira. 41. reimp. São Paulo: Cia. das Letras, 2007. p. 9.

<sup>3</sup> Ver, por exemplo: OLIVEIRA, Mara; ANUNCIACÃO, Daniela Andrade da; CARRARO, Gissele. Direitos socioambientais e políticas públicas: reflexões sobre as

ou em uma revisão conceitual sobre bem-estar social – parâmetro balizador à elaboração de políticas sociais públicas.<sup>4</sup> Isso, por vezes, mascara (ou não deixa claramente explicitadas) as concepções e perspectivas teórico-metodológicas utilizadas.

Sendo a presente produção um capítulo de livro organizado pelo Programa de Mestrado em Direito onde a autora é docente de disciplina acerca de políticas públicas nada mais lógico do que apresentar sua posição sobre o tema.

Assim, de início, uma afirmação definidora do “lugar de onde se está falando”: a formação de direitos sociais – operacionalizados através de políticas públicas de natureza social – não são o resultado de “nobres ideais e valores morais”<sup>5</sup> (tradução nossa).

Os direitos expostos na Constituição Federal de 1988 (assim como aqueles definidos a partir de 1930, no processo de industrialização no Brasil), não foram doações do mercado e do Estado, mas são “frutos de conquistas importantes da classe trabalhadora frente à exploração da sua força de trabalho”.<sup>6</sup> Agreguem-se a isso constatações sobre o fato de que após a Segunda Guerra Mundial (pós-anos 40 do século passado),

---

indispensáveis relações à efetivação das necessidades humanas básicas. In: SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da (Org.). Princípios do Direito Ambiental: articulações teóricas e aplicações práticas. E-book. Caxias do Sul: Educus, 2013. p. 10-33.

<sup>4</sup> Ver, por exemplo: OLIVEIRA, Mara; KELLER, Rene José; RODRIGUES, Isabel Nader. Concepções de bem-estar a partir de prismas diferenciados de análise. In: OLIVEIRA, Mara; TRESCASTRO, Sandro Bergue (Org.). Políticas públicas: definições, interlocuções e experiências. E-book. Caxias do Sul: Educus, 2012. p. 41-80.

<sup>5</sup> ANDERSON, Perry. Las ideas y la acción política en el cambio histórico. In: BORON, Atilio A.; AMADEO, Javier; GONZÁLEZ, Sabrina (Org.). La teoría marxista hoy: problemas y perspectivas. Buenos Aires: Clacso, 2006. p. 379.

<sup>6</sup> BOSCHETTI, Ivanete et al. (Orgs.). Política social no capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008. p. 7-8.

entre as ações positivas que passam a ser implementadas de forma ampliada pelos Estados sobressaem as políticas sociais de caráter universal,<sup>7</sup> concebidas como contrapartida dos direitos de cidadania. Redes de proteção foram estabelecidas sob a denominação de seguridade social. *Nada de bondade. Apenas formas negociadas e civilizadas de lidar com as ameaças à ordem social.*<sup>8</sup> (Grifo nosso).

Explica-se: a disposição de certos direitos, no caso os sociais, e, por extensão as políticas públicas que os operacionalizam, significa

o reconhecimento de que problemas sérios ligados à reprodução do trabalhador – e pois do próprio trabalho – associados a problemas decorrentes das desigualdades que o capitalismo produz, conferem à questão social caráter de ameaça à ordem social.

O chamado Estado de Bem-Estar, que no Brasil não chegamos a conhecer e a seguridade social, núcleo desse Estado, que chegou ao Brasil com a Constituição Federal de 1988, encontram-se, *hoje, no topo de discórdias entre correntes de pensamento divergentes e entre posições político-ideológicas antagônicas.* (Grifo e separação em parágrafos nossos).<sup>9</sup>

Por isso, é pertinente assinalar que no

campo nas instituições, não há como recortar e definir “padrões” sem recorrer à história. Mas sem conceitos claros, a experiência histórica fica temporalmente indeterminada e acaba perdendo-se na multiplicidade infinita dos casos impedindo a comparação entre seus processos e formas e

<sup>7</sup> No Brasil a universalização das políticas sociais, definidas no aparato legal, ocorre apenas a partir de tal definição na Constituição Federal de 1988.

<sup>8</sup> VIANNA, Maria Lúcia Werneck. Reforma do Estado e política social: notas à margem do tema. In: BEHRING, Elaine Rossetti; ALMEIDA, Maria Helena Tenório (Org.). Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2008a. p. 144.

<sup>9</sup> Idem.

inviabilizando, assim a organização e a análise de suas tendências através da construção de tipos ou paradigmas.<sup>10</sup>

Destarte, para se compreender o surgimento e o desenvolvimento das políticas sociais, é imprescindível identificar e interpretar as determinações históricas, econômicas, políticas e culturais que foram/são constituídas – e junto a essas como se formou o capitalismo e se estabeleceram as relações entre Estado e sociedade<sup>11</sup> – *destruindo o véu ideológico que a cobre*,<sup>12</sup> “para que possamos ir além das suas manifestações fenomênicas, para, em seguida, reconstruí-lo no nível do pensamento com toda a sua riqueza”.<sup>13</sup> É necessário, ainda, lente(s) teórica(s) que não é(são) neutra(s), pois que estão conectadas(s) à determinada visão de homem e mundo.<sup>14</sup>

Ora, tais análises não cabem em um artigo, mas precisam ser referendadas e é isto que se busca no presente artigo: indicar as bases teórico-metodológicas, portanto, também, ideopolíticas que referendem a leitura da realidade contemporânea acerca das políticas sociais públicas.<sup>15</sup>

---

<sup>10</sup> FIORI, José Luís. Estados de Bem-Estar Social: padrões e crises. *PHYSIS*, Rev. Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, ano 7, v. 2, p. 129-147, 1997.

<sup>11</sup> Sobre as relações entre Estado e sociedade e a constituição de políticas sociais públicas no Brasil, ver entre as referências citadas: Iamamoto In: BOSCHETTI et al. 2008, p. 13-43; BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 47-81.

<sup>12</sup> BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. Política social: fundamentos e história. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007. p. 25. (Biblioteca Básica/Serviço Social).

<sup>13</sup> Idem.

<sup>14</sup> Sobre abordagem (perspectivas teórico-metodológicas) de análise de políticas sociais, ver entre as referências citadas: BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 25-46; BEHRING, 1998.

<sup>15</sup> Devido a essa complexidade, este artigo irá, em certos momentos, remeter a questões que aqui não serão objeto de análise, mas serão tratadas em outro texto posterior a este.

## 2 A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS: ALGUMAS REFLEXÕES A RESPEITO DAS DIFICULDADES POSTAS À CONTEMPORANEIDADE

No percurso da edificação dos direitos no Brasil,

– pesa a determinação de elementos fundamentais da formação histórica brasileira: a grande propriedade territorial,

– as relações de poder, apoiadas em relações de dependência pessoal, no compadrio e na ideologia do favor [...].

– Essa herança favorece o cultivo dos interesses privados, inclusive o uso privado de recursos públicos, impeditivos da constituição de uma cidadania sólida e universal.

– Essa cultura política não foi inteiramente superada, apesar das lutas por direitos.<sup>16</sup> (separação em itens nossa).

A formação histórica brasileira, incluindo as relações de poder (dominantes) inter cruzando as relações de dependência (dominados) articulou-se (articula-se?) de forma patrimonialista e privatista:

Do lado dos dominantes, ele opera na produção da *visão de seu direito natural ao poder e na legitimação desse pretensão direito natural por meio das redes de favor e clientela* [...];

do lado dos dominados, *ele se realiza pela via milenarista com a visão do governante como salvador, e a sacralização-satanização da política.*

Em outras palavras, o mito engendra uma visão messiânica da política que possui como parâmetro o núcleo milenarista

---

<sup>16</sup> IAMAMOTO, Marilda. Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Org.). Política social no capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008a. p. 35.

como embate cósmico final entre a luz e a treva, o bem e o mal, de sorte que o governante ou é sacralizado (luz e bem) ou satanizado (treva e mal).<sup>17</sup> (sublinhado nosso, grifo da autora).

Tais relações são claramente percebidas no Brasil contemporâneo, ainda neste ano de 2015 e compõem o que alguns autores denominam cultura política transmitida e assimilada a partir de certa representação simbólica exercida como poder simbólico, que é, “com efeito, esse poder invisível o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo o exercem”.<sup>18</sup>

Cultura que abarca relações de clientelismo, favor, barganha, porque *instalada na lógica do não direito*. É uma sociedade erigida sobre pilares onde “vigoram as regras culturais de uma tradição hierárquica, plasmadas em um padrão de sociabilidade que obsta a construção de um princípio de reciprocidade que confira ao outro o estatuto de sujeito de interesses válidos e legítimos”.<sup>19</sup>

*Exemplos cotidianos negadores do direito como sendo de todos* são, atualmente, proferidos pela linguagem do preconceito, da intolerância (quicá do ódio), da violência veiculados em vários protestos ocorridos no Brasil, especialmente a partir de 2013 (*e-mails*, cartazes usados em passeatas e manifestações, afirmações de jornalistas em programas de rádio e TV, expressos nas redes sociais por sujeitos de diferentes classes sociais, etc.):

---

<sup>17</sup> CHAUI, Marilena. Brasil, mito fundador e sociedade autoritária. 1. ed. São Paulo: Ed. da Fundação Perseu Abramo, 2000. p. 89.

<sup>18</sup> BOURDIEU, Pierre. O poder simbólico. Rio de Janeiro: Difel; Lisboa: Bertrand Brasil, 1989. p. 8.

<sup>19</sup> TELLES, Vera da Silva. Pobreza e cidadania. São Paulo: Edusp; Editora 34, 2001. p. 20.

– contrários a programas de transferência de renda;<sup>20</sup>

– de culpabilização dos “miseráveis” pelo elevado índice de mortes no trânsito, uma vez “que agora têm carro”; “resultado desse governo espúrio que popularizou o carro pelo crédito fácil, o carro para quem nunca tinha lido um livro”;

– que discorda de um maior acesso ao uso do aeroporto, propagado com frases tais como: “O ‘*glamour*’ foi para o espaço” e, cuja resposta é: “Puxa, mas para *glamour* falta muuuito! Está mais para estiva”, ou ainda: “E sabe o que é pior? É quando esse tipo de passageiro senta exatamente a seu lado e fica roçando o braço peludo no seu, porque – é claro – não respeita (ou não cabe) nos limites do seu assento”;

– que propaga sua intolerância aos nordestinos: “Nordestino não é gente. Faça um favor a SP: mate um nordestino afogado”; “Espero que nunca mais chova lá, seca para sempre”;

– que estabelece a relação entre uma certa aparência e a cor ao exercício de certas profissões: “Me perdoem se for preconceito, mas essas médicas cubanas têm uma cara de empregada doméstica. Será que são médicas mesmo? Afe, que terrível! Médico, geralmente, tem postura, tem cara de médico, se impõe a partir da aparência...”

Tais discursos representativos da cultura política brasileira, reacendida nesses últimos anos, com certeza, alia-se à lógica dominante do grande capital contrário a direitos universais, por extensão, a políticas sociais públicas, enquanto são direito de todos, dever do Estado.

---

<sup>20</sup> Não se está tratando de críticas a serem efetuadas na Parte 3, acerca da centralidade das políticas sociais públicas focalizadas na pobreza, mas na veiculação de notícias contra o direito à renda, à saúde, à habitação, etc.



Construiu-se e se continua alimentado o País com “dualismos, disparates e contrastes de todos os tipos [...], experiência do desconcerto diante de uma sociedade que quer ser moderna, cosmopolita e civilizada, mas que convive placidamente com a realidade da violência, do arbítrio e da iniquidade”.<sup>21</sup>

Sociedade negadora do preceito de que

seres humanos merecem respeito pelo ideal de humanidade e dignidade [...], bastião que tem levado os militantes dos Direitos Humanos a lutar contra todas as formas de discriminação, preconceito, desigualdade, injustiças sociais, políticas e econômicas, violência física ou psicológica e impunidades de toda sorte.<sup>22</sup>

A linguagem de adesão ao preconceito o alia a formas de intolerância, ignorância e práticas individualistas ligadas a pressupostos básicos do neoliberalismo,

o que significa, no discurso teórico, “despolitizar” a economia e, na prática, reduzir a intervenção do Estado na vida social ao mínimo, tem como princípio ético a propagação de um subjetivismo e de um individualismo exacerbados, cuja cultura pós-moderna é seu protótipo (HARVEY, 1992), *colocando o indivíduo e sua liberdade individual no topo da escala valorativa, desmontando os direitos sociais dos trabalhadores, secundarizando os objetivos vinculados à igualdade social, aceitos apenas como defesa de condições de mesmas e iniciais oportunidades de todos.*<sup>23</sup> (Grifo nosso).

<sup>21</sup> TELLES, Vera da Silva. Direitos sociais: afinal do que se trata? Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2006. p. 79.

<sup>22</sup> SILVA, Sérgio Gomes da. Direitos humanos: entre o princípio da igualdade e a tolerância. Praia Vermelha, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 79-94, jan./jun. 2010.

<sup>23</sup> OLIVEIRA, Mara. Reformas estruturais de segunda geração e cúpula das Américas: a mudança de estratégia política de dominação econômica na América Latina. 2005. Tese (Doutorado) – PUCRS/FSS, Porto Alegre, 2005. p. 49.

Com isso, de fato, persiste o “conservadorismo no social [expresso] no retorno à naturalização da desigualdade social ou à aceitação do ‘fenômeno’ da pobreza como inevitável [e até como merecimento]”.<sup>24</sup> A cultura política brasileira estamental continua, agora, acrescida de elementos da “cultura da nova ordem”<sup>25</sup> – sociedade de consumo, de massas e do espetáculo – edificadora conforme Ianni de um *novo processo civilizatório* “que desafia, rompe, subordina, mutila, destrói ou recria outras formas sociais de vida e de trabalho, compreendendo *modos de ser, pensar, agir, sentir e imaginar*”.<sup>26</sup> (Grifo nosso).

Diante disso, é correto afirmar que

a ética protestante foi abandonada em nome do espírito capitalista segundo a fórmula de Benjamin Franklin, para quem “tempo é dinheiro”. Se tempo é dinheiro, ele não é busca de sentido e subjetividade, mas quantidade e heteronomia imposta pela temporalidade do capitalismo tardio – o que só aprofunda a crise do sentido da atividade: *a desagregação do sentido da vida em comum arrisca subsumir o homem nessa alienação particular [...], o sentir-se estranho no mundo, o sentimento do não pertencimento, o de ser supérfluo*. Deve-se, aqui, diferenciar o capitalismo de produção do capitalismo de consumo. No primeiro, o “homem só se sentia em casa quando fora do trabalho e quando no trabalho, estava fora de si”. *Na sociedade do consumo, quando o homem está fora do trabalho, tampouco se encontra junto a si. A “escalada da insignificância” resulta em uma lógica do desengajamento em relação a um mundo compartilhado e com respeito também a si mesmo, com a dificuldade de criação de laços duradouros, com a obsolescência de valores como respeito,*

<sup>24</sup> SOARES, Laura Tavares. O desastre social. Rio de Janeiro: Record, 2003. p. 11. (Série Os Porquês da Desordem Mundial. Mestres explicam a globalização).

<sup>25</sup> MOTA, Ana Elizabete. Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995.

<sup>26</sup> IANNI, Otávio. A era do globalismo. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. p. 13.

*solidariedade, responsabilidade e fidelidade*. O eu procura eliminar todos os laços e sentimentos, reduzidos, agora, a valor de troca, e o mercado conduz ao consumo permanente, induzindo a pressa, constringendo a rapidez e à aceleração, *acentuando a superficialidade nos vínculos* (na medida em que os sentimentos exigem a duração para desenvolverem-se), produzindo a “pobreza interior”.<sup>27</sup> (Grifos nossos).

Ainda de acordo com Matos, vive-se:

– a desagregação do sentido da vida em comum, de coletividade;

– a maximização do ter no lugar do ser, o desejo de altos salários, ganhar na *mejassena* não para suprir necessidades humanas básicas, mas necessidades de consumo;

– a competição exacerbada em que o *outro* me ameaça, me atemoriza; a dessocialização dos laços sociais;

– a banalização da vida cotidiana, em que se tolera o tolerar o intolerável, uma vez que o mal se tornou trivial;

– a perda da compaixão, da capacidade de amar, de solidarizar-se com a dor do *outro*; e

– a destruição do meio social, onde a arrogância e a indiferença são irmãs siamesas.<sup>28</sup>

Adenda-se às análises de Matos a afirmação de Galeano:

[Vivemos]

um sistema de desvínculo: Boi sozinho se lambe melhor.,

O próximo, o outro, não é seu irmão, nem seu amante.

O outro é um competidor, um inimigo, um obstáculo a ser vencido ou uma coisa a ser usada.

<sup>27</sup> MATOS, Olgária. C. F. O mal-estar na contemporaneidade: performance e tempo. ComCiência, Campinas, n. 101, p. 1, 2008.

<sup>28</sup> MATOS, Olgária, C. F. A perda da amizade. Vídeo Youtube, s/d.

O sistema, que não dá de comer, tampouco dá de amar: condena muitos à fome de pão e muitos mais à fome de abraços.<sup>29</sup> (Separação em itens nossa).

Os direitos sociais, indicados de alguma forma na Constituição brasileira de 1988,<sup>30</sup> apontam à garantia ao acesso a bens públicos pelo simples fato de ser brasileiro(a), portanto, direito de cunho coletivo que, na sociedade capitalista, pode ser entediado como “tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança, ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade”.<sup>31</sup>

Por conseguinte, o significado de direito social em uma sociedade de mercado – estabelecido no Brasil constitucionalmente, o que não significa sua operacionalização –, atrela-se a conceitos de segurança social e Estado social:<sup>32</sup>

Perpassados por uma simbologia semelhante e clara: a sociedade se solidariza com o indivíduo quando o mercado o coloca em dificuldades. Mais

---

<sup>29</sup> GALEANO, Eduardo. O livro dos abraços. 9. ed. Porto Alegre: L&PM, 2002. p. 81.

<sup>30</sup> A análise sobre o conteúdo por vezes ambivalente, não claro e não objetivo da Constituição brasileira de 1988, no que concerne aos direitos sociais, à segurança social e à proteção social, por exemplo, define a necessidade de outros estudos, não objeto da presente sistematização. Porém, merece ressalva o exposto por Vianna sobre o fato de que a aprovação da Constituição em questão não significou “ruptura do padrão anterior do empresariado brasileiro frente ao Estado. Indiscutivelmente, [...] ‘não houve a substituição das antigas pelas novas estruturas de representação de interesses’”. (VIANNA, Maria Lúcia W. A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan; Ucam; Iuperj, 1998. p. 98). Entre os autores citados nas referências, indica-se a leitura de Behring, 1998, 2003; Behring, Boschetti, 2007; Vianna, 1998.

<sup>31</sup> MARSHALL, Theodore H. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 63-64.

<sup>32</sup> Sobre bem-estar social e modelos de Estado de Bem-Estar Social, ver entre os autores citados: Pereira, 2008; Vianna, 1998.

precisamente, o risco a que qualquer cidadão, em princípio, está sujeito – de não conseguir prover seu próprio sustento e cair na miséria – deixa de ser um problema meramente individual, dele, cidadão, e passa a constituir uma responsabilidade social, pública.<sup>33</sup>

Para dar conta disso, o modelo de Estado Social (mesmo que com enfoques e operacionalizações diferentes) “assume a proteção social como direito de todos os cidadãos, porque a coletividade decidiu pela incompatibilidade entre destituição e desenvolvimento”.<sup>34</sup>

No entanto, no Brasil, a efetivação de direitos sociais de cunho universal, operacionalizada por um Estado Social, encontra dificuldades (impedimentos?) à sua execução, entre os quais citam-se:

- a) a cultura política do não direito;
- b) a assunção da cultura da *nova ordem*; e

c) o momento de transformação por que passava o capitalismo e, na América Latina, a partir dos anos 1990 as reformas estruturais aderidas pelos governos, como alternativa proposta para o enfrentamento da crise econômica.<sup>35</sup>

Uma síntese sobre o conteúdo das dificuldades apresentadas podem ser explicada a partir das

marcas da sociedade colonial escravista, ou aquilo que alguns estudiosos designam como “cultura senhorial”, a sociedade brasileira é marcada pela estrutura hierárquica do espaço social que determina a *forma de uma sociedade fortemente verticalizada* em todos os seus aspectos: nela, *as relações sociais e intersubjetivas são sempre realizadas como relação entre um superior, que manda, e um inferior, que obedece*. As diferenças e as simetrias são sempre transformadas em desigualdades que reforçam a relação mando-obediência. *O outro*

---

<sup>33</sup> VIANNA, op. cit., 2008, p. 11.

<sup>34</sup> Idem.

<sup>35</sup> Esse ponto será explorado em texto posterior.

*jamais é reconhecido como sujeito nem como sujeito de direitos, jamais é reconhecido como subjetividade nem como alteridade. As relações entre os que se julgam iguais são de “parentesco”, isto é, de cumplicidade ou de compadrio; e entre os que são vistos como desiguais o relacionamento assume a forma do favor, da clientela, da tutela ou da cooptação.*<sup>36</sup> (Grifos nossos).

Isso resulta, na prática, em políticas sociais não universais, diante da adesão do Estado brasileiro à “nova ordem do capital”, aceita e reproduzida por parcelas significativas da população.<sup>37</sup>

### 3 CONSIDERAÇÕES AINDA PRELIMINARES

As descrições e reflexões aqui efetuadas ainda demandam maiores estudos e aprofundamentos que, se espera possam, brevemente, fazer parte de outros artigos.

De toda forma, assim como se acredita que os direitos sociais conforme o afirmado não configuram atos de bondade, mas “*formas negociadas e civilizadas de lidar com as ameaças à ordem social*”, em seu contraponto, vivem-se tempos de solidão, de descrédito e desconfiança no *outro*, de isolamento humano, portanto, de desconfiança em si mesmo. A desesperança faz com que, no senso comum contemporâneo, tenha-se esperança que um “Messias” (o Príncipe) possa “salvar” o que depende apenas dos seres humanos: a construção de outros parâmetros civilizatórios. Como pontua Matos,<sup>38</sup> ao esperar o “Príncipe” (o *outro*) que pense e decida por mim, sirvo ao Príncipe, e isso resulta no fim do pensamento autônomo.

---

<sup>36</sup> CHAUI, op. cit., p. 93.

<sup>37</sup> Esse aspecto das políticas sociais não universais será discutido em texto posterior.

<sup>38</sup> Idem.

É preciso romper com o “consenso da esperança no Príncipe” e de que “não tem jeito”; é preciso esperar outras possibilidades, sendo imprescindível acreditar e exercitar “o direito de sonhar, o direito ao delírio”,<sup>39</sup> ter utopias: “A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isto: para que eu não deixe de caminhar.”<sup>40</sup>

Explica-se:

A possibilidade de pensar para além da “ordem das coisas” é um dos elementos centrais da emancipação humana, pois, apesar dos condicionamentos sociais e culturais das sociedades divididas em classes, *há um espaço de reflexão e ação autônoma* que permite a construção de uma consciência acerca da dominação vigente com potencial de superá-la.

A capacidade de pensar transcendentalmente possibilitou a existência de idéias progressistas ao longo da história e que passaram a ser incorporadas a movimentos concretos de transformação social.<sup>41</sup> (Separação em itens nossa).

Dito de outra forma,

ainda que não seja possível adivinhar nem impor os caminhos da esperança coletiva, anunciada pelo anseio de redemocratização, a reflexão teórica pode desvestir o fantasma que se alimenta da radicalidade da crise e se projeta pelos caminhos da imaginação e da criação humana.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> GALEANO, Eduardo. Para que serve a utopia. Vídeo, s/d.

<sup>40</sup> Idem.

<sup>41</sup> ANDRIOLI, Antônio Inácio. Utopia e realidade. Espaço Acadêmico, n. 56, jan. 2006.

<sup>42</sup> FIORI, José Luís. O voo da coruja: para reler o desenvolvimentismo brasileiro. Rio de Janeiro: Record, 2003. p. 16.

Essa posição baseia-se no credo de que

a conjuntura não condiciona unidirecionalmente [...]; todavia impõe limites e possibilidades. *Sempre existe um campo para a ação dos sujeitos, para a proposição de alternativas criadoras, inventivas, resultantes da apropriação das possibilidades e contradições presentes na própria dinâmica da vida social.*

Essa compreensão é muito importante para se evitar uma atitude fatalista do processo histórico [...], como se a realidade já estivesse dada em sua forma definitiva, os seus desdobramentos pre-determinados e os limites estabelecidos de tal forma, que pouco se pode fazer para alterá-los. Tal visão determinista e a-histórica da realidade conduz à acomodação, à rotinização do trabalho, ao burocratismo e à mediocridade profissional.<sup>43</sup>

Assim, parte-se do pressuposto que foram homens e mulheres que construíram a sociedade em que vivemos:

Os estilos societários e as características que os definem são produtos das decisões dos homens [e mulheres], isto é, constituem uma construção social. Isso significa que, se os [seres humanos] decidem construir suas sociedades (onde viverão, trabalharão, produzirão) de determinada maneira, ou seja, conduzindo a sua vontade em certa direção, também poderão – eventualmente, *se assim o desejarem ou se propuserem* – construí-las de outra maneira e com outras características.<sup>44</sup> (Grifo nosso).

Diante das reflexões realizadas, pode-se afirmar que a discussão acerca dos direitos sociais no Brasil (assim como os civis, os políticos, os ambientais...), encontra um problema significativo,

<sup>43</sup> IAMAMOTO, M. V. O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional. São Paulo: Cortez, 1998. p. 22.

<sup>44</sup> ALAYÓN, Norberto. Assistência e Assistencialismo: controle dos pobres ou erradicação da pobreza. Trad. de Balkys Villalobos de Netto. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995. p. 13.



qual seja, a sua efetividade. A proposta deste artigo era justamente apresentar alguns dos motivos inerentes a tais dificuldades. Como essas são profundas e complexas, uma vez que envolvem questões de ordem objetiva, mas também, da subjetividade inerente à cultura política, é preciso avançar em outros estudos, outros temas que se coadunem com essas considerações. Cabe, portanto, maior reflexão acerca de tais elementos, a ser realizada em sistematizações posteriores.

## REFERÊNCIAS

- ALAYÓN, Norberto. *Assistência e assistencialismo: controle dos pobres ou erradicação da pobreza*. Trad. de Balkys Villalobos de Netto. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.
- ANDERSON, Perry. Las ideas y la acción política en el cambio histórico. In: BORON, Atilio A.; AMADEO, Javier; GONZÁLEZ, Sabrina (Org.). *La teoría marxista hoy: problemas y perspectivas*. 1. ed. Buenos Aires: Clacso, 2006. p. 379-394.
- ANDRIOLI, Antônio Inacio. Utopia e realidade. *Revista Espaço Acadêmico*, n. 56, jan. 2006. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/056/56andrioli.htm>>. Acesso em: 9 mar. 2015.
- BEHRING, Elaine Rossetti. *Política social no capitalismo tardio*. São Paulo: Cortez, 1998.
- BEHRING, Elaine Rossetti. *Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007. (Biblioteca Básica/Serviço Social).
- BEHRING, Elaine Rossetti; ALMEIDA, Maria Helena Tenório. *Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas*. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2008a.
- BEHRING, Elaine Rossetti. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Org.). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008b, p. 44-63.
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Difel; Lisboa: Bertrand Brasil, 1989.
- BOSCHETTI, Ivanete et al. (Org.). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008.

CHAUÍ, Marilena. *Brasil, mito fundador e sociedade autoritária*. São Paulo: Ed. da Fundação Perseu Abramo, 2000.

FIORI, José Luís. Estados de Bem-Estar-Social: padrões e crises. *PHYSIS. Rev. Saúde coletiva*. Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 129-147, 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/physis/v7n2/08.pdf>>. Acesso em: 9 mar. 2015.

FIORI, José Luís. *O voo da coruja: para reler o desenvolvimentismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

GALEANO, Eduardo. *O livro dos abraços*. 9. ed. Porto Alegre: L&PM, 2002.

GALEANO, Eduardo. *Para que serve a utopia* (vídeo). s/d. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=9iqi1oaKvzs>>. Acesso em: 9 mar. 2015.

IAMAMOTO, M. V. *O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. São Paulo: Cortez, 1998.

\_\_\_\_\_. Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Org.). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008. p. 13-43.

IAMAMOTO, Marilda V. Mundialização do capital, “questão social” e serviço social no Brasil. *Revista em Pauta*, n. 21, p. 117-139, 2008a.

\_\_\_\_\_. O serviço social na cena contemporânea. In: \_\_\_\_\_. *Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais*. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009, p. 15-49.

IANNI, Otávio. *A era do globalismo*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

MARSHALL, Theodore H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MATOS, Olgária. C. F. *O mal-estar na contemporaneidade: performance e tempo. ComCiência*, Campinas, n. 101, 2008. Disponível em: <[http://comciencia.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1519-76542008000400008&lng=pt&nrm=iso](http://comciencia.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-76542008000400008&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 1º nov. 2013.

\_\_\_\_\_. *A perda da amizade*. Vídeo Youtube (44,56m). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=w9CVjd0KSsA>>. Acesso em: 22 fev. 2015.

OLIVEIRA, Mara. *Reformas estruturais de segunda geração e Cúpula das Américas: a mudança de estratégia política de dominação econômica na América Latina*. Tese de Doutorado. Porto Alegre: PUCRS/FSS, dezembro de 2005.

OLIVEIRA, Mara; BERGUE, S. T. (Org.). *Políticas Públicas: definições, interlocuções e experiências*. Caxias do Sul: Educs, 2012. v. 1. 224p. Disponível em: <<http://www.ucs.br/site/editora/e-books-direito/>>.

OLIVEIRA, Mara; KELLER, Rene; RODRIGUES, Isabel Nader. Concepções de bem-estar a partir de prismas diferenciados de análise. In: OLIVEIRA, Mara; TRESCASTRO, Sandro Bergue (Org.). *Políticas públicas: definições, interlocuções e experiências*. Dados

eletrônicos. *E-book*. Caxias do Sul: EducS, 2012. p. 41-80. Disponível em: <[http://www.ucs.br/site/midia/arquivos/POLITICAS\\_PUBLICAS\\_EDUCS\\_EBOOK\\_2.pdf](http://www.ucs.br/site/midia/arquivos/POLITICAS_PUBLICAS_EDUCS_EBOOK_2.pdf)>.

OLIVEIRA, Mara; ANUNCIACÃO, Daniela Andrade da; CARRARO, Gissele. *Direitos socioambientais e políticas públicas: reflexões sobre as indispensáveis relações à efetivação das necessidades humanas básicas*. In: SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da (Org.). *Princípios do direito ambiental: articulações teóricas e aplicações práticas*. Dados eletrônicos. E-book. Caxias do Sul, RS. EducS, 2013, p. 10-33. Disponível em: <[https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/Principios\\_de\\_Direito\\_Ambiental.pdf](https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/Principios_de_Direito_Ambiental.pdf)>

PEREIRA, Potyara A. P. *Política Social: temas & questões*. São Paulo: Cortez, 2008.

SARAMAGO, José. *Ensaio sobre a cegueira*. 41. reimp. São Paulo: Cia. das Letras, 2007.

SOARES, Laura Tavares. *O desastre social*. Rio de Janeiro: Record, 2003. (Série os porquês da desordem mundial. Mestres explicam a globalização).

TELLES, Vera da Silva. *Pobreza e Cidadania*. São Paulo: Edusp; Editora 34, 2001.

TELLES, Vera da Silva. *Direitos sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

VIANNA, Maria Lúcia Werneck. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan; Ucam; Iuperj, 1998.

VIANNA, Maria Lúcia Werneck. Reforma do Estado e política social: notas a margem do tema. In: BEHRING, Elaine Rossetti; ALMEIDA, Maria Helena Tenório. *Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas*. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2008a. p. 141-151.

# Interações entre o Direito Ambiental brasileiro e as Ciências da Terra: estudo de caso: fraturamento hidráulico no Brasil<sup>1</sup>

Sérgio Augustin<sup>2</sup>

Eduardo Sanberg<sup>3</sup>

Nara Raquel Alves Göcks<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> O presente texto consiste na consolidação das atividades desenvolvidas pelo Doutor em Geociências Eduardo Sanberg, vinculado ao Programa Nacional de Pós-Doutorado (PNPD-Capes). A pesquisa foi desenvolvida no Departamento de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade de Caxias do Sul (UCS). A coordenação da pesquisa foi realizada pelo Professor Doutor em Direito Sérgio Augustin. Participaram também os advogados (Mestrandos) Nara Raquel Alves Göcks, Cláudio Luiz Covatti, Cíntia Tavares Pires da Silva e o Mestre em Geociências Luiz Alberto Vedana. A pesquisa contou com o apoio técnico do Grupo de Pesquisas “Rede Guarani Serra Geral”, vinculado à Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Em 19 de novembro de 2014, Sanberg ministrou uma palestra ao corpo técnico da Fundação Estadual de Proteção Ambiental (Fepam-RS), com o título “Impactos Ambientais Relacionados ao Fraturamento Hidráulico”. O objetivo era padronizar os conhecimentos sobre o tema e divulgar os dados da pesquisa. Após a palestra, houve um debate quando foram discutidos aspectos inerentes aos processos administrativos de licenciamento ambiental de campos de fraturamento hidráulico em outros países.

<sup>2</sup> Professor no Programa de Pós-Graduação em Direito na Universidade de Caxias do Sul (UCS). Doutor em Direito pela Universidade do Paraná (UFPR). Juiz de Direito no Rio Grande do Sul.

<sup>3</sup> Doutor em Geociências pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Bolsista do PNPd-Capes.

<sup>4</sup> Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul (UCS). Advogada.

## 1 INTRODUÇÃO

Diante de um cenário de conflitos, as civilizações modernas se desenvolvem sob regras que pouco relevam aspectos ambientais. A matriz energética mundial está baseada na queima de combustíveis fósseis e outras fontes não renováveis. Em uma escala de observação de maior detalhe, nota-se que as matrizes energéticas dos países, via de regra, são formadas por fontes de recursos disponíveis nos seus territórios. Como exemplo, menciona-se o Brasil, que, sob condições ideais, oferece mais de 90% de sua energia elétrica domiciliar a partir de fontes hidroelétricas. Na China, a energia é gerada, quase em sua totalidade, por termelétricas, que operam através da base da queima de carvão proveniente de minas chinesas. No Japão, as usinas nucleares, que demandam alta tecnologia, predominam. (MME, 2013).

Os núcleos de adensamento populacional das cidades representam focos de risco de ocorrência de falta de energia e outros problemas como falta-d'água e empregos. Nesses locais, as medidas não sustentáveis e de resultados imediatos são a regra. Preponderam ações governamentais de curto prazo, para resolver situações, sem maiores preocupações com planejamentos de longo prazo.

Com a diminuição das zonas de acúmulo de recursos, novos métodos de obtenção de recursos energéticos são desenvolvidos. É o caso do fraturamento hidráulico, ou *fracking*, como se popularizou nos meios de comunicação, que consiste numa série de procedimentos, que resultam no rompimento de camadas profundas de rochas sedimentares denominadas “folhelhos”, que, dentro das suas estruturas armazenam gás e, subordinadamente, óleo.

O método encontra-se em implementação em diversos países e serve para obtenção do denominado gás não convencional, ou gás de folhelho, ou ainda, como se popularizou no Brasil, gás de xisto.

Ao observar as experiências de outros países, é possível formular um entendimento acerca dos potenciais impactos do método, caso implementado no Brasil. As controvérsias acerca da inclusão dessa metodologia na matriz energética brasileira não se limitam aos aspectos ambientais. Destacam-se os sociais e de infraestrutura inerentes à técnica. Há ainda, diversas contestações de ordem jurídica sobre a forma como o método vem sendo introduzido no País e quanto à competência para regulamentação.

## 2 OBJETIVOS

O principal objetivo deste texto é consolidar as atividades do pós-doutorando (Sanberg) e divulgar a pesquisa aos atuais e futuros alunos do Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade de Caxias do Sul. O material apresenta dados já reportados nas publicações do grupo, além de uma abordagem atualizada dos acontecimentos recentes relacionados ao tema no Brasil e no mundo.

## 3 FRATURAMENTO HIDRÁULICO: O MÉTODO

Resumidamente, o método inicia com a perfuração de um ou mais poços, até camadas de folhelhos, que podem estar posicionados em profundidades superiores a 2 mil metros. Ao atingir uma profundidade predeterminada (durante a etapa de pesquisa), o poço é horizontalizado, de forma que seccione, paralelamente, as camadas de folhelhos. Nesse poço, é injetada, sob altas pressões, uma solução composta de água, areia e compostos químicos diversos, denominada solução de fraturamento. Durante essas injeções, os folhelhos que estão dentro da área de influência do poço são fraturados, e essas fraturas são mantidas abertas por produtos pre-

sentes na própria solução. Após, a solução residual é bombeada para fora do poço e disposta para tratamento e/ou destinação.

Como resultado, há uma liberação de gases (metano, propano, nitrogênio, dióxido de carbono, entre outros) e quantidades sub-bordinadas de óleo bruto. O alívio de pressão gerado pela abertura do poço, associado à diferença de densidade do gás, faz com que o poço sirva como um canal preferencial de migração para captura em superfície. Em superfície, o poço é conectado a uma usina de pequeno porte para pré-refino e a uma linha de transmissão de gás, que conduz a uma refinaria de grande porte.

Em virtude de as camadas apresentarem formas de poliedro de três dimensões, o método é repetido sucessivas vezes em uma malha de poços, de forma que as camadas de folhelhos sejam alvo de uma extração efetiva. Dessa forma, tem-se uma área denominada “campo de poços de extração de gás não convencional por fraturamento hidráulico”. A figura 1 apresenta um modelo simplificado do método:

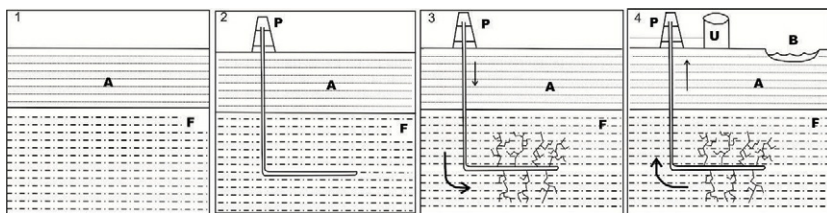


Figura 1 – Etapas de prospecção de gás não convencional por fraturamento hidráulico. Modelo simplificado fora de escala. Quadro 1: A camada F representa um folhelho. A camada A representa as camadas potencialmente aquíferas. Quadro 2: Representação do primeiro estágio do processo, onde P é o poço de injeção/extração. Quadro 3: Representação da injeção da solução de fraturamento hidráulico que gera fraturas nas camadas de folhelhos. Quadro 4: Devido ao alívio de pressão, o gás que estava contido nos folhelhos é liberado e migra para a superfície através do duto preferencial (poço). O gás é conduzido ao pré-tratamento em uma usina local (U) e transmitido por uma tubulação para uma usina de maior porte e posterior distribuição. A bacia de acúmulo B representa numa área para armazenamento temporário de efluentes líquidos.

## 4 IMPACTOS AMBIENTAIS

A instalação de um poço de extração de gás não convencional consiste num processo que inicia com a perfuração e se encerra com o selamento do poço. Os principais aspectos ambientais desse processo serão descritos a seguir:

### 4.1 Sondagem e instalação dos poços

O primeiro equipamento a aportar em um campo de extração é a plataforma de perfuração. A plataforma de perfuração consiste numa estrutura metálica que dá sustentação a uma perfuratriz acoplada a um sistema computadorizado de direcionamento da sondagem.

O uso desse equipamento permite que a sondagem seja horizontalizada em profundidades predeterminadas com precisão de poucos metros. Sondagens nos campos de extração de gás não convencional na Pensilvânia (EUA), alcançam profundidades da ordem de 2.500 a 3 mil metros. (EPA, 2012). Esse tipo de perfuração demanda um aporte de água e fluidos naturais/sintéticos. Estima-se que, para a perfuração de um poço de 2.500m de profundidade, são utilizados, aproximadamente, 10 milhões de litros de água e fluidos de perfuração.

Os fluidos de perfuração têm diferentes composições e finalidades. Alguns fluidos, formados por argilas e outros materiais, servem para selar as paredes do poço e minimizar o caimento das camadas perfuradas para dentro das sondagens; outros são lubrificantes sintéticos à base de petróleo, que servem para lubrificar a broca de perfuração e facilitar a expulsão dos materiais perfurados. (GUIMARÃES; ROSSI, 2007). Os fluidos de perfuração podem conter



concentrações-traço de metais, tais como: bário, chumbo, arsênio, estrôncio, urânio e compostos orgânicos derivados do petróleo.

Para proteger os aquíferos, as sondagens devem ser realizadas dentro de um revestimento capaz de impermeabilizar as paredes do poço. Rompimentos nesse revestimento podem acarretar vazamento de líquidos e gases para os aquíferos posicionados em profundidades mais rasas. A primeira etapa (perfuração/instalação do poço) é considerada finalizada quando o poço está instalado e pronto para receber os fluidos de fraturamento hidráulico.

#### 4.2 Injeção e recuperação da solução de fraturamento

Após a instalação do poço, é realizada a injeção, sob altas pressões, de uma solução química para fraturamento. A injeção propicia, por ação físico-química, o fraturamento das rochas (folhelhos).

A solução de fraturamento, composta de água, areia e uma mistura de hidrocarbonetos, consiste em fórmula registrada e protegida de cada empresa. Em 2010, foi disponibilizada por empresas de prospecção norte-americanas, uma lista de, aproximadamente, sessenta compostos contidos na solução. Nessa lista, constam compostos sintéticos, como, por exemplo, benzeno, tolueno, xilenos, etilbenzeno, surfactantes variados, hidrocarbonetos organoclorados, entre outros compostos (poli)alifáticos e (poli)aromáticos.

Por mais cautelosas que sejam as formas de proteção dos aquíferos mais rasos, esses métodos estão longe de ser considerados confiáveis. Centenas de denúncias e reportagens mostram impactos em aquíferos rasos e intermediários decorrentes da implantação do fraturamento hidráulico. O alcance das plumas de contaminação de fase dissolvida e gasosa no aquífero pode variar em decorrência de volumes vazados, concentração de contaminantes na solução, as-

pectos geológicos locais e presença de águas superficiais e poços de abastecimento na região.

Após o processo de injeção, cerca de 30% do volume total da solução é recuperado. O subsolo retém o restante. A solução recuperada recebe diferentes designações técnicas: ex.: água de produção, água de *fracking* (*frackwater*), água recuperada, solução de recuperação, água de refluxo, entre outros. A solução recuperada é armazenada, de forma temporária, em bacias escavadas em superfície. Os perfis construtivos das laterais e da base dessas “bacias de acumulação” não são totalmente padronizados. Alguns estados dos EUA apresentam regulamentações técnicas específicas de forma que os riscos de acidentes com extravazamentos e infiltrações sejam minimizados; no entanto, a passagem dos efluentes pelas zonas de acúmulo é apenas uma parte do processo de gerenciamento.

As bacias de contenção temporárias dos efluentes líquidos, observadas nos campos de fraturamento hidráulico, possuem alta vulnerabilidade para vazamentos por extravazamentos, em especial, nos períodos chuvosos. Assim que o poço é finalizado, a bacia é drenada por caminhos capazes de transportar resíduos perigosos, que destinam os líquidos para estações de tratamento ou para incineradores específicos.

Além dos riscos de extravazamento e/ou infiltração, há, ainda, riscos com transporte e destinação. Segundo o regramento ambiental brasileiro, é procedimento padrão que todos os caminhos devam estar habilitados, registrados e em condições de realizar a atividade específica de transporte de resíduos perigosos, fatores esses, que não eliminam a possibilidade de acidentes nas estradas ou nos respectivos destinos (ETEs ou incineradores). Salienta-se que o Brasil possui poucos empreendimentos licenciados, capazes de receber tais resíduos.

### 4.3 Exploração de gás

O gás liberado dos folhelhos traz consigo, além da umidade, uma série de compostos orgânicos sob a forma condensada. Cada poço de fraturamento hidráulico possui uma usina de pequena capacidade associada que submete o gás extraído a um pré-refino, capaz de diminuir a umidade. Após, o gás é conduzido para um duto que conduz o gás para o refino em uma estação específica de maior capacidade.

O líquido removido do gás é denominado “condensado de gás”. Uma parcela desses líquidos é armazenada em tanques ou queimada em *flares*; outra parcela remanesce no meio natural. Uma última parcela do resíduo líquido condensado é carregada com os volumes destinados aos gasodutos. As estações finais de refino de gás realizam nova limpeza do gás recebido.

A composição específica do gás de fraturamento hidráulico é muito variável. Além de metano e água, foram encontradas referências indicando a presença de nitrogênio, oxigênio, propano, etano, óxido de carbono, gases nobres, sulfeto de hidrogênio e compostos derivados da solução de fraturamento (benzeno, tolueno, xilenos, organoclorados, entre outros). (FOX, 2013).

O gás tenderá a migrar, por diferença de densidade, em direção à superfície. Essa migração terá como direção preferencial os pontos de alívio de pressão, tais como: fraturas, falhamentos geológicos e zonas de elevada porosidade. Essas zonas correspondem aos aquíferos que possuem maiores disponibilidade e quantidade de água. Caso existam zonas de interação de águas subterrâneas com superficiais, poderá haver contaminação de águas superficiais. Caso existam poços de abastecimento no entorno esses tenderão a apresentar contaminação.

#### 4.4 Riscos ocupacionais e acidentes

Riscos de exposição ocupacional e eventuais explosões podem ocorrer em razão de acidentes/falhas e são inerentes à técnica. A influência do fraturamento hidráulico na atmosfera é pouco abordada na literatura científica. A degradação da qualidade do ar pode extrapolar os limites dentro e fora do próprio campo de extração.

A Agência Norte-Americana de Proteção Ambiental (EPA) em seu *website*, menciona que regiões próximas dos campos de fraturamento hidráulico apresentam degradação da qualidade atmosférica. A qualidade do ar fica comprometida em razão da presença de excedentes de ozônio, metano, etano, propano, dissulfeto de carbono, sulfeto de hidrogênio, sílica e compostos orgânicos voláteis presentes no próprio gás liberado pelos folhelhos. Esses gases, além de serem considerados tóxicos, proporcionam a aceleração do efeito estufa.

Quando o poço se mostra pouco rentável, é desativado e permanece liberando volumes de gases para a atmosfera por períodos indeterminados. Nos Estados Unidos, existem poços abandonados que passaram a funcionar como pontos de queima de gás. Os vapores gerados são potencialmente danosos à saúde humana e contribuem para o desequilíbrio climático do Planeta.

#### 4.5 Abalos sísmicos

Após a finalização de um campo de poços, ou mesmo durante sua operação, é possível que, além dos impactos convencionalmente observados, ocorram abalos sísmicos de pequenas proporções (de 2 a 4 na Escala Richter, conforme Ellsworth (2013), Schultz (2013), SBPC (2013)). Esses tremores ocorrem devido à acomodação das camadas fraturadas e podem desestruturar construções, estruturas

de servidão, tanques de armazenamento e poços de abastecimento de águas subterrâneas. Essas desestruturações, por sua vez, podem causar danos aos selos de proteção sanitária dos poços.

#### 4.6 Impactos na paisagem

Após a instalação do primeiro poço de extração (plataforma de perfuração, usina de refino preliminar, bacia temporária de contenção de efluentes líquidos e tanques de condensado), outros poços de extração são perfurados, até que uma malha de poços de extração e estruturas associadas sejam instalados. Ao final, observa-se, em superfície, uma malha de poços e estruturas associadas, os campos de poços de extração que podem atingir áreas superiores a 10 mil km<sup>2</sup>.

Outra característica comum nas paisagens de áreas de campos de extração é a quantidade expressiva de estradas e vias de acesso que interligam os poços. Em virtude do curto espaço de tempo de operação desses poços, tem-se uma malha viária que conecta poços desativados. (SCHEIBE et al., 2013).

## 5 MPACTOS ECONÔMICOS

Caso seja implementado dentro de um contexto de adequação da matriz energética, há uma tendência a que ocorra, em um curto espaço de tempo, um consistente aporte de gás na matriz energética do País. Diversas reportagens reportam que deficiências de capacitação dos profissionais e nas estruturas de apoio (estradas, refinarias, usinas, dutos de transmissão) podem comprometer os resultados de produção esperados.

## 6 PANORAMA INTERNACIONAL E SITUAÇÃO BRASILEIRA

Em 2005, o então presidente dos EUA George Bush, valendo-se do anseio de seu país em tornar-se energeticamente independente, editou uma lei denominada “Lei das Exceções”, que isentou as empresas produtoras de gás não convencional de obedecerem ao *Clean Water Act* (Lei de Proteção das Águas Norte-Americana). Essa atitude viabilizou legalmente a súbita implementação de diversos campos de extração de gás não convencional nos EUA. Salienta-se que desde a década de 1970, as empresas do setor investiram em pesquisas e campos de baixa produtividade.

Em virtude da acelerada implementação do método na América do Norte, os efeitos sociais, econômicos e ambientais foram diagnosticados de forma aguda, resultando em diversas ações na justiça norte-americana, envolvendo impactos nas águas subterrâneas, na atmosfera e implicações na saúde e na vida cotidiana das pessoas. Sob o ponto de vista econômico, o aporte de gás não convencional, na economia norte-americana, tornou o setor energético do país autossuficiente e subsidiou um maior poder nas negociações internacionais, sendo considerado um fator-chave na tentativa de superação da crise econômica de 2008.

Os aspectos negativos relacionados ao método geraram reações em diversos países, já que vários segmentos são contra a implementação nos respectivos domínios territoriais. A técnica já foi proibida na França, na Holanda, em Luxemburgo, na Bulgária e na Irlanda e está em discussão, com tendências a não ser aceito(a), em diversos países, como Romênia, Espanha, Canadá, Costa Rica e até mesmo em alguns estados dos EUA, como Nova Iorque e Nova Jersey (onde já foi proibido).

As discussões sobre o tema no Brasil, via de regra, envolvem aspectos interdisciplinares. As Ações Civis Públicas ajuizadas nos Estados do Paraná, da Bahia e do Piauí, embasadas em argumentações técnicas, mencionam a possibilidade de não haver sustentação legal para implementação do método em certas regiões do Brasil. Os motivos são variados, mas todos relacionados a impactos ambientais, recursos hídricos, gestão de resíduos e competência quanto à regulamentação e ao licenciamento ambientais.

Embora a implementação do método no Brasil seja controversa, o governo federal e alguns segmentos do setor privado demonstram interesse em agregar o gás não convencional à matriz energética brasileira. No Congresso Brasileiro de Águas Subterrâneas, durante uma mesa de debates, foi colocado por membros do Ministério de Minas e Energia do Brasil, que o Plano Energético Nacional (que prevê um planejamento até 2030) está sob revisão. Até o momento, o fraturamento hidráulico não foi mencionado em nenhum plano nacional. Durante o mesmo evento, foi aventada, hipótese de licenciar os campos de fraturamento em âmbito federal pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), contrariando a ordem natural de competência dos estados para licenciamento.

Em 28 de novembro de 2013, foi realizada, em Brasília, a 12<sup>a</sup> Rodada de Leilões de Gás, organizada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), visando oferecer a concessão para exploração do gás de folhelho, prevendo 240 blocos, em diversas áreas no País, inclusive em áreas de influência do Aquífero Guarani e em regiões onde há crise hídrica.

Ao realizar esse leilão, a ANP agiu contrariamente às conclusões do Parecer Técnico do Grupo de Trabalho Interinstitucional de Atividades de Exploração e Produção de Óleo e Gás (GTPEG –

03/2013), do Ministério do Meio Ambiente (MMA), que tem como função, nos termos da Portaria 218/2012, apoiar tecnicamente na interlocução com o setor de petróleo e gás, especialmente sobre análises ambientais prévias à outorga.

O grupo concluiu que não existem elementos suficientes para tomadas de decisão acerca da efetiva exploração de gás não convencional, sendo adequado que se intensifique o debate com a sociedade e sugere a adoção da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS) como forma de verificar impactos e riscos ambientais envolvidos nessa exploração, para a posterior regulamentação e protocolos para atuação segura.

Em 28 de novembro de 2013, o Ministério Público Federal – pela via da Procuradoria da República do Município de Floriano – Piauí, ingressou com uma Ação Civil Pública contra a ANP e a União Federal, em razão de representação da Rede Ambiental do Piauí (Reapi), visando obstaculizar a prematura exploração de gás não convencional na referida Rodada de Leilões.<sup>5</sup>

A adoção do método sem preparação prévia pode maximizar os impactos negativos e minimizar os lucros esperados. Além disso, a geração de efluentes líquidos segue na contramão da crise hídrica vivenciada, especialmente, nos grandes centros da Região Sudeste do Brasil.

No Brasil, por se tratar de um assunto de interesse público e alto potencial poluidor, as exigências governamentais sobre as empresas do setor de exploração serão mais rigorosas que na maior parte dos outros países. Em termos práticos, a composi-

---

<sup>5</sup> Disponível em: <[http://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/acp\\_nf\\_1.27.002.000485-2013-45acp\\_-\\_gas\\_de\\_folhelho\\_-\\_12a\\_rodada\\_de\\_leiloes\\_repres.\\_reapi-\\_anp\\_e\\_uniao\\_0.pdf](http://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/acp_nf_1.27.002.000485-2013-45acp_-_gas_de_folhelho_-_12a_rodada_de_leiloes_repres._reapi-_anp_e_uniao_0.pdf)>.



ção química dos insumos e efluentes, os procedimentos e processos deverão ser divulgados e avaliados durante as etapas de Licenciamento Ambiental. Nos EUA, por exemplo, até hoje as composições das soluções de fraturamento são protegidas por leis de sigilo industrial.

Há necessidade ainda, de relevar outras Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). Conforme a Resolução Conama 420/2009, cada campo de poços de extração e estruturas associadas, passa a ser considerada como Área Suspeita de Contaminação, demandando estudos, tais como Avaliação Ambiental Confirmatória, Avaliação Ambiental Detalhada, Avaliação de Riscos à Saúde Humana, entre outros. Caberá aos Órgãos Ambientais Estaduais fiscalizar questões de gerenciamento e ocupação futura dessas áreas.

No caso dos domínios do Aquífero Guarani, os folhelhos encontram-se, via de regra, concentrados nas formações Irati e Ponta Grossa, encontradas em profundidades mais profundas que a Formação Botucatu, principal unidade aquífera do Guarani. Esta situação direcionou a opinião pública contra a implementação do método na região sul/sudeste. Em 20 de março de 2014 foi ajuizada a Ação Civil Pública 5005509-18.2014.404.7005 que suspende os resultados da 12ª Rodada de Leilões na região de domínio do Aquífero Guarani.

A seguir, são apresentadas algumas datas e eventos relevantes, no que tange ao fraturamento hidráulico no Brasil:

**Abril/2013** – Enviada carta técnica da Sociedade Brasileira de Progresso da Ciência ao governo federal, descrevendo os potenciais impactos ambientais do método;

**Novembro/2013** – 12ª Rodada de Licitações de Blocos Exploratórios, realizada pela ANP;

**Novembro/2013** – A Justiça Federal no Piauí determinou a “imediata suspensão” de todos os atos decorrentes da arrematação do bloco PN-T-597, localizado na Bacia do Parnaíba. Ação Civil Pública 1.27.002.000485/2013-45;

**Março/2014** – Ajuizamento da Ação Civil Pública 5005509-18.2014.404.7005 por parte do Ministério Público Federal (MPF) de Cascavel, solicitando a suspensão dos resultados da 12ª Rodada de Licitações de Blocos Exploratórios;

**Abril/2014** – Publicada Resolução ANP 21/2014 – que regulamenta, em linhas gerais, a prospecção de gás não convencional no Brasil;

**Maió/2014** – Seminário Sobre Gás Não Convencional em Porto Alegre. Evento sobre a implementação do método no Brasil. Nesse evento, foram apresentadas diversas intenções de empresas do setor de exploração e do governo com relação a estímulos ao fraturamento hidráulico no Brasil;

**Junho/2014** – Decisão do Ministério Público Federal: Suspensão de todos os contratos relativos à 12ª Rodada de Licitações de Blocos Exploratórios;

**Outubro/2014** – A técnica foi debatida no Congresso Brasileiro de Águas Subterrâneas, realizado em Belo Horizonte. Representantes do Ministério de Minas e Energia comunicaram, durante uma mesa-redonda, que o Plano Energético Nacional, que até então sequer mencionava o método, será revisado e incluirá um planejamento estratégico com relação ao gás não convencional.

## CONCLUSÕES

Ao confrontar os aspectos técnicos e legais levantados, é possível afirmar que a opção por incorporar o método de fraturamento hidráulico à matriz energética brasileira deverá ser tomada com precaução. Países que relevam a matriz energética e os interesses econômicos de curto prazo, em detrimento da aceitação de riscos de contaminação e outros impactos, têm facilidade de incorporar o fraturamento hidráulico na economia. Durante a incorporação do fraturamento hidráulico à matriz norte-americana, houve uma importante revogação legal (isenção ao *Clean Water Act*) e um alto investimento em infraestrutura/capacitação, voltado à maximização dos lucros relacionados ao método.

Incorporar o método à matriz brasileira, nos moldes norte-americanos, certamente causaria um efeito negativo, de proporções regionais, em locais que herdariam problemas socioambientais. Salienta-se, ainda, que a experiência sul-africana deve ser observada com especial cuidado. O método vem sendo implementado na Bacia Sedimentar do *Karoo* na África do Sul, desde 2014. Essa região corresponde à mesma sequência geológica observada nos domínios do Aquífero Guarani.

Em virtude do exposto, os autores concluem que os folhelhos brasileiros devem ser detalhadamente pesquisados, visando atender ao desenvolvimento sustentável para as futuras gerações, em cumprimento ao Princípio da Prevenção, que orienta o Direito Ambiental brasileiro. Espera-se que, no futuro, contribuições internacionais possam oferecer garantias de maior segurança na extração desse bem, tornando-o, em um momento conveniente ao País, um recurso energético.

Contudo, certo é que não há carência de legislação aplicável nacional. Deverá incidir no caso concreto, o Princípio da Prevenção,

para que se ampliem os estudos quanto ao novo método de obtenção de energia, com a máxima cautela, haja vista a essencialidade da água para desenvolvimento da Nação.

## REFERÊNCIAS

- ANP. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. *Principais questões relacionadas aos riscos da recuperação de gás de folhelho*. Apresentação em Audiência Pública, dez. 2013.
- ELLSWORTH, W. L. Injection-Induced Earthquakes. *Science*, v. 341, n. 6142, 2013.
- EPA, 2014. AGÊNCIA NORTE-AMERICANA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. *Environment Protection Agency* (website). Study of the Potential Impacts of Hydraulic Fracturing on Drinking Water Resources: Overview for Roundtable Meetings, Nov. 2012. Disponível em: <<http://www2.epa.gov/hfstudy/study-potential-impacts-hydraulic-fracturing-drinking-water-resources-overview-roundtable>>. Acesso em: 17 mar. 2014.
- FIGUEIRÓ, Fabiana. Recursos hídricos transfronteiriços e tutela ambiental: uma análise dos desafios brasileiros no gerenciamento do Aquífero Guarani. 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Caxias do Sul. 2014.
- FOSTER, John Bellamy. Why ecological revolution? *Monthly Review*, v. 61, Issue 8, January, 2010.
- FOX, Josh. EUA Gasland, Filme. 2010. Disponível em: <<http://www.youtube.com>>. Acesso em: 7 fev. 2014.
- FOX, Josh. Gasland II, Filme. 2010. Disponível em: <<http://www.youtube.com>>. Acesso em: 7 fev. 2014.
- FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: direito ao futuro. Belo Horizonte: Editora Forum, 2011. p. 40-41.
- GUIMARÃES, Ian Barros; ROSSI, Luciano Fernando dos Santos. *Estudo dos constituintes dos fluidos de perfuração: proposta de uma formulação otimizada e ambientalmente correta*. 4a PDPETRO, Campinas, SP 2007.
- HOLLOWAY, M. D.; RUDD, O. *Fracking*. Scrivener Pub: Massachusetts, 2013.
- LAGES, L. C. A formação Irati (Grupo Passa Dois, Permiano, Bacia do Paraná) no furo de sondagem FP-01-PR (Sapopema, PR). 2004. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Geociências e Ciências Exatas da Unesp, Rio Claro, SP, 2004.
- LENZI, Cristiano Luis. *Sociologia ambiental: risco e sustentabilidade na modernidade*. Bauru, SP: Edusc, 2006.

- LUTZEMBERGER, José; ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1996.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- MACHADO, José Luiz Flores. *Compartimentação espacial e arcabouço hidroestratigráfico do sistema Aquífero Guarani no Rio Grande do Sul, Brasil*. 2005. Tese (Doutorado) – 2005.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos: conceito e legitimação para agir*. 5. ed. São Paulo: RT, 1994.
- MME. MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA DO BRASIL. Balanço Energético Nacional: relatório final, ano base, 2012. Brasília/DF, 2013. Disponível em: <<http://www.mme.gov.br>>. Acesso em: 18 fev. 2014.
- MME. MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA DO BRASIL. Matriz Energética Nacional – 2030. Brasília/DF. 2007. Disponível em: <<http://www.mme.gov.br>>. Acesso em: 18 fev. 2014.
- MMA. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Parecer do Grupo de Trabalho Interinstitucional de Atividades de Exploração de Petróleo e Gás – GTPEG, n. 03. 2013.
- OIL & GAS ACCOUNTABILITY PROJECT and EARTHQUAKES. *The Oil and Gas Industry's Exclusions and Exemptions to Major Environmental Statutes*. OGAP: Durango, 2007.
- OHIO DEPARTMENT OF NATURAL RESOURCES. *Report on the Investigation of the Natural Gas Invasion of Aquifers in Bainbridge Township of Geauga County, Ohio*, 2008.
- SBPC. SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA. ROCHA, G. A.; HIRATA, R. C. A.; SCHEIBE, L. F. 2013. *Carta à Presidente Dilma Rousseff*. 2013. Carta SBPC-081/Dir.
- SCHNEIDER R. L. et al. Revisão Estratigráfica da Bacia do Paraná. In: CONG. BRAS. GEOL., 28., 1974. *Anais*, 1974, p.41-65.
- SCHULTZ, C. Marcellus Shale fracking waste caused earthquakes in Ohio. *American Geophysical Union*, v. 94, n. 33, p. 296., 2013.
- SCHEIBE, L.F. et al. A exploração do gás de xisto por fraturamento e o sistema aquífero integrado Guarani/Serra Geral. 2013. Disponível em: <<http://rgsgsc.wordpress.com/fracking>>. Acesso em: 14 mar. 2014.
- SILVA, José Afonso do. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.
- ZOBACK, M.; KITASEI, S.; COPITHORNE, B. *Addressing the Environmental Risks from Shale Gas Development*. Washington: Worldwatch Institute, 2010.