

ISSN 1517-9192
ISBN 978-85-8248-xxx-x

Revista de Direitos Difusos

VOLUME 68

Julho-Dezembro/2017

Ano XVII

Coordenador
Guilherme José Purvin de Figueiredo

Revista de Direitos Difusos

VOLUME 68

Julho-Dezembro/2017

Ano XVII



INSTITUTO BRASILEIRO
DE ADVOCACIA PÚBLICA



ASOCIACION ARGENTINA DE
DERECHO ADMINISTRATIVO



GPDA

GRUPO DE PESQUISA
DIREITO AMBIENTAL NA
SOCIEDADE DE RISCO



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL



LETRAS
Jurídicas

Revista de Direitos Difusos

Coordenador geral:

Guilherme José Purvin de Figueiredo

Edição:

Instituto Brasileiro de Advocacia Pública / Academia Latino Americana de Direito Ambiental e Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil, com a colaboração técnica da Editora Letras Jurídicas Ltda.

Apoio acadêmico:

Núcleo Interdisciplinar de Meio Ambiente da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Asociación Argentina de Derecho Administrativo, Associação Brasileira do Ministério Público e Meio Ambiente e Grupo de Pesquisa Direito Ambiental na Sociedade de Risco/UFSC.

Redação:

Rua Antônio Carlos, 582 - 8º andar - conjunto 8A - Bairro Consolação - CEP: 01309-010 - São Paulo - SP

Telefone: (11) 3104-2819

Encaminhamento de colaborações: rdd.colaborador@gmail.com | secretaria.ibap@gmail.com

Catálogo geral: <http://revistadedireitosdifusos.blogspot.com>

Supervisão Editorial:

Letras Jurídicas Editora Ltda. - EPP - Publicações Jurídicas
Largo São Francisco, 181, 6º Andar - Salas 11/12 - Centro. CEP 0105-010
São Paulo-SP. Telefone/Fax (11) 3107-6501 - Celular (11) 9-9352-5354
editorial@letrasjuridicas.com.br | www.letrasjuridicas.com.br

Conselho Editorial:

- *A. Daniel Tarlock* (Distinguished Professor of Law, and Associate Dean for Faculty Chicago-Kent College of Law Illinois Institute of Technology Chicago - USA)
- *Antonio Herman V. Benjamin* (Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Sócio Fundador e Ex-Presidente do Instituto O Direito por um Planeta Verde)
- *Carlos Frederico Marés de Souza Filho* (Professor da Faculdade de Direito da PUC-Paraná)

- *Clarissa Ferreira Macedo D'Isep* (Professora da Faculdade de Direito da PUC-SP)
- *Danielle de Andrade Moreira* (Professora da PUC-Rio. Coordenadora do Setor de Direito Ambiental do NIMA e do Curso de Especialização em Direito Ambiental)
- *Erika Bechara* (Professora de Direito Ambiental. Doutora em Direito pela PUC-SP. Coordenadora Geral da APRODAB)
- *Fernando C. Walcacer* (Professor de Direito Ambiental da PUC-Rio. Coordenador do Setor de Direito Ambiental do NIMA e do Curso de Especialização em Direito Ambiental)
- *Fernando Cardozo Fernandes Rei* (Doutor pela Universidad Complutense de Madrid, pela USP e pela Universidad de Alicante. Professor titular da FAAP. Diretor da SBDIMA)
- *Gerd Winter* (Professor do Centro de Pesquisas de Direito Ambiental Europeu – Universidade de Bremen – Alemanha)
- *Giampiero Di Plinio* (Professore straordinario di Diritto pubblico comparato nella Facoltà di Economia dell'Università G. d'Annunzio – Chieti Pescara, Italia)
- *Guilherme José Purvin de Figueiredo* (Procurador do Estado de São Paulo. Doutor em Direito pela USP. Coordenador Geral da APRODAB e Professor dos Cursos de Pós-Graduação em Direito Ambiental da PUC-SP e da PUC-Rio).
- *Irmgard Elena Lepenies* (Profesora titular de Derecho Administrativo de la Universidad Nacional del Litoral, República Argentina)
- *Jacqueline Morand-Devillier* (Professeur à l'Université de Paris I – Panthéon Sorbonne)
- *John E. Bonine* (Professor holding the B.B. Kliks Chair in Law – University of Oregon; Director of the LL.M. Program in Environmental and Natural Resources Law; Founder of the Environmental Law Alliance Worldwide; Founder of the Environmental Law Professors international network).
- *José Nuzzi Neto* (Procurador de Autarquia – DAEE)
- *José Rubens Morato Leite* (Professor de Direito Ambiental da UFSC, coordenador do GPDA)

- *Lindamir Monteiro da Silva* (Procuradora do Estado de São Paulo. Pós-graduada pela Universidade Mackenzie. Diretora do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública)
- *Luciana Cordeiro de Souza* (Doutora pela Faculdade de Direito da PUC-SP. Professora de Direito Ambiental da UniAnhietta)
- *Marcelo Abelha Rodrigues* (Doutor e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor Adjunto III do Departamento de Direito da Universidade Federal do Espírito Santo)
- *Márcia Brandão Carneiro Leão* (Mestre e Doutora em Direito Internacional pela USP. Professora de Direito Internacional de Meio Ambiente na Pós-graduação da FAAP – Fundação Armando Álvares Penteado)
- *Márcia Dieguez Leuzinger* (Procuradora do Estado do Paraná. Doutora em Direito pela UNB)
- *Michel Prieur* (Diretor Científico do CRIDEU – Doyen Honoraire de la Faculte de Droit et des Sciences Economiques de Limoges. Presidente Adjunto da Comissão de Direito Ambiental da UICN – França)
- *Odete Medauar* (Professora Titular de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da USP. Presidente do CEDAU – Centro de Estudos de Direito Administrativo, Ambiental e Urbanístico)
- *Sheila C. Pitombeira* (Procuradora de Justiça – Ministério Público do Estado do Ceará. Professora de Direito Ambiental da Faculdade de Direito da Universidade de Fortaleza – CE)
- *Solange Teles da Silva* (Professora da Faculdade de Direito da Universidade Estadual do Amazonas e da Faculdade de Direito da Universidade Católica de Santos)
- *Virgínia Totti Guimarães* (Professora de Direito Ambiental da Faculdade de Direito da PUC-Rio. Membro do NIMA-JUR)

Sumário

EDITORIAL

- I - Em defesa da qualidade de vida em Peruíbe/SP9
II - Sobre a revogação da decisão do TJ-PA no caso da chacina de Pau D'Arco.....13

DOCTRINA

- De como a natureza foi expulsa da modernidade.....15
Carlos Marés

- Tutela das florestas no Brasil após a Rio +20: balanços e reflexões iniciais à luz do Acordo de Paris e do Supremo Tribunal Federal41
Pedro Curvello Saavedra Avzaradel

- Probidade administrativa, política econômica e megaeventos59
Ricardo Antonio Lucas Camargo

- Jureia-Itatins: Proteção ambiental e comunidades tradicionais83
Barbarah Christina Serrano de Paula
Maria Luiza Machado Granziera

- Crítica holística à teoria da justiça de Nancy Fraser105
Marcelo Kokke

- A Laudato Si: um novo, necessário e aprofundado olhar sobre a crise socioambiental na sociedade contemporânea135
Marise Costa de Souza Duarte

Educação ambiental: a agricultura como modo de sustentabilidade para a pequena propriedade rural.....	161
<i>Antonio Augusto Souza Dias</i>	
<i>Marialice Antão de Oliveira Dias</i>	
Governança ambiental internacional – Economia Verde, Tragédia dos Comuns, Problemas ultra complexos e Emotivismo.....	179
<i>Danielle Mendes Thame Denny</i>	
O governo aberto e suas aplicações ao licenciamento ambiental no Brasil.....	209
<i>Geovana Maria Cartaxo de Arruda Freire</i>	
<i>Yuri Vasconcelos de Araújo</i>	
Progresso ecologicamente desequilibrado: a inconstitucionalidade da proposta de emenda constitucional n. 65/2012	239
<i>Lucas de Souza Lehfeld</i>	
<i>Kelly de Souza Barbosa</i>	
O dever de proteção ambiental e a atuação do Estado como degradador.....	269
<i>Juliana Ribeiro de Oliveira</i>	

EM DEFESA DA QUALIDADE DE VIDA EM PERUÍBE/SP

O desenvolvimento sustentável é, reconhecidamente, questão de interesse público e sua efetivação constitui uma das finalidades buscadas pelo IBAP - INSTITUTO BRASILEIRO DE ADVOCACIA PÚBLICA em sua atuação institucional visando aprimorar a democracia participativa, a justiça ambiental e a cidadania plena, inclusive no apoio aos segmentos da população comprometidos com o Estado Democrático e Social de Direito.

Nesta perspectiva, causa grande preocupação para a Entidade a pretendida instalação de uma usina termelétrica de 1.700 MW de potência na cidade de Peruíbe, situada no litoral sul do Estado de São Paulo, e terminal marítimo (porto), mais gasoduto e linhas de transmissão, passando por Áreas Indígenas, diante da possibilidade de que essa obra desfigure essa cidade balneária, vocacionada geográfica e ambientalmente para o turismo. O território a ser desmatado, apenas para a construção da planta da Usina, seria de 420.000 m² (42 hectares), sem calcular a faixa contínua para as torres de alta tensão e as linhas de transmissão, de aproximadamente 90 quilômetros de extensão.

Considera-se a vulnerabilidade dos locais onde seriam instalados esses equipamentos do empreendimento, que abrangem diversas unidades de conservação municipais, estaduais e federais, destacando-se aquelas administradas pelo IBAMA no entorno do município de Peruíbe, como a Área de Relevante Interesse Ecológico das Ilhas Queimada Grande e Queimada Pequena; a Área de Proteção Ambiental Marinha do Litoral Centro, as Áreas de Proteção Ambiental Cananéia, Iguape e Peruíbe, as Ilhas Tupiniquins (Estação Ecológica do Tupiniquins).

Também estariam afetadas outras áreas merecedoras de proteção especial, como: Parque Municipal Piaçabuçu; Parque Estadual da Serra do Mar, Parque Estadual Xixová-Japuú; Estação Ecológica Juréia Itatins e Refúgio de Vida Silvestre das Ilhas Abrigo e Guararitama.

Ademais, causa apreensão a própria utilização da água do mar, nos vários processos, alterada quimicamente e devolvida em temperatura mais elevada, afetando a fauna marinha, aliada à vulnerabilidade da localização do terminal-porto em área protegida por ser Área de Relevante Interesse Ecológico das Ilhas Queimada Grande e Pequena.

Embora o processo de licenciamento, de interesse da empresa Gastrading Comercializadora de Energia S/A, de nome “Projeto Verde Atlântico Energia”, tivesse iniciado sem a devida publicidade, acabou chegando ao conhecimento da população de Peruíbe, que passou a se mobilizar, compartilhando informações, e se organizou, manifestando pública e reiteradamente ser contra esse empreendimento, por seu caráter degradador do meio ambiente e por seu elevado potencial para alterar a forma de vida e o destino socioeconômico da cidade.

O apelo da população teve eco junto à Câmara dos Vereadores de Peruíbe, que formou uma Frente Parlamentar de Vereadores em defesa da qualidade ambiental de Peruíbe, resultando na aprovação, por unanimidade, da Lei nº 3.541/2017, que “veda a emissão de poluentes primários e secundários que são potenciais causadores de chuva ácida e do efeito estufa no ar, decorrentes da queima de combustíveis fósseis em usinas termoeletricas”, considerando-se agentes poluidores as “emissões de óxidos de nitrogênio (NOx) e enxofre (SOx), os quais são convertidos em ácido nítrico (HNO₃), ácido nitroso (HNO₂) e ácido sulfúrico (H₂SO₄).”

O próprio Plano Diretor de Peruíbe constitui impedimento para a instalação do empreendimento na área indicada no licenciamento, que é Macrozona de Expansão Urbana Ordenada, com característica da presença de vegetação significativa e com objetivos mínimos de orientar políticas públicas para, entre outras, promover a manutenção da qualidade ambiental e assegurar a proteção da paisagem e conservação do meio natural, impedimento este corretamente apontado pelo membro do Ministério Público Estadual e admitido como um dos fundamentos no despacho denegatório do Magistrado para afastar o pedido de tutela requerida pelo empreendedor para impedir a votação da lei.

De forma sintética, estão reunidos os elementos fáticos que demonstram a impropriedade de instalação em Peruíbe de uma Usina Termelétrica pretendida pelo Projeto Atlântico Verde Energias sob os aspectos ambiental, socioeconômico e político.

Por outro lado, a instalação de usina termelétrica na região constituiria verdadeira afronta ao Erário Estadual, que ao longo dos últimos trinta anos dispendeu vultosa soma, em desapropriações diretas e

indiretas, visando justamente a instituição de espaços territoriais especialmente protegidos. Todos esses gastos, arcados pela população paulista, restariam inúteis, já que a instalação dessa modalidade de geração de energia altamente lesiva ao meio ambiente impactaria de forma dramática os ecossistemas que a Advocacia Pública Paulista por tantas décadas se empenhou em defender judicialmente, zelando pela justa indenização e pelo respeito à biodiversidade e aos povos indígenas do litoral sul do Estado de São Paulo.

Por fim, associando o pensamento de proteção ambiental global com a ação local da sociedade organizada, elementos do princípio da ubiquidade, aliado aos princípios do desenvolvimento sustentável, da precaução e da participação social, o IBAP – Instituto Brasileiro de Advocacia Pública resolve MANIFESTAR publicamente seu APOIO ao movimento da sociedade organizada de Peruíbe em sua LUTA PELA QUALIDADE DE VIDA DE PERUÍBE e seu REPÚDIO à instalação da Usina Termelétrica em sua cidade.

São Paulo, 11 de dezembro de 2017

Instituto Brasileiro de Advocacia Pública

SOBRE A REVOGAÇÃO DE DECISÃO DO TJ-PA NO CASO DA CHACINA DE PAU D'ARCO

O Instituto Brasileiro de Advocacia Pública roga que decisão liminar da Ministra Presidente do STJ Laurita Vaz, que revogou a soltura deferida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará de todos os Policiais Militares envolvidos na chacina de Pau D'Arco, seja prontamente cumprida e com sua extensão a todos os 15 agentes policiais envolvidos.

Reforça a necessidade de que as autoridades competentes, procedam à conclusão do inquérito que investiga o brutal assassinato de 10 trabalhadores rurais, inclusive alcançando os seus mandantes.

Apesar do grave déficit da persecução deste tipo de delito, a decisão é um alento na defesa dos Direitos Humanos.

O combate à impunidade dos crimes do latifúndio, que ainda assola o Brasil precisa ser reforçado, e avançar a reforma agrária, cuja ausência é a fonte de todos estes males.

São Paulo, 23 de dezembro de 2017

Instituto Brasileiro de Advocacia Pública

DE COMO A NATUREZA FOI EXPULSA DA MODERNIDADE

Carlos Marés¹

RESUMO

A crise ambiental revela as mazelas da modernidade em relação à natureza. Ao contrapor a sociedade civil à sociedade natural e ao proclamar o império do indivíduo contra as culturas coletivas, a modernidade foi afastando, excluindo e desprezando a natureza que não pudesse ser transformada em mercadoria, chamando-a de árida, infértil, inútil ou nociva. Este trabalho procura a gênese desta separação e a necessidade imperativa de sua superação.

Palavras-chave: Socioambientalismo; crítica da modernidade; limites do capital; natureza.

ABSTRACT

The environmental crisis reveals the ills of modernity in relation to nature. By contrasting civil society with natural society and proclaiming the empire of the individual against collective cultures, modernity has pushed away, excluding and despising nature that could not be transformed into a commodity, calling it arid, infertile,

¹ Professor Titular de Direito Agrário e de Direito Socioambiental do Programa de Mestrado e Doutorado da PUC-PR. Doutor em Direito do Estado. Membro da Diretoria do IBAP.

useless, or harmful. This work seeks the genesis of this separation and the imperative necessity of its overcoming.

Keywords: Social-environmentalism; critical of modernity; capital limits; nature.

1. INTRODUÇÃO: A NATUREZA ENJAULADA

Depois de proferir uma palestra para os alunos de Direito², em Curitiba, Davi Kopenawa Yanomami pediu para visitar o Zoológico. Foi curiosa aquela visita. O líder e xamã do povo Yanomami admirava atentamente cada animal, principalmente aqueles que conhecia de casa, o norte da Amazônia, mas também os exóticos, camelos, rinocerontes e girafas. Ficou demoradamente olhando as onças, uma em especial, e quem via a cena a certa distância podia imaginar que Kopenawa, aquele índio atarracado e forte, mas doce e suave no falar, conversava com o animal, que também o olhava, parecendo entender o mudo diálogo. Dali saiu sem pronunciar palavra. Depois, bem mais tarde, quando já estava entre poucas pessoas, Davi perguntou: *“Por que se prende animais em zoológicos?”*

Nenhuma resposta satisfaz o pajé, nem aquelas extraídas das normas jurídicas regulamentadoras de zoológicos, nem as produzidas no imaginário dos professores presentes. Após escutar todas as respostas com ar incrédulo e sério, falando com tranquilidade, mas incisivo, como se dissesse uma verdade longamente refletida, Kopenawa disse: *“os brancos prendem os animais para mantê-los vivos; assim podem matar todos os outros que ficarem livres.”* Esta tão singela e arguta conclusão do pensador indígena encerra a verdade e a angústia profunda da modernidade: a humanidade avançou sobre a natureza e de tal forma a considerou dominada que vê, agora, como uma ameaça injusta o risco de sua própria destruição e a necessidade de preservar plantas e animais livres. A modernidade, com seu desenvolvimento econômico e sua ciência, prometeu melhorar a natureza e apenas conseguiu enjaulá-la, reservando o resto do espaço da terra para a humanidade, como se pudesse viver de forma totalmente apartada, convivendo apenas com a natureza domesticada ou enjaulada.

2 David Yanomami proferiu a palestra de abertura do I Congresso de Direito Socioambiental, organizado pelo Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, em 2006.

De fato, a promessa de melhorar decorria da ideia de que a natureza estava cheia de perigos, ameaças e nocivas inutilidades que em regra atrapalhavam, concorriam e prejudicavam as necessidades humanas. A natureza e as sociedades naturais são considerados entraves ao desenvolvimento humano, quer dizer, moderno. A terra a ser arada e plantada haveria de ser, antes de afofada e enriquecida, limpa de todos os seres que pudessem concorrer com os animais ou plantas submetidos aos seres humanos, domesticados, como dizemos. O espaço da terra plantada deveria ser livre de qualquer animal ou planta concorrente: “o que é do homem, o bicho não come”, diz o ditado popular. Este foi um ideal sonhado pela modernidade, tanto para a agricultura como para os locais de moradia humana. Não só os insetos, nocivos, mas pássaros, animais e plantas concorrentes haveriam de ser eliminados e para a ciência não perder o objeto de estudo, enjaulados.

O ser humano transformou a natureza até fazê-la aparentemente dócil, fornecedora de bens e riquezas. E agora a natureza responde com catástrofes, insubmissa, rebelde e arisca. Esta consciência de alto risco da atividade humana é recente, mas a atividade destrutiva, antiga. Até meados do século XX, poucas pessoas estavam preocupadas com a destruição e, ao contrário, a ética e a estética modernas se propunham a dela afastar o ser humano. A cultura do progresso cômodo e belo é a cultura da suprarrealidade, ou da realidade não natural. Desde o mais singelo ao sofisticado bem de consumo, os ambientes urbanos e domiciliares, assim como as artes, são tanto melhores quanto mais distantes estiverem da realidade natural. A beleza animal deve ser enjaulada para facilitar a visitação segura da curiosidade humana. A aproximação com a realidade natural é considerada pobre, incômoda e feia.

Mas a constatação do pensador Yanomami não vale apenas para os animais. A todos os seres da natureza corresponde semelhante destino, incluindo as plantas e as pedras. Todos encontram um zoológico, jardim botânico, banco de germoplasma, joalheria ou museus, para serem guardados e admirados e, quem sabe, se interessante, reproduzidos. As técnicas agrícolas, pecuárias e avícolas aperfeiçoadas no século XX, com a chamada revolução verde, criou a imagem deformada e falsa de que o ser humano prescinde da natureza para viver, bastando-lhe o desenvolvimento de técnicas eficientes para substituir os insumos naturais e destruir as ervas e animais concorrentes. Para a humanização dos que merecem ser humanizados por sua beleza, força, destreza ou gaiatice, os jardins botânicos, zoológicos, parques e áreas de preservação. A razão sem condescendência do pajé desnuda a face cruel da modernidade racionalista.

Esta cultura e ideologia avançaram sobre os campos expulsando tudo o que fosse natural para dar lugar ao que se chama de cultivares novas e raças de animais domésticos, rapidamente transformados em mercadorias, até que a própria terra se tornou também em mercadoria. Não foi nada diferente nas cidades, espaços tipicamente humanos, onde somente estão autorizados a viver aqueles que não ameacem, não incomodem, não atrapalhem a vida humana. O domínio humano é proibido à natureza.

Num primeiro olhar, a aparência aponta para uma fragorosa vitória humana: animais e plantas enjaulados, pedras e barro polidos e ordenados ao serviço do ser humano. Os campos produzindo e as cidades pulsando freneticamente. O ser humano, nessa utopia mesquinha, imaginava viver e produzir num espaço higienicamente puro e sem contaminações naturais. A ciência e técnica humanas foram capazes de criar espaços arquitetônicos com luminosidade, umidade e temperatura a seu gosto e desejo, sem influência nem participação da natureza externa e longínqua, apreciada em dias especiais, de preferência transformada em jardins de plantas homogêneas simétricas, também criadas pelo saber humano. O ser humano criou o seu ambiente e dele expulsou a natureza.

Não há expulsão sem violência, e esta expulsão logo se transformou em guerra. A chamada crise ambiental, a incrivelmente humana crise ambiental, está presente, hoje, na vida de todos, nas enchentes, nas secas, nos furacões; está presente no caos do trânsito urbano, nas pandemias gripais, na obesidade, na extinção de espécies e de paisagens, na mudança do clima, no lixo acumulado.

Urge buscar e entender as causas que nos trouxeram a esta crise ou como e porque o ser humano quis expulsar a natureza de seu convívio. Entender as causas, e ter consciência da crise é o primeiro passo, só a partir daí poderemos tentar caminhos de superação. O propósito deste ensaio é contribuir para entender as causas e, quem sabe, apontar, ainda tímidos, caminhos de superação.

2. LAS CASAS, LOCKE E A SOCIEDADE MODERNA

Os teóricos da modernidade europeia estruturaram seu pensamento na exegese da Bíblia. E no Gênesis está escrito, ou reescrito quem sabe pelos intérpretes do final da Idade Média, que o ser humano é essencialmente diferente da natureza: “(criou o homem) *o qual presida aos*

peixes do mar, às aves do céu, às bestas e a todos os répteis que se movem sobre a terra, e domine toda a terra."

O texto da Bíblia é poético e claro, como está escrito (ou reescrito) não carecia nem mesmo de interpretação, mas a sabedoria, a vivência e a luta pela justiça de um de seus mais profundos intérpretes dos inícios da modernidade, Bartolomé de Las Casas, o converteu em virtude. Deus criou todas as coisas para o serviço do homem, cada criação foi para uma utilidade humana, compete ao homem encontrar a utilidade. Completava o grande defensor dos índios do século XVI: *entre os homens, deus criou um deles para dirigir e cuidar dos demais, chamando-o de rei ou chefe de tribo.* (LAS CASAS, 1985)

Las Casas defendia portanto que havia um direito divino sobre todas as coisas assim como havia um direito divino dos reis sobre os outros seres humanos. O que o torna único neste pensamento é que este segundo direito é atribuído a todas as sociedades, fiéis ou infiéis, europeias ou americanas. Diferente de Hobbes, por exemplo, que separava as sociedades "civilizadas" civis, das naturais. Foi sua doutrina que influenciou Francisco de Vitória, fundador do direito internacional das gentes a pensar que todos os povos, civis ou naturais, são portadores de direitos e devem se relacionar entre si como iguais e não como subalternos ou inferiores. Foi generoso Las Casas no entendimento das relações entre povos, mas claríssimo em relação a secundariedade da natureza em relação aos seres humanos.

Bartolomé de Las Casas viveu a maior parte de seus mais de 90 anos na América em pleno século XVI, conviveu com o confronto de civilizações, pode ver de perto não só as atrocidades da conquista espanhola, mas principalmente o significado do encontro de civilizações e culturas diversas. Como ninguém, entendeu que as diferenças culturais e nacionais podem levar ao extermínio de uma delas, por isso dedicou sua vida e seu conhecimento à defesa dos índios, tentando fazer com que a Espanha se relacionasse com os povos do continente americano de Nação a Nação. Como bispo e teólogo, Las Casas estava preocupado com a evangelização dos povos e a revelação da "boa nova", da existência de um deus único e verdadeiro. Suas ideias expressam a nascente modernidade, o papel da natureza e a função da organização social, que embora ainda não tivesse consagrado o nome de "Estado", continha todos seus elementos embrionários.

Las Casas acreditava que a Espanha e as nações indígenas da América deveriam ter uma relação baseada no direito das gentes, isto é, cada lado reconhecendo a soberania do outro. Se é verdade que não

usou estas palavras, a ideia força de toda sua vasta obra é essa. Em um pequeno opúsculo intitulado "*Principios para defender la justicia de los indios*" demonstra como entende a lógica da relação entre as nações, dizendo que deus criou todas as coisas da terra, das águas e do ar para servir a todos os homens, por que estes, todos, sem distinção de fiéis ou infiéis, cristãos, mouros ou indígenas, foram criados à sua imagem e semelhança³. Aqui, seguindo as sagradas escrituras, estabelece duas categorias de seres: os humanos e o resto da natureza. Continua, porém, e afirma que o resto da natureza, todas as coisas, foram criadas para servir aos seres humanos. Textualmente diz que sobre as coisas criadas tem poder o ser humano, porque deus lhes fez donos e senhores, para seu uso e propriedade. Fica então claro que não são apenas duas categorias de seres, mas de uma categoria superior e outra inferior. As sociedades humanas, quaisquer que sejam são superiores e podem dispor como queiram das coisas da natureza que lhes pertencem por direito natural (LAS CASAS, 1985, p. 451 e seguintes).

Rapidamente, a modernidade deixou de lado o direito divino dos reis. Os reis perderam prestígio na interpretação das escrituras, para aumentar a da organização estatal e das leis, mas a submissão da natureza aumentou à medida em que os teóricos foram descrevendo e teorizando a realidade chamada moderna. É o próprio Hobbes que separa o estado de natureza do estado civil. A sociedade naturalmente organizada, encontrada então na América e nas Índias, é o reino da violência e da desordem: cada um por si, sem ter quem olhe por todos, sem ter freios sociais, sem leis. As leis da natureza são as leis do mais forte, portanto da violência e da desordem. (HOBBS, 2010). Esta visão moderna das sociedades acabou por criar diferenciações de raça, que permitiu, justificou, perdoou ou até mesmo incentivou a absoluta exploração do trabalho serviu e escravo, reservando o trabalho livre apenas para as sociedades civis. Se os povos não europeus e dominantes são considerados subalternos, ainda abaixo deles está a natureza. Aliás, estes povos só são considerados inferiores porque estão próximos à natureza, são naturais.

Curiosa visão da natureza, os teólogos arrolam como a principal prova da existência de deus exatamente a grande ordem universal, a grande ordem da natureza. Mas os teólogos sociais da modernidade imaginam que o ser humano não pode participar dessa ordem, devem

3 Las Casas ao se referir ao mundo dos homens excluía as mulheres, que, embora considerasse humanas seguramente não eram as destinatárias diretas dos benefícios oferecidos por deus.

criar uma ordem diferente, porque a natural é violenta (Hobbes) ou porque é imperfeita (Locke). A ordem a ser criada deve ser humana, racional, consciente e contratual. Por isso mesmo, na Inglaterra desses dois teóricos, a intervenção humana na natureza, a transformação da terra em espaço de produção se chamou melhoramento (*improvement*), na exata ideia de que a natureza haveria de ser humanizada, melhorada, produtiva. Não só a sociedade, a organização social, deve ser melhorada de seu estágio de natureza para um estágio civil, mas a própria natureza, a terra, as plantas e os bichos. Melhorar a natureza é não permitir que ervas concorrentes disputem espaços e insumos com plantas criadas e melhoradas pelos humanos, com plantas humanizadas. Ademais, o termo usado para quem modifica uma planta é *melhorista*. Há sempre uma contradição, um conflito entre natureza e ser humano, entre bens naturais e bens transformados pela ação, trabalho, humano.

Locke entendia que se a sociedade humana continuasse sob os desígnios da natureza, em estado de natureza, poderia continuar pacífica e ordeira, mas exatamente porque não conseguiu se manter assim, precisa normas, leis humanas, regras de conduta que limitem a liberdade e, principalmente, garantam o respeito pela coisa alheia. Em Locke fica clara a necessidade de separação ser humano/natureza. Melhor dizendo, fica clara a separação entre a sociedade dos homens e a natureza. Locke senta as bases do capitalismo e sua propriedade privada, do individualismo e do patrimônio individual. Considera que a terra, sem a intervenção humana não tem qualquer valor, dando início à mágica construção da economia política moderna de que o valor das coisas é determinado pelo trabalho nela incorporado⁴. (LOCKE, 1994)

Isto significa uma separação radical entre bens “humanizados”, transformados pelo ser humano e, portanto, sujeito à propriedade privada, dos bens da natureza, sem valor, fora do mercado.

Assim, os valores da sociedade humana são definidos e ajustados pelo trabalho. Só o ser humano trabalha, nem o burro de carga, nem o cavalo de tração trabalham, são apenas ferramentas que potencializam o trabalho humano. O trabalho é considerado uma condição humana, só humana, força capaz de produzir valores. Não trabalham nem os animais, nem as plantas, o que dizer então dos minerais.

4 Ao analisar esta construção teórica da modernidade parece claro que as mulheres estão mais próximas da natureza e funcionam como um ímã capaz de atrair os homens de volta à natureza. Por isso a Declaração dos Direitos Francesa de 1789 é “dos homens e dos cidadãos, e a Olympe de Gouges foi guilhotinada por quer que fosse também das mulheres e das cidadãs.

O esforço constante do musgo em se agarrar a pedra ou do pinheiro romper a mata em busca do sol, por certo não é trabalho, nem, está claro, o minucioso esforço da formiga e da abelha. O trabalho, para Locke, não só é uma condição exclusivamente humana, como é a referência do valor de todas as coisas. Lido de forma inversa, a natureza, que não trabalha, quando não é trabalhada pelos seres humanos, não tem valor. É verdade que aqui não se está falando de valor ético, mas valor de mercado.

Nesta ideia, o que tem valor? As coisas da natureza quando modificadas pelo trabalho humano: o fruto colhido, o cereal plantado, a terra lavrada, a utilidade manufaturada. O resto, o animal silvestre, a planta que nasce livre, a terra inculta, não. O valor das coisas, no mundo capitalista, é o valor das coisas como mercadoria, como possibilidade de troca, como objeto que possa ser convertido em valor permanente, convertido em ouro, prata, âmbar ou dinheiro, dizia Locke. O resto é um desvalor, o resto é só natureza.

Essas coisas, mercadorias que devem ser trocadas, vendidas, doadas, passadas, transformadas em dinheiro, só possuem sentido num mundo racional e individualista, essencialmente humano. Os pensadores da Europa dos séculos XVI em diante imaginaram que aquela realidade social levaria a sociedade a um patamar muito mais elevado, porque poderia prover a necessidade de todos, quer dizer, de cada um, homogenizando as necessidades, as culturas, e a felicidade por meio de um racionalismo individualista. A razão traduzida em ciência significava a capacidade de apreender o mundo, e as coisas do mundo, como verdades muito próximas do absoluto. A redução está justamente em imaginar o mundo humano como o mundo da razão, do saber, do conhecer, e a natureza como o mundo da ignorância, da desordem, da violência. No mundo da razão, a sociedade se organiza segundo regras estabelecidas e sob o controle da organização estatal. É o mundo do Estado e do Direito, é o mundo constituído por regras coercitivas que, em sendo bem cumpridas, praticamente dispensam a moral e a ética. Lá no mundo de fora, com ou sem gentes, a violenta barbárie da natureza, que para se equilibrar, sobreviver, precisa de um costume ético, de uma intuição atávica, de um instinto aguçado.

Daí duas consequências: primeiro, a modernidade impôs o entendimento de que a natureza e suas forças devem estar submetidas à sociedade humana; segundo, os seres humanos devem afastar de sua sociedade tudo o que não fizer parte do contrato social, do acerto presumidamente coletivo dos indivíduos que participam, querem ou se submetem ao contrato.

3. A DISCUSSÃO DAS MALDADES

No século XVIII, o século da invenção da liberdade, como dizia Jean Starobinski, alguns autores, especialmente franceses, escreviam sem declinar a autoria dos livros, ficaram conhecidos como libertinos e por muito tempo, até avançado século XX, foram proibidos. Esses livros revelam o pensamento do século, a volúpia da liberdade, a discussão cruel da repressão dos costumes, a vida libertina e a discussão sobre a natureza humana.

Num desses romances, um abade libertino explica o que significa a palavra natureza:

Os primeiros chefes religiosos, os primeiros políticos, atrapalhados com a ideia que deveriam dar ao público sobre o bem e o mal moral, imaginaram um ser entre Deus e nós, que transformaram no autor de nossas paixões, de nossas doenças, de nossos crimes. (...) Como Deus não pode ser o autor do mal, este somente pode existir por meio da natureza. (ANÔNIMO, 2000, p. 85)

Depois de algumas digressões, o abade concluiu que isso não é verdade, que deus e a natureza são a mesma coisa e que a maldade somente existe nas relações humanas, sociais. Na natureza, então, existe apenas o determinismo divino, enquanto o ser humano é capaz de criar, livremente, outro mundo, de moral, de pensamento, de maldade, mas também de felicidade. É claro que o abade se opunha ao conceito de natureza do século XVIII, porque, entendia-se (e de certa forma até hoje entende a moral) que aquele ser humano que se entregasse à sua natureza era capaz de todas as maldades, perversões e pecados. O ser humano para ser bom e puro haveria de lutar e reprimir seus impulsos naturais ou animais, que sempre querem brotar de dentro dele. A autorrepressão a estes instintos faria a nobreza do homem e da mulher com mais sentido ainda. Contra isso se insurgia o abade e os libertinos; a liberdade, para eles, incluía os prazeres, portanto, a natureza. Dito de outra forma, a vida virtuosa significava o afastamento e repressão dos ímpetus naturais. Para ambos, o prazer está ligado à natureza; para os moralistas, há que reprimir essa natureza; para os libertinos, há que liberá-la.

Diderot, que além de enciclopedista publicava obras libertinas, defendia que o conhecimento existia a partir da observação da natureza, em seu opúsculo "Da interpretação da natureza" relata a importância dessa observação para sua superação, não sem causa, abre o

opúsculo com uma citação de Lucrécio “*quae sunt in luce tuemur e tenebris*” (vemos das trevas tudo o que está na luz). Lucrécio é o poeta e filósofo da natureza. Estando os seres humanos nas trevas do conhecimento, poderiam a prender observando as luzes da natureza.

Os libertinos, que inventam a liberdade no Século das Luzes e do Absolutismo, sabem que a relação entre ser humano e natureza é imperiosa e que não há possibilidade de vida sem a natureza, seguem a tradição esquecida e reprimida de Epicuro, o filósofo do prazer e de Lucrécio, o poeta da natureza. Mas enquanto isso, a modernidade construiu uma liberdade diferente da imaginada pelos enciclopedistas e libertinos e entendia a ciência não como observadora da natureza, vivente da escuridão que a olha como luz. A modernidade espera e propaga que sua ciência é a luz e poderá substituir a natureza, em visão oposta à Diderot. Marquês de Sade, o libertino, acabou nas prisões de Napoleão, o carrasco da Ancien Régime. Esta é a contradição do século XIX, todos, libertinos e burgueses, lutavam contra o absolutismo obscurantista, uns achavam que a luz era a natureza, a quem se deveria se aliar, outros achavam que a luz era o próprio homem, em sua integridade masculina e racional, que poderia e deveria superar e submeter a natureza.

Esta parece ser uma disputa entre o pensamento e a prática. Os “naturalistas” na esteira de Epicuro e Lucrécio, mas também do Kama Sutra, buscavam com a natureza e com as coisas naturais uma integração. O racionalismo prático, por outro lado, tinha a natureza como fonte das riquezas e males, o homem naturalmente é o lobo do homem, e a natureza só tem valor se for transformada pelo trabalho humano. Ambos derrubaram a Bastilha, mas os racionalistas construíram novas prisões para albergar os libertinos e dominar a liberdade enjaulando-a no pecado, nas obrigações contratuais e na exclusão das mulheres.

A modernidade se transforma, ela mesma, em capitalismo e, teorizando ou não, se afasta rapidamente de tudo o que é natural. O ser humano pensa, transforma, trabalha, logo se aproxima da divindade com quem tem uma relação de espírito, não de matéria. A matéria é natureza. Daí a crítica do abade de Teresa filósofa sobre o pensamento da modernidade para quem toda maldade viria diretamente da natureza. Este pensamento aplicado às relações sexuais trata a abstinência da carne como pureza, como virtude. Ou, aquele que se deixar seguir pelos instintos, obviamente naturais, perde a vergonha e se rebaixa à condição de animal, isto é, volta a ser natureza, com seus gemidos e suores. Exatamente esse é o pensamento que o abade combate. Esta contradição, presente na bagagem dos vitoriosos da Revolução Francesa,

se resolve contra a natureza porque a vitória acabou não nas mãos dos que quebraram a ordem absolutistas dos reis, mas na dos que, como Napoleão, foram chamados a restabelecer uma nova ordem.

A modernidade transformada em nova ordem capitalista realizou o sonho de constituir a sociedade civil, antítese da sociedade de natureza, de forma jurídica, com uma Constituição e com um Código Civil. A partir daí, as atitudes humanas que se parecessem com a natureza, que aproximassem os seres humanos dos animais, haveria de ser punida como crime. O capitalismo não precisou mais de ética para reprimir atitudes chamadas antissociais, bastou a lei.

4. A ECONOMIA POLÍTICA E A NATUREZA

Se tomarmos os clássicos da economia política, especialmente Adam Smith e David Ricardo, fica claríssimo o papel da natureza para o liberalismo econômico: fornecedora de matérias-primas. Adam Smith faz longa análise da terra e da natureza, mas sempre na condição de “melhorada” pelo trabalho humano, mesmo quando trata de plantas específicas, como a batata, a aveia ou o trigo, as trata somente como matérias-primas, como produtos ou, como mais propriamente as chama o capitalismo, mercadoria. O mesmo se dá com a terra e os minérios, sua análise está sempre ligada à capacidade de trabalho humano e a produção de mercadorias e a renda que a terra ou os minérios podem dar ao seu proprietário. A natureza é vista como uma fornecedora, sem qualquer valor em si, quanto mais modificada, “melhorada”, melhor.

Ricardo aprofunda ainda mais esta separação, exatamente porque é mais preciso na análise do valor das mercadorias, dispensa a natureza e a terra. Os dois economistas tratam a terra e os demais bens da natureza, como os minérios, especialmente os preciosos, como fonte de renda, portanto ligados ao ser humano como propriedade privada. Na economia política do Liberalismo há, como de resto na ciência moderna, um eloquente silêncio sobre o papel da natureza. Não há referência sequer sobre a pressão que o capitalismo faz sobre a natureza e suas possíveis consequências. Aliás, esta análise das consequências, de uma forma um pouco tosca somente irá aparecer em Malthus e, ainda assim para alertar da necessidade de aprofundar uma tecnologia humana, já que a natureza não daria conta do recado.

De qualquer forma, valor das mercadorias para a economia política clássica é valor de troca, isto é, o valor da mercadoria é o valor que ela alcança na troca por outras mercadorias, mediado pelo dinheiro,

e este valor é o trabalho social plasmado em sua produção. Dito de forma clara, as coisas somente teriam valor se nelas houvesse trabalho humano, ainda que o trabalho fosse apenas para limpar a coisa de suas naturais sujeiras.

Ninguém, porém, descreveu com tanta minúcia e detalhe o capitalismo do que Marx. O funcionamento, relações e contradições estão expressos com muita precisão em sua longa obra. No profundo emaranhado que vai desmanchando e retecendo sobre as relações do capital com o trabalho, nem sempre é fácil localizar a contradição que aponta entre o capitalismo e a natureza. Embora integrado ao pensamento de sua época, desde o início critica o naturalismo desumano ou a relação torpe que boa parte da economia política vê entre o ser humano e a natureza. Dizia Marx: *“É o trabalho, por isso, uma condição de existência do homem, independente de todas as formas de sociedade, eterna necessidade natural de mediação do metabolismo entre homem e natureza e, portanto, da vida humana”* (MARX, v. 1 p. 172). Quase cem anos depois, Polanyi iria reforçar esta análise e demonstrar o que efetivamente aconteceu com esta separação quase absoluta entre humano e natureza em sua magistral obra *“A Grande Transformação”* (*The Great Transformation*, 1944), e precisou quase 50 anos mais para que a humanidade começasse a considerar nefasta esta relação de destruição e a começar a entender a importância da natureza para a vida humana, mesmo quando não transformada em mercadoria.

Para a economia política clássica, neoclássica ou a chamada neoliberal, a natureza é conceituada como uma externalidade. E é uma externalidade porque não pode ser controlada pelo mercado, nem está submetida às suas leis. Marx via isso não como uma normalidade das sociedades humanas, mas como imposição ou defeito do capitalismo. No capítulo XLVII, do Livro Terceiro, *“Gênese da renda fundiária capitalista”*, apresenta de forma profética essa falha metabólica:

Gera com isso (a grande propriedade fundiária) condições que provocam uma insanável ruptura (falha irreparável, em outras traduções) no contexto do metabolismo social, prescrito pelas leis naturais da vida, em decorrência da qual se desperdiça a força da terra. (...) Se originalmente elas se diferenciavam (a grande indústria e a grande agricultura) pelo fato de que a primeira devasta e arruína a força de trabalho (...) a última (devasta e arruína) a força natural da terra. Ao longo do desenvolvimento ambas se dão a mão (...) e a indústria e o comércio proporcionam à agricultura os meios para o esgotamento da terra. (MARX, 1983, vol. 5 -III/2- p. 266)

Ao longo da vasta obra de Marx se pode notar que as análises das relações entre os seres humanos e a natureza sempre são marcadas por uma contradição na qual o ser humano transforma a natureza porque dela tira todas as suas necessidades e precisa, portanto, obedecer as leis naturais, coisa que o capitalismo, justamente por dispensar esta relação pelo imediatismo individualista e a perseguição da acumulação do capital, não faz, criando o que Marx chamou de falha metabólica, estabelecendo, assim, um limite à sua expansão.⁵

Ao criticar o programa do partido operário alemão, chamado programa de Gotha, que dizia que toda riqueza nasce do trabalho de todos e, portanto, deveria voltar a todos, Marx afirma na primeira glosa – Crítica ao Programa de Gotha – que há aqui um profundo equívoco extraído da sociedade burguesa e que não pode ser repetido num programa socialista:

O trabalho *não é a fonte* de toda a riqueza. A *Natureza* é tanto a fonte dos valores de uso (e é bem nestes que, todavia, consiste a riqueza material [*sachlich!*]) como o trabalho, que não é ele próprio senão a exteriorização de uma força da Natureza, a força de trabalho humano. (...) Um programa socialista, porém, não pode permitir as semelhantes maneiras de dizer burguesas que silenciem as *condições* que lhes dão – só elas – um sentido. Só enquanto o homem, desde o princípio, se comporta para com a Natureza – a primeira fonte de todos os meios de trabalho e objetos de trabalho – como proprietário, a trata como pertencendo-lhe, o seu trabalho se torna fonte de valores de uso, portanto, também de riqueza. Os burgueses têm muito boas razões para atribuírem falsamente ao trabalho *uma força criadora sobrenatural*; pois, precisamente, do condicionamento do trabalho pela Natureza segue-se que o homem que não possui nenhuma outra propriedade senão a sua força de trabalho tem que ser, em todos os estados de sociedade e de cultura, escravo dos outros homens que se fizeram proprietários das condições objetivas do trabalho. Ele só pode trabalhar com a autorização deles, portanto, ele só com a autorização deles pode viver.

Assim, a economia política liberal ou capitalista precisa excluir a natureza para dela se servir. A natureza não se submete a economia de mercado, mas uma proposta anticapitalista pode reconhecer na natureza necessidades de sobrevivência porque não tem como objeto o

5 Um estudo mais completo sobre a natureza em Marx se encontra no livro de John Bellamy Foster, *A ecologia de Marx: materialismo e natureza*. (FOSTER, 2005)

contínuo aumento da produção de mercadoria. Com a consciência que temos hoje, no século XXI, é mais fácil ver que a natureza está sendo exageradamente exigida no metabolismo de regeneração da vida e, somente uma sociedade solidária, não capitalista, pode reverter a falha metabólica. (LOWI, 2005)

5. O CERCAMENTO E O MELHORAMENTO DA NATUREZA E DA TERRA, DA METRÓPOLE À COLÔNIA

O processo pelo qual o capitalismo inglês construiu a propriedade privada da terra, chamado cercamento (*enclosure*), desde o século XVII e considerado a base do desenvolvimento do capitalismo industrial, foi, com exatidão, a expulsão da natureza da sociedade humana. Quando um único ser humano ganhou o direito individual de cercar a terra (natureza), ganhou também o direito de melhorar a natureza expulsando tudo o que dentro dela fosse inútil: plantas, animais e especialmente gentes.

Somente poderia permanecer dentro do cercamento aquilo que o proprietário desejasse ou permitisse. Portanto, tudo deveria ser modificado, as plantas, os animais e os seres humanos que já não poderiam sequer cruzar ou usar esses campos como caminhos, a terra cercada é o império do proprietário individual. A forma como uma terra entra no mundo jurídico, humano, é pelo cercamento, no inglês, ou demarcação, em português. Cercada, demarcada e medida, a terra deve ser melhorada, isto é, plantada com sementes e mudas úteis aos ser humano e desejadas ou permitidas pelo proprietário, proibidas aos demais animais e plantas concorrentes, este cuidado de cumprir a proibição, matando as invasoras, se chama trabalho. A proibição, obviamente, não é só a natureza, é também aos outros seres humanos. Entrada no mundo jurídico, ou na sociedade civil, a terra deixou de ser a provedora de todas as necessidades da vida, para ser a reprodutora do capital individual. Com isso fica marcada, medida e registrada, passa a ser um objeto, coisa, mercadoria e, enquanto natureza, expulsa da sociedade humana.

O cercamento, fenômeno tipicamente inglês, logo se expandiu para o mundo e muito cedo chegou às colônias da América Latina, ainda que mediada pela Espanha, Portugal e França. A tal ponto e tão profundamente que as colônias foram aos poucos processando a expulsão do ser humanos e suas culturas, das plantas e dos animais latino-americanos. As sociedades existentes passaram a ser marginais e seus

membros chamados a ingressar no “mundo dos homens”, na sociedade civil, desde que perdessem suas características naturais e se tornassem trabalhadores (livres ou escravos). No longo processo de cercamento das colônias, as plantas nativas deram lugar às exóticas e os animais passaram a sobreviver nos zoológicos.

Talvez em nenhum lugar do mundo seja tão clara a expulsão da natureza como na América Latina. A base alimentar, de vestuário e até as técnicas de moradias são não mais nativas. No Brasil, com exceção da Amazônia, toda a alimentação, seja vegetal ou animal, provém de plantas e animais trazidos pela domesticação externa. Até mesmo os produtos naturais latino-americanos foram distorcidos em sua origem, a batata peruana passou a ser conhecida como batata inglesa.

A modernidade europeia se estabeleceu na América como uma reprodução lucrativa para os europeus e como uma farsa cruel para as sociedades nativas.

6. SUJEITO E OBJETO OU O SER E A COISA

Se o século XVIII foi o da invenção da liberdade, o XIX foi o da invenção da ordem, embora tanta desordem nele tenha havido. Aliás, nada diferente da relação absolutismo/liberdade do século anterior.

Assim como a natureza fica fora da liberdade que exige consciência, arbítrio e ética, isto é inteligência para optar entre caminhos possíveis, a ordem, e o direito que a institui, a afastam para ainda mais longe. A natureza, dizem os racionalistas, não escolhe, não forma estratégia de sobrevivência nem de organização, apenas vive e segue seus atávicos instintos, já o ser humano, quanto mais civilizado, faz opções éticas e estratégicas e estabelece uma normatividade a ser seguida por todos, isto o afasta de sua condição natural, bruta, instintiva. A dicotomia criada pela ordem social (e econômica) entre seres humanos e natureza retoma a velha submissão encontrada na clareza ingênua de Las Casas: os bens da natureza são objetos de domínio humano. A ordem natural ou as leis da natureza, nesta concepção, devem ser não apenas ignoradas, mas desprezadas e superadas.

Olhemos mais de perto esta relação. Quem tem direito, isto é, o sujeito de direitos tem o poder de exigir dos outros sujeitos comportamentos e restrições fundadas numa relação contratual. A relação entre dois sujeitos se faz com fundamento na liberdade de escolha que tem cada um. As ações comprometidas e as abstenções a que se submete são opções do sujeito frente a outro sujeito que, por sua vez, também se

submete a outras quantas ações e omissões. De fato, pelo contrato, um sujeito se submete a outro a uma prestação positiva ou negativa qualquer, fundado sempre na vontade e liberdade individuais, é uma relação de iguais, cujos aspectos de equilíbrio, equidade, e igualdade devem estar garantidos, incluindo recíprocas obrigações. Portanto, quem submete e quem é submetido expressam uma livre vontade de fazê-lo, de acordo com seus interesses, necessidades, desejo e estratégia. Mais ainda do que isso, o que se submete o faz para garantir também um direito seu, para fazer seu contratante fazer ou deixar de fazer algo, quando menos pagar pelo feito ou não feito. Eis uma relação de iguais na teoria moderna: todos os seres humanos nascem iguais em direitos. É verdade que ainda não se conseguiu chegar a esse objetivo e cada vez a igualdade é menos presente nas relações modernas, mas este é o princípio no qual se assenta a premissa da modernidade só para os seres humanos.

Mas a relação entre sujeito e objeto, entre ser e coisa, gente e natureza, é muito diferente. Não é uma relação de iguais, é uma submissão compulsória e nem a equidade, nem a igualdade, e muito menos a dignidade dela fazem parte. A coisa, o objeto, a natureza, entram nessa relação sem direitos, quer dizer, na chula tradução da realidade, sem interesses nem necessidades a satisfazer. O interesse ou a necessidade da coisa, do objeto, da natureza, não é sequer imaginado, salvo para cumprir o interesse ou necessidade do sujeito. É claro que a planta ou o animal precisam de água e a receberá do sujeito, seu proprietário, não para satisfazer a necessidade da planta ou do animal, mas do proprietário para que sua propriedade não pereça. Mais uma vez, os sujeitos é que têm direito, quer dizer, poder, de tratar a natureza como lhe convier, para a satisfação de suas necessidades reais ou imaginadas. As coisas são a natureza, que ganham relevância quando se tornam objeto do desejo, da necessidade ou do interesse humano e, então, são chamados de objeto do direito de propriedade. O resto, os que não fazem parte da submissão humana, os animais e plantas expulsos, somente serão alimentados e aquecidos se estiverem protegidos em jardins zoológicos ou botânicos, senão que sobrevivam segundo condições atávicas e instintivas da própria natureza, se o ser humano permitir. São inúteis, nocivos, improdutivos.

O Código Civil, o mais importante documento jurídico produzido pela modernidade, colocou em campos opostos e dicotômicos o sujeito e o objeto, quer dizer, os dois mais importantes fatores de produção, chamando a um contratante e a outro propriedade, enquanto a Economia chama a um trabalhador e a outro matéria-prima:

A produção é a interação do homem e da natureza (...). O homem, sob o nome de mão de obra, e a natureza, sob o nome de terra, foram colocados a venda. A utilização da força de trabalho podia ser comprada e vendida universalmente, a um preço chamado salário, e o uso da terra podia ser negociado a um preço chamado aluguel. (POLANYI, 2000, p. 162)

Se repararmos bem, da leitura do Código Civil ou do discurso ideológico-econômico do capitalismo, a propriedade é a terra, o que se fará com ela pouco importa, desde que se a torne produtiva, isto é, desde que seja melhorada. E o resto da natureza, as plantas e os animais que deveriam estar na terra? Se são produzidos pelo proprietário são mercadorias, riquezas a alimentar o mercado, se não, serão considerados nocivos, selvagens, caçáveis extinguíveis, naturais, enjauláveis! E se insistirem em se manter vivo, a moderna agricultura e pecuária soube lhes condenar a morte química pelo crime de invadir território humano.

O mais curioso é que a terra passou a ser propriedade privada, nos rigores do Direito moderno, exatamente quando se deixou de exigir que o proprietário a lavrasse. Antes, o direito sobre a terra era um direito de uso, se não a usasse perderia para a sociedade o direito. Com a modernidade, mais normativamente no século XIX, a propriedade absoluta da terra independe do uso, o especulador poderia ser proprietário. Ela mesma passou a ser mercadoria e serve tanto de garantia para o capital financeiro, como para renda do proprietário, ser meio de produção é uma contingência, querência ou necessidade do proprietário. O Código Civil dos Franceses (1804) que explicitou o direito de propriedade da terra com o nome propriedade imóvel, deu poderes absolutos aos proprietários que, em grande medida, continuam até hoje. O liberalismo afirmava que esse direito absoluto ligado às necessidades do mercado fariam a terra produzir e, portanto, a expulsão da natureza se daria no avanço do desenvolvimento das forças produtivas com o ingresso do capitalismo no campo. Mas para ser proprietário não precisava fazer a terra produzir, e não precisa até hoje nos sistemas jurídicos vigentes, a lei pode impor limitações, restrições, mas em geral não anula a propriedade por falta de produção ou uso. Assim, entre os poderes do proprietário, está compreendido o de não usá-la.

As legislações do século XX, ao adotarem a chamada função social da propriedade, procuraram minimizar o direito de não usar a terra, instituindo maiores ou menores restrições a este direito negativo. Por outro lado, a questão ambiental passou a exigir a existência de áreas não usadas, ou naturais. Uma contradição revelada com perplexidade por Raul Sendic, o líder do Movimento Tupamaros, no

Uruguai, nos anos 60 do século XX, época na qual já se exigia, e os movimentos sociais com mais intensidade, o cumprimento da função social da propriedade no sentido de não deixá-la inculta, ao mesmo tempo que se iniciava a consciência ambiental que só mais tarde os movimentos sociais camponeses e revolucionários viriam a reconhecer. Diz Sendic:

Habíamos caminado todo ese día en la costa oriental del río Uruguay por ‘nuestros’ campos de Silva y Rosas. Viendo estos montes y riberas, uno no encuentra tan disparatado el argumento de las señoritas Silva y Rosas, cuando dicen que quieren conservar este vasto territorio en su primitiva forma agreste e incultivada para que pueda servir de parque o enorme museo de lo que fue la antigua estancia cimarrona. Allí en efecto, todavía subsisten los interminables pajonales donde la paja brava se trenza con la ‘uña de gato’ formando una barrera infranqueable; allí el monte imenso; allí el pantano de varios quilómetros, cubierto por arbustos que no permiten avanzar un metro, paraíso de nutrias, garzas y carpinteros; allí el clarón inesperado de la apacible laguna bordeada de sauces, donde descansan miles de patos, cigüeñas y algún chajá.

(...) Solo que tras sus alambrados, y aún cercada por ellos, está la miseria del peón rural, tan antigua y tradicional como la estancia cimarrona, pero menos dispuesta a perpetuarse.⁶

Tinha razão Sendic, a questão ambiental viria entrar completamente na pauta da discussão social nas décadas seguintes, criando mais um ponto de conflito com a propriedade capitalista e não ao contrário, como poderiam imaginar as irmãs uruguaias defensoras do latifúndio como bem cultural.

A disputa continua muito presente na sociedade capitalista, a natureza intocada, peça de museu, e a propriedade produtiva como duas coisas antagônicas, isto é o espaço humano produtivo, livre da natureza e a natureza enjaulada, quando muito para o deleite seguro dos humanos.

7. O SER HUMANO SEM NATUREZA: A REVOLUÇÃO VERDE E A CIDADE

A modernidade capitalista desenvolveu a tal ponto as forças produtivas que cada vez mais acreditou que poderia afastar

⁶ A perplexidade de Raúl Sendic está, na íntegra reproduzida no livro “História de los Tupamaros, de E. Fernandez Huidoro, tomo 2°, p. 10 e seguintes.

definitivamente a natureza da humanidade. A ciência moderna se dedicou a reproduzir em laboratório tudo o que a natureza produz, isolando quimicamente aquilo que parecesse mais interessante e necessário. Assim, produziu não apenas fármacos, adubos, cosméticos, venenos, como até mesmo plantas que jamais poderiam ser criadas na natureza. Chegou a tal ponto que acreditou que a própria natureza poderia ser dispensável para a produção desses produtos. Tudo poderia ser sintético.

Os produtos agrícolas passaram a poder ser produzidos em qualquer solo e praticamente em qualquer clima, como fruto dos corretivos químicos do solo e venenos para matar concorrentes, além do profundo conhecimento das transformações genéticas. Isso se chamou revolução verde, nas décadas de 60 e 70 do século XX. Norman Ernest Borlaug, considerado o pai da revolução verde, ganhou o Prêmio Nobel da Paz em 1970. Se não ficou claro, ganhou o Prêmio Nobel da Paz, não da química ou agricultura, da Paz, na ilusão de que isto seria o fim da miséria e das disputas por terras. A “hipótese Borlaug” era de que com os adubos químicos e os defensivos agrícolas haveria de aumentar a produtividade da terra de tal forma que não seria mais necessário continuar derrubando florestas para aumentar a área de plantio, possibilitando com isso reduzir a agressão à natureza. É a lógica da separação do mundo humano do mundo natural levado às suas mais profundas consequências, admitindo que é necessário manter um mundo da natureza à parte. A tese poderia ter premissas corretas se a lógica com que seria usada não fosse capitalista. O aumento da produtividade no capitalismo não significa a redução da produção, mas o aumento no consumo e, portanto a expansão das áreas agrícolas não só não diminuiu, mas foi facilitada com “revolução verde”, utilizado chamados corretivos para pouco produtivas e incrementando o uso desse novo produto industrial, os químicos agrícolas.⁷

Nessa mesma década, sob a ditadura militar brasileira, as políticas de financiamento da agricultura obrigavam os produtores, se quisessem financiamento incentivado pelo Estado, a usarem parte do dinheiro para adquirir agrotóxicos, apelidados de *defensivos agrícolas*. Este nome é revelador, do que está a agricultura se defendendo? Obviamente, da natureza. Mais uma vez a ideia da natureza perversa que deve ser afastada para que o ser humano impere em toda sua grandeza.

7 Para uma visão mais abrangente, ver MAZOYER, M e ROUDART, L. *História das agriculturas do mundo: do neolítico à crise contemporânea*. Lisboa: Instituto Piaget. 2001. Especialmente o capítulo 10, item 3. (p. 412-435)

Apesar da clareza da guerra travada contra a natureza no campo, onde o ser humano se sente mais dono do território é na cidade. Aqui a guerra é à morte: tudo o que é natural deve morrer. As cidades ocupam de forma desordenada as encostas de morros e fundos de vale, impermeabilizam os solos, canalizam os rios, expulsam os animais e as plantas. Nas cidades se constroem moradas humanas e lugares de trabalho imunes à vida animal ou vegetal, os grandes e modernos edifícios criam artificialmente um clima de temperatura amena no inverno ou no verão, espaços claros que não dependem do sol em uma estética que em nada se pareça com a natureza. Na natureza tudo se aproxima do arredondado: são arredondadas as copas das árvores e os cumes das montanhas, até os animais e gentes. As construções racionais humanas são quadradas.

O ambiente urbano é desnaturalizado. Os poucos animais e plantas admitidos são chamados de domesticados e já quase nada tem a ver com a natureza, aliás, nem mesmo sobreviveriam na natureza sem o ser humano. Nada, porém é mais cruel na guerra do ser humano contra a natureza, seja no campo ou na cidade do que a extraordinária capacidade do capitalismo de produzir lixo. Toda produção está acondicionada em lixo, os líquidos em garrafas “pet” e os sólidos em embalagens de isopor ou caixas de plástico, papéis, papelões, etc. Os bens de consumo chamados de duráveis são eles mesmo futuro lixo. E isso faz parte da lógica do capital, nada mais, nada menos. O capital precisa produzir sempre e cada vez mais mercadorias que se transformarão em capital novamente, na equação revelada por Marx. Uma vez que a mercadoria se transforma novamente em capital, ou seja, é vendida, o mais rapidamente deve se transformar em lixo para ser substituída por uma nova que, mais uma vez, reproduza o capital. Esta lógica não é vista socialmente, mas individualmente, em cada produto, por cada capitalista. Em sendo assim, não é possível para o produtor individual reduzir o lixo produzido porque seria o mesmo que reduzir a reprodução de seu capital e, no processo de autorregulação demonstrado por Polanyi, seguramente perderia espaço e mercado para um maior produtor de lixo que o engoliria e, maior e mais poderoso, produziria mais lixo ainda.⁸

Daí que para a regulação do que se chama internalização das externalidades, leia-se trazer a natureza de volta, é necessária uma intervenção pesada do Estado e do Direito. Entretanto, esta intervenção tem limites impostos pelo próprio capital. Eis a dificuldade!

⁸ Ver Polanyi, op. cit.

8. POR MUDANÇAS NECESSÁRIAS: DE COMO TRAZER A NATUREZA DE VOLTA À SOCIEDADE

A atual situação de franca e aberta guerra com a natureza é fruto dos equívocos da modernidade capitalista na relação sociedade humana e natureza, o que Marx chamou de falha metabólica. Tal pressão fará com que, a final, a natureza não consiga mais produzir sequer para manutenção das necessidades existenciais (comida, vestuário, morada) do ser humano e dos outros seres do planeta. Alguns sobreviverão, quem sabe insetos, plantas ou peixes, quem sabe até um animal de maior porte e mais hábil na arte de sobrevivência como os jabutis ou jiboias. Quem sabe?

Em todo caso, a sobrevivência do ser humano será difícil, o que, por razões de humanismos, mais nos preocupa. Como manter a sociedade humana em harmonia com a natureza, já que se sabe que esta guerra é perdida? Faz falta, portanto, parar a guerra e estabelecer a paz, mas como? Muitas alternativas são buscadas e poucas encontradas, mas dois rumos se colocam à frente, cada um deles com inúmeras bifurcações e possibilidades, nenhuma delas segura. Na verdade não há caminhos, como dizia o poeta sevilhano Antonio Machado, mas se faz o caminho ao andar (MACHADO, 1977). Duas possibilidades, porém, se abrem: ou se tenta reformar internamente o capitalismo para promover a paz com a natureza, ou se estabelece uma ruptura com a chamada sociedade de consumo capitalista e a humanidade reinicia uma nova sociedade.

Nenhuma das duas é fácil e nenhuma é garantida. Não são poucos os economistas, juristas e sociólogos, entre muitos outros, empenhados em encontrar soluções internas, com controles rígidos, regulação mais profundas, maior justiça, equidade e, principalmente tentando controlar a produção de lixo e emissão de gases nocivos, esta busca procura repor, no possível, a natureza na sociedade. As tentativas internas ao capitalismo têm sido feitas e propostas dentro da estrita legalidade, quer dizer, as mudanças acordadas e decididas passam pelas estruturas legislativas do sistema, com o modelo de democracia imperfeita que existe, estão sendo feitas ou propostas tanto na esfera interna de cada país, como internacionalmente, por grupos de países ou por organismos de âmbito pretensamente global. (STIGLITZ & CHRLTON, 2009)

Em cada país, a inclusão de externalidades (natureza) esbarra nos limites do capital e da própria lei. O principal limite é a propriedade privada da natureza, ou da terra. As normas de intervenção do Estado

para harmonizar a natureza devem ser normas de proteção que limitem a ação dos seres humanos, como proteção florestal, proteção das águas, da atmosfera, etc. Estas proteções não podem, na lógica jurídica do capital, esvaziar o conteúdo econômico da propriedade, como elegantemente dizem os juristas. Isto quer dizer, a propriedade da terra tem que continuar a produzir renda e mais valia. Este limite gera um óbvio conflito entre a natureza e a propriedade. A conciliação do capitalismo com a natureza, sem que haja limite no aumento infinito da produção de bens é quase impossível, porque viola a principal lei capitalista que é o crescimento permanente e constante. Tentativas por este caminho certamente levará a uma catástrofe, seja pelo esgotamento de matérias-primas e, assim, uma dura e profunda crise econômica, seja pela produção de catástrofes naturais. Neste caso, a regulação do mercado exige um Estado forte que coíba duramente as transgressões, seja na limitação da produção de lixo, o que se tem chamado em economês de “logística reversa”, seja na proibição direta de certos produtos poluidores (como o amianto) ou o controle e restrições de uso de agrotóxicos.

A outra forma de internalizar as externalidades, não excludente, é embutir no preço das mercadorias a proteção da natureza, alterando ou violando “artificialmente” o valor dos bens, que deixa de ser medido apenas pela quantidade de trabalho social empregado em sua produção para ser aumentado por uma “renda” da natureza, que será apropriada por alguém. Claro que isto gera algumas dificuldades, porque o valor das coisas numa sociedade de mercado é a quantidade de coisas pela qual ela é trocada, por isso chamado valor de troca, se artificialmente se colocam valores diferentes, há uma sobrevalorização dos bens e um desequilíbrio na troca. Por isso, uma das formas de promover essa internalização das externalidades é pelo imposto, o que significa nada mais nada menos do que a apropriação da renda da natureza pelo Estado. Está claro que este imposto pode ser revertidos em políticas públicas de proteção da natureza, ou não. Quer dizer, no fundo as soluções internas do capitalismo são sempre no sentido de fortalecer o Estado, na contramão do liberalismo e do neoliberalismo. Ou o Estado cria instrumentos repressivos para fazer valer as leis protetoras, ou cria impostos e políticas públicas para ordenar a internalização dessas externalidades, ou ambos. De qualquer forma, é uma mudança e um estreitamento da autorregulação.

Há ainda um pensamento interno do capitalismo, que muitas vezes alia a regulação profunda com o comércio justo que imagina o controle ou o retorno da paz com a natureza pela via do consumo consciente.

Se todo comprador de mercadorias tiver consciência e conhecimento dos males que determinados processos produtivos ou produtos causam ou agridem a natureza e se absterem de comprá-los, o mercado fará a sua parte para garantir a sustentabilidade ambiental. Embora estas teorias do consumo consciente sempre estejam aliadas a profunda regulação e garantia de direitos dos consumidores, se afastando portanto do liberalismo clássico e acreditando que uma mão visível e poderosa do Estado e da Lei tem que controlar o mercado, em última instância acaba por manter a ingenuidade de que o capitalismo e a sua liberdade de mercado pode pender para o lado da não acumulação desenfreada e agressiva. (EFING, 2011)

De outro lado, a ruptura com o capitalismo só é possível a partir de situações extremas, revolucionárias, também com o fortalecimento do aparato estatal, pelo menos em um primeiro momento, salvo, evidentemente, a hipótese não tão remota de uma crise ambiental tão forte e poderosa que desestruture a maior parte do sistema produtivo capitalista, como uma grande inundação, terremoto generalizado, aumento incontrolável da temperatura, irreversível contaminação do ar, ou outra catástrofe semelhante ou pior, crise econômica devastadora e irreversível. No caso de uma catástrofe deste porte, se houver sobrevivente humano, seguramente a sua forma de vida haveria de mudar radicalmente. Mas esta não é uma escolha da humanidade, é uma fatalidade ou antes é uma não escolha, é continuar a saga capitalista até onde ela possa nos levar.

As alternativas não capitalistas juntam as questões sociais e com ambientais. Quer dizer, propõe o reingresso da natureza e dos explorados e excluídos do sistema capitalista. Ainda que haja variações de nomenclatura, os socialistas e marxistas já apontam soluções revolucionárias anticapitalistas que incluem alteração radical do sistema. Os estudos de Michael Löwi, o grupo de marxistas ligados ao *Monthly Review*, especialmente Jonh Bellamy Foster que estuda, a partir do marxismo as atuais crises ecológicas do capitalismo, entendendo que não há saída senão a partir das premissas estabelecidas por Marx e interpretadas para o momento atual. (FOSTER, 2002)

As Constituições do Equador (2008) e da Bolívia (2009), por outro lado, ao incluírem a organização social indígena, baseado na ideia do “bem viver” expresso de diversas formas nas diferentes línguas tradicionais do continente, mas especialmente quechua, aymara e guarany propõem a construção de uma alternativa que possa, pelo menos em primeiro momento conviver com o capitalismo, mas superá-lo não

apenas como modelo econômico, mas fundamentalmente como organização social justa, incluindo nesta justiça a natureza, com direitos. (ACOSTA & MARTINEZ, 2008)

Muito próximo às teorias andinas, ecologistas preocupados com alternativas que juntem uma solução justa para os povos, trabalhadores e natureza têm desenvolvido a teoria de Thomas Berry buscando as leis próprias da natureza, afirmando que o bem-estar do ser humano depende do bem-estar da natureza. Neste sentido, a Gaia Foundation, organização sediada em Londres (www.gaiafoundation.org), tem concentrado atuação na busca e aprofundamento destas soluções, com propostas que chamam Earth Jurisprudence, ou Earth Law. (BURDON, 2011). Também difundida pela Gaia Foundation é a obra do sul-africano Cornac Cullinan intitulada "Wild Law". (CULLINAN, 2003).

Todas estas propostas teóricas e as milhares de iniciativas práticas existentes ao redor do mundo na tentativa de frear e estancar a guerra humana contra a natureza enfrenta do outro lado um capitalismo cada vez mais agressivo, dirigido por interesses imediatistas individuais que impulsionam políticas públicas desenvolvimentistas, no pior sentido que esta palavra pode adquirir em relação à natureza. Por isso, o armistício com a natureza não é coisa fácil, depende de deter as catástrofes já iniciadas. Em todo caso, a única alternativa para a humanidade é uma aliança forte com a natureza e um ideal coletivista ensinado pelas populações tradicionais, numa perspectiva socioambiental. O planeta, ou a natureza sem gente, ainda que estropiada depois da batalha final da guerra contra os humanos, sobreviverá e, quem sabe daqui a bilhões de anos, aqui ou em outro planeta, outros seres inteligentes consigam encontrar caminhos mais puros e mais solidários e dispensem ouros e abundâncias, trocando-os por fraternidade entre si, com os bichos e as plantas, gastando seu tempo compondo poemas e praticando ternura, sem se importar que as montanhas de ouro continuem vivas sob a terra, apenas como um curioso metal amarelo.

9. CONCLUSÕES

1. A modernidade capitalista enjaulou a natureza e deu uma ordem de combate: o que estiver fora do interesse imediato pode ser liquidado;
2. A natureza foi expulsa da sociedade moderna que separou o ser humano como um ser diferente e superior, com poderes de usar, modificar e eliminar os outros;

3. A natureza, como terra, foi transformada em propriedade privada individual e passou a ter um conteúdo econômico, gerando renda ao proprietário, deixou de ser um bem de todos para ser uma propriedade útil;

4. A revolução verde aprofundou essa separação e fez crer que a ciência humana poderia dispensar a natureza;

5. As cidades foram criadas como espaços sem natureza, proibidos para todos os que não forem humanos ou seus amigos;

6. Tudo isso significou uma guerra entre o ser humano e a natureza, aparentemente, na metade pujante do século XX, havia uma vitória do ser humano, mas já não é mais assim, a possibilidade de sobrevivência humana é cada vez mais menor;

7. Urge promover alterações na sociedade humana, especialmente nas estruturas do capitalismo e do seu Direito;

8. As mudanças internas, chamadas de internalização das externalidades, estão submetidas ao princípio da legalidade e enfraquecem a propriedade privada e fortalecem o Estado, por isso são difíceis num modo de produção que pretende exatamente o contrário;

9. As mudanças externas, ruptura com o capitalismo, dependem de uma revolução ou de uma catástrofe, há propostas, mas ainda é lento o avanço da consciência socioambiental revolucionária.

REFERÊNCIAS

ACOSTA, Alberto e MARTINEZ, Esperanza. *El buen vivir: una via para el desarrollo*. Quito: Aby Ayala. 2009.

ANÔNIMO do Século XVIII. *Teresa filósofa*. Porto Alegre: L&PM. 2000.

BURDON, Peter (ed). *Exploring Wild Law: The Philosophy of Earth Jurisprudence*. London: Wakefield Press. 2011.

CULLINAN, Cornac. *Wild Law: a manifesto for earth justice*. London: Green books/Gaia Foundation. 2003.

DIDEROT, Denis. *Da interpretação da natureza e outros escritos*. São Paulo: Iluminuras. 1989.

EFING, Antonio Carlos. *Fundamentos do direito das relações de consumo: consumo e sustentabilidade*. 3ª. ed. Curitiba: Juruá. 2011.

FOSTER, John Bellamy. *Ecology against capitalism*. New York: Monthly Review Press. 2002

FOSTER, John Bellamy. *A ecologia de Marx: materialismo e natureza*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2005.

HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Martin Claret: São Paulo. 2010

LAS CASAS, Bartolomé de. *Obra indigenista*. Alianza Editorial: Madrid. 1985

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. Barcelona: Altaya, 1994.

LOWY, Michael. *Ecologia e socialismo*. São Paulo: Cortez. 2005.

LUCRÉCIO, Tito. *Da natureza*. (Coleção os pensadores) São Paulo: Nova Cultural. 1988

MACHADO, Antonio. *Poesías completas*. Madrid: Espasa-Calpe. 1977.

MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. 5 volumes, Coleção Os Economistas. São Paulo: Abril Cultural. 1983.

MAZOYER, Marcel e ROUDART, Laurence. *História das agriculturas do mundo: do neolítico à crise contemporânea*. Lisboa: Instituto Piaget. 2001.

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens de nossa época*. São Paulo: Campus. 2000.

RICARDO, David. *Princípios da economia política e tributação*. São Paulo: Nova Cultural. 1997.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. São Paulo: Nova Cultural. 1996.

STAROBINSKI, Jean. *A invenção da liberdade*. São Paulo: UNESP. 1994.

STIGLIZ, Joseph E. & CHARLTON, Andrew. *Livre mercado para todos*. São Paulo: Campus Elsevier. 2009.

TUTELA DAS FLORESTAS NO BRASIL APÓS A RIO +20: BALANÇOS E REFLEXÕES INICIAIS À LUZ DO ACORDO DE PARIS E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL¹

Pedro Curvello Saavedra Avzaradel²

RESUMO

O presente artigo se propõe a fazer um primeiro e breve balanço da proteção jurídica das florestas no Brasil entre 2012 e 2017, abrangendo os primeiros 5 anos de vigência desde a aprovação do atual marco legal brasileiro sobre o tema (Lei 12.651). Essa lei foi às vésperas da Conferência das Nações Unidas Conhecida como Rio +20. O período inclui também a celebração do Acordo de Paris e sua entrada em vigor. Recentemente, 4 ações (ADIs 4901, 4902, 4903 e 4937) questionando diretamente a inconstitucionalidade e uma (ADC 42) defendendo a constitucionalidade da citada lei foram julgadas perante a Corte Constitucional Brasileira, o Supremo Tribunal Federal. Contudo, essas decisões ainda não estavam publicadas na íntegra até a finalização do presente artigo, razão pela qual não serão aqui comentadas. Paralelamente, durante esses cinco anos, foram elaborados estudos e relatórios sobre questões implicadas diretamente pela citada lei, com destaque para os balanços

1 O presente artigo traz uma versão atualizada do trabalho publicado no livro *Novos Horizontes do Constitucionalismo Global* (IPCA: 2017).

2 Doutor em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professor Adjunto da Universidade Federal Fluminense (UFF). Pos-Doutor em Direito Ambiental pela Univesidade Paris I Pantheon Sorbonne, com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES/BRASIL). E-mail: pedroavzaradel@id.uff.br

sobre taxas de desmatamento e sobre o cadastro de propriedades rurais previsto no atual diploma. Esta análise será feita a partir de alguns documentos e relatórios oficiais, além de artigos técnicos e jurídicos sobre a questão florestal. Os resultados serão contextualizados à luz dos desafios impostos pela proteção do clima, cristalizados no Acordo de Paris.

Palavras-chave: Florestas, Brasil, Rio +20, Acordo de Paris

ABSTRACT

This article proposes to make a first and brief review of the legal protection of forests in Brazil between 2012 and 2017, covering the first five years of validity since the approval of the current Brazilian legal framework on the subject (Law 12.651). This law was on the eve of the United Nations Conference Known as Rio +20. The period also includes the conclusion of the Paris Agreement and its entry into force. Recently, four actions (ADIs 4901, 4902, 4903 and 4937) directly challenging the unconstitutionality and one (ADC 42) defending the constitutionality of said law were judged before the Brazilian Constitutional Court, the Federal Supreme Court. However, these decisions were not yet published in full until the finalization of this article, which is why they will not be discussed here. At the same time, during these five years, studies and reports on issues directly implied by the above mentioned law were elaborated, with emphasis on the balance sheets on deforestation rates and on the register of rural properties provided for in the current law. This analysis will be made from some official documents and reports, as well as technical and legal articles on the forest issue. The results will be contextualized in the light of the challenges posed by climate protection, crystallized in the Paris Agreement.

Keywords: Forests, Brazil, Rio +20, Paris Agreement

1. INTRODUÇÃO

Até maio de 2012 vigia no Brasil a Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965, com várias alterações decorrentes da edição de leis e medidas provisórias anteriores à Emenda Constitucional n. 32 do ano de 2001. Esta lei, conhecida como Segundo Código Florestal ou Código de 1965, substituiu o anterior (de 1934) e era considerada a um só tempo uma lei ambientalmente avançada e difícil de ser colocada em prática.

Desde 1999, o mencionado Código de 1965 esteve em processo de revisão no Congresso Nacional, com destaque ao PL 1876/1999, que visava à sua substituição. Nos dois anos que antecederam a alteração legislativa, acirrou-se o debate entre setores do mercado, ambientalistas e instituições sociais as mais diversas, todos respaldados em estudos, relatórios e premissas em geral divergentes.

À época dos debates, argumentava o setor produtivo, em especial o agropecuário, ser impossível aplicar a Lei n. 4.771/1965. Segundo essa linha de pensamento, aplicar tal lei “criminalizaria pequenos agricultores” e “criaria um custo altíssimo, tornado a produção nacional pouco competitiva frente aos concorrentes internacionais”³.

Por sua vez, alegavam os ambientalistas que as alterações pretendidas anistiarão os infratores da lei então em vigor, trazendo graves consequências para o meio ambiente e o bem estar das populações humanas. Mais do que isso: seriam desnecessárias para garantir a competitividade do setor, considerando-se as melhores técnicas disponíveis e as dimensões continentais do Brasil.

Produziram-se, em paralelo, relatórios e documentos técnicos por instituições do Estado brasileiro e por associações civis, cabendo destacar as Notas Técnicas da Agência Nacional de Águas e o relatório conjunto da Academia Brasileira de Ciências com a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. Tais estudos, relatórios, notas e manifestos defendiam a manutenção de institutos e regras do Código de 1965 e repudiavam as mudanças pretendidas. Não obstante, não lograram grandes repercussões nos debates parlamentares ou no texto que viria a ser aprovado.

Após a aprovação, na Câmara dos Deputados, de um substitutivo global em 24/05/2011, de relatoria do Deputado Aldo Rebelo; em dezembro do mesmo ano, a tramitação do PL 1876/99 e seus anexos ganhou velocidade e desfecho previsível.

Da sanção presidencial resultaram vários vetos ao texto, muitos preenchidos pela Medida Provisória (MP) n. 571, publicada em 28/05/2012 no Diário Oficial da União juntamente com a Lei 12.651/2012 (BRASIL, 2012), que revogou o Código Florestal de 1965, vigente por mais de 45 anos. Com a conversão em lei da citada MP, consolidam-se as linhas gerais do questionado regime jurídico em vigor.

No mês seguinte à publicação do atual marco florestal, ocorreu na cidade do Rio de Janeiro a conferência das Nações Unidas chamada

3 Utilizamos aqui os argumentos mais invocados pelo setor produtivo.

de Rio +20. Desta resultou o documento “o futuro que queremos” (ONU, 2012), com a renovação de compromissos internacionais anteriores e avaliações sobre o andamento das metas antes assumidas, incluindo uma parte com itens específicos sobre florestas:

Destacam-se os benefícios sociais, econômicos e ambientais das florestas para as pessoas e as contribuições da gestão florestal sustentável para os temas e objetivos da Conferência. Apoiamos políticas intersetoriais e interinstitucionais que promovem o manejo florestal sustentável. Reafirmamos que a vasta gama de produtos e serviços que as florestas fornecem cria oportunidades para resolver muitos dos mais prementes desafios do desenvolvimento sustentável. Conclamamos os maiores esforços para alcançar a gestão sustentável das florestas, com a criação de florestas, a recuperação e o reflorestamento, e apoiamos todos os esforços que efetivamente desacelerem, parem e revertam o desmatamento e a degradação florestal, incluindo a estimulação do comércio de produtos florestais lícitos. Notamos a importância de iniciativas em curso, tais como a redução de emissões por desmatamento e degradação florestal nos países em desenvolvimento, e o papel da conservação, manejo sustentável de florestas e aumento dos estoques de carbono florestal nos países em desenvolvimento. Fazemos um apelo para maiores esforços no reforço dos quadros de governança florestal e dos meios de execução, em conformidade com os instrumentos juridicamente não vinculantes no que diz respeito a todos os tipos de florestas para alcançar uma gestão sustentável das florestas. Para esse fim, comprometemo-nos a melhorar as condições de vida das pessoas e comunidades, criando as condições necessárias para uma gestão sustentável das florestas, inclusive através do reforço de cooperação nas áreas de finanças, transferência de comércio, de tecnologias ambientalmente saudáveis, de capacitação e de governança, bem como através da garantia do direito à posse da terra, particularmente em termos de tomada de decisões e compartilhamento de benefícios, de acordo com a legislação e prioridades nacionais(ONU, 2012).

Percebe-se da leitura do trecho reproduzido acima o reconhecimento do papel fundamental das florestas no enfrentamento das questões climáticas, sendo estratégicos nesse sentido a diminuição do desmatamento (e de suas emissões correspondentes) e o reflorestamento, com o aumento das áreas florestadas (e dos estoques de carbono).

Podemos afirmar que, após a Rio +20, o momento mais importante na construção de uma agenda internacional ambiental tenha sido

o acordo de Paris, resultado da 21ª Conferência das Partes da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, realizada na Cidade Luz no final do ano de 2015.

Traz o Acordo de Paris metas de médio e longo prazos com a finalidade de limitar o aumento da temperatura média planetária a patamares considerados mais seguros (entre 1,5 e, no Máximo, 2 graus Celsius acima dos níveis chamados de pré-industriais), incrementar a capacidade de adaptação aos efeitos já esperados e o fluxo de recursos de forma coerente com os primeiros dois objetivos. Para tanto as partes devem adotar esforços “ambiciosos e progressivos”(ONU, 2015).

Reconhece o aludido acordo em seu preâmbulo “a necessidade de uma resposta eficaz e progressiva à ameaça urgente que constituem as alterações climáticas com base nos melhores conhecimentos científicos disponíveis” e também “a importância da conservação e, se for caso disso, do reforço dos sumidouros e reservatórios de gases com efeito de estufa referidos na convenção”(ONU, 2015).

Cabe destacar o artigo 5º do Acordo de Paris que trata especificamente dos sumidouros de gases de efeito estufa e destaca nesse sentido as florestas:

1. As partes deveriam tomar medidas para conservar e, se for caso disso, reforçar os sumidouros e reservatórios de gases com efeito de estufa a que se refere o artigo 4.o, n.o 1, alínea d), da convenção, nomeadamente as florestas. 2.As partes são incentivadas a tomar medidas para aplicar e apoiar, incluindo através de pagamentos em função dos resultados obtidos, o quadro existente definido nas orientações e decisões pertinentes já acordadas no âmbito da convenção respeitante: às abordagens estratégicas e incentivos positivos para as atividades relacionadas com a redução de emissões provenientes da desflorestação e da degradação florestal e o papel da conservação, da gestão sustentável das florestas e do aumento das reservas de carbono das florestas nos países em desenvolvimento; e às abordagens estratégicas alternativas, como as que combinam a atenuação e a adaptação para a gestão integral e sustentável das florestas, ao mesmo tempo que se reafirma a importância de promover, se for caso disso, os benefícios de uma economia não dependente do carbono decorrentes dessas abordagens. (ONU, 2015)

Como se pode ver, durante os cinco primeiros anos após a promulgação da Lei 12.651/2012 no Brasil, a comunidade internacional reafirmou o papel importante das florestas no enfrentamento das

mudanças climáticas. Passamos agora a, brevemente, analisar os aspectos centrais da lei em cotejo.

2. BREVES NOTAS SOBRE A LEI 12.651 DE 2012

Entre os estudiosos do Direito Ambiental, parte considerável, considerando livros e artigos, avalia negativamente as regras em vigor desde 2012. Sem pretender esgotar a análise do diploma neste momento, sublinhamos como principais institutos, conceituados no artigo 3º do diploma (BRASIL, 2012) em questão: as chamadas áreas de preservação permanente ou APPs pelo simples efeito da lei⁴ (espaços não edificantes com varias funções ecológicas e presença de vegetação nativa) e as chamadas áreas de reserva legal florestal ou ARLFs (percentual da propriedade rural sujeito a normas jurídicas específicas).

Em ambos os casos, foram estabelecidas os chamados regimes permanente (atividades após julho de 2008) e temporário (atividades anteriores). O primeiro, previsto nos artigos 4 a 9 e para as APPs e 12 a 24 para as ARLFs trouxe toda uma serie de novas exceções antes inexistentes à proteção desses espaços, com a autorização de toda uma serie de praticas e atividades (BRASIL, 2012).

Guilherme José Purvin Figueiredo (2012, p. 335), resume como segue as alterações no regime jurídico das APPs com a Lei 12.651/2012:

A limitação jurídica estabelecida pela instituição das áreas de preservação permanente consiste na sua imodificabilidade. [...] O art. 8º do novo Código Florestal admite a intervenção ou supressão de vegetação nativa em APPs nas hipóteses legalmente previstas de utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto ambiental. Este permissivo legal esvazia por completo todas as restrições que impôs nos artigos anteriores. E isto porque o art. 3º, desta lei, relaciona de forma meramente exemplificativa as hipóteses de utilidade pública, de interesse social e de atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental, quando o deveria fazer, se fosse o caso, de forma taxativa.

De fato, respectivamente, na alínea e do inc. VIII, na alínea g do inc. IX e na alínea k do inc. X, referido art. 3º, abre a possibilidade de nelas serem incluídas quaisquer outras “atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento

4 Existe a possibilidade de declaração de outras áreas não previstas legalmente como APPs, prevista no artigo 6º da Lei 12.651/2012. Por limitações de espaço, não trataremos desta modalidade neste artigo. Para mais detalhes, confira-se AVZARADEL, 2016.

administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal” ou, no caso das hipóteses de atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental, admite a ampliação indefinida desse rol, quando forem assim reconhecidas outras ações ou atividades similares, seja por ato do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, seja pelos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente.

Vale dizer, de acordo com o referido dispositivo legal, um simples decreto federal ou, o que é pior, meras resoluções de colegiados estaduais estariam aptas a flexibilizar a legislação ambiental incidente sobre o direito de propriedade imobiliária. Num primeira leitura, parece-nos evidente que estes três dispositivos, conjugados com o que dispõe o art. 8º, afrontam o disposto no art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal: não pode um espaço territorial especialmente protegido ser reduzido ou alterado senão mediante através de lei. É evidentemente, a supressão de vegetação, autorizada por decreto federal ou resolução do CONAMA ou de conselhos estaduais, constitui utilização que compromete a integridade dos atributos que justificam a proteção desses espaços.

Já o segundo, previsto nos artigos 61-A a 65 para as APPs e nos artigos 66 a 68 para as ARLFs, trouxe dispositivos regularizadores de situações anteriores a julho de 2008 – contrárias ao antigo Código Florestal – e obrigações parciais de recomposição florestal nesses casos. Por vezes, nenhuma reparação é prevista (BRASIL, 2012).

Em nossa maneira de ver (AVZARADEL, 2016), não houve a previa e necessária elaboração de um mapeamento público, transparente e confiável da situação existente até julho de 2008, o que dificulta substancialmente a aplicação dessas regras temporárias.

De outro lado, são apontados como avanços, ao menos em tese, os instrumentos econômicos, previstos nos artigos 41 a 50 da Lei – com destaque para as Cotas de Reserva Ambiental (títulos expressos em hectares e utilizáveis para atender algumas obrigações legais) e o Pagamento por Serviços Ambientais⁵, e o Cadastro Ambiental Rural ou

5 Não havendo definição legal clara a respeito do que seja o Pagamento por serviços ambientais, adotamos aqui o conceito trazido por Ana Maria de Oliveira Nusdeo (2013, p. 11), para quem “trata-se de um instrumento econômico de incentivo a comportamentos positivos, porém, bem mais sofisticado que os pioneiros dentre esses, como as taxas e os subsídios, criticados pelos seus efeitos de proteger ou prejudicar agentes e setores. O pagamento por serviços ambientais baseia-se em práticas voluntárias, mas que uma vez aceitas por de terminados agentes, serão condições para que se beneficiem dos pagamentos. Embora seja um instrumento econômico, não é necessariamente instrumento de mercado, pois tem se baseado em forte atuação governamental ou de recomendações de entidades do terceiro

CAR – previsto nos artigos 29 e 30 e referenciado em diversos outros dispositivos como pré-requisito (BRASIL, 2012).

Até o presente momento, os mecanismos econômicos carecem de regulamentação, o que desestimula sua prática. Por sua vez, o CAR teve seu prazo de adesão algumas vezes prorrogado em razão da não adesão de todas as propriedades rurais (obrigatória por lei), constando atualmente do artigo 29, § 3º (com a redação dada pela Lei nº 13.295/2016) a data limite de “31 de dezembro de 2017, prorrogável por mais 1 (um) ano por ato do Chefe do Poder Executivo” (BRASIL, 2012).

De acordo com o último Boletim do Serviço Florestal Brasileiro (BRASIL, 2017), as Regiões Norte e Sudeste possuem 100% das áreas rurais cadastradas. Já as Regiões Centro-Oeste e Sul possuem 92,4% e 94,4%, respectivamente. E a Região Nordeste apresenta o pior índice: 75,5%.

Recentemente, discute-se a necessidade de maior transparência dos dados constantes desse cadastro formado a partir de declarações dos proprietários. De acordo com um relatório de avaliação da Lei 12.651 entre 2012 e 2016 elaborado pelo Observatório do Código Florestal (2017), o poder público não tem implementado a lei de forma insatisfatória. Às conclusões do estudo sobre o CAR destacam que:

A prorrogação do prazo gerou insegurança jurídica, a falta de apoio ao cadastramento da agricultura familiar prejudicou o avanço e ainda falta clareza e celeridade nos processos de análise e validação desses cadastros por parte dos estados.

Outro problema sério da implementação do código é a recusa do setor público de disponibilizar dados que legalmente deveriam ser acessíveis. Apesar da divulgação de dados do CAR no dia 29 de novembro de 2016, a falta de transparência completa do Sicar impossibilita o controle social, a utilização por empresas e bancos para verificar suas cadeias e o diagnóstico de como o sistema pode ser aprimorado no futuro, além de atentar contra a legalidade conforme disposta na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2012). Isso, mais uma vez, facilita a situação daqueles proprietários que não cumprem integralmente as disposições da lei e que apostam que ela nunca será implementada. Além disso, sem o devido monitoramento, não é possível identificar falhas e acertos do processo, o que dificulta e retarda a integral realização

setor atuantes na proteção dos ecossistemas. Por fim, apesar de um instrumento econômico, têm grande potencial de promover benefícios sociais, como a melhora das condições de vida de populações que habitam áreas ecossistemicamente ricas, tais como indígenas, populações tradicionais, assentados de reforma agrária e pequenos proprietários” (Idem. Ibidem)

do código. Apesar disso, é louvável a divulgação dos dados vectoriais do Sicar, conforme publicados pelo governo federal em 29 de novembro de 2016. Com isso, foi dado um grande avanço na implementação do CAR, a ser completo com a abertura dos dados de identificação dos responsáveis pelas áreas cadastradas. Essa realidade acaba beneficiando muitos proprietários rurais com passivos ambientais e acaba transmitindo a sensação de que o governo não é capaz de implementar o que se propõe a fazer. Dessa forma, atores que visam a lucrar com o desmatamento se aproveitam de brechas jurídicas e incoerências burocráticas para protelar o cumprimento de seus deveres no tocante à proteção ambiental. Essa circunstância contribui não só para a implementação parcial do Código Florestal como também dificulta o cumprimento de acordos internacionais dos quais o Brasil é parte. (Idem. *Ibidem*)

Deve-se lembrar o fato de que o CAR foi idealizado pelo setor agropecuário como a maior ferramenta para efetivação da Lei 12.651 e proteção florestal. E, mesmo quase cinco anos após a vigência da lei, esse cadastro não está completo. Por sua vez, a falta de transparência do cadastro, somada à falta de um mapeamento prévio público e confiável dos casos sujeitos ao regime temporário, bem como às deficiências de monitoramento e fiscalização, parece beneficiar, justamente habituais descumpridores da legislação ambiental brasileira.

Em 2018, 4 ações (ADIs 4901, 4902, 4903 e 4937) questionando a inconstitucionalidade e uma (ADC 42) defendendo a constitucionalidade da citada lei foram julgadas perante o Supremo Tribunal Federal. Contudo, essas decisões ainda não estavam publicadas na íntegra até a finalização do presente artigo, razão pela qual não serão aqui comentadas. Num balanço inicial (ainda sem a análise detalhada da decisão e dos votos), tudo indica que a Lei 12.651/2012 foi considerada constitucional, com algumas pontuais correções que traduziram o julgamento parcialmente procedente dessas ações. Na ausência das decisões na íntegra, essa primeira avaliação pode ser feita, com a devida cautela, a partir dos informativos n. 884, 891 e 892⁶ do Supremo Tribunal Federal.

6 Conforme o informativo, “o Plenário concluiu julgamento conjunto de ações diretas de inconstitucionalidade e de ação declaratória de constitucionalidade em que se discute diversos dispositivos da Lei 12.651/2012 (Código Florestal) (Informativos 884 e 891). O Tribunal julgou parcialmente procedente a ADC 42, para: i) por maioria, vencidos os Ministros Edson Fachin e Gilmar Mendes, e, em parte, o Ministro Alexandre de Moraes, declarar a inconstitucionalidade das expressões “gestão de resíduos” e “instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais”, contidas no art. 3º, VIII, b; ii) por maioria, dar interpretação conforme a Constituição ao art. 3º, VIII e IX, de modo a se condicionar a intervenção excepcional em APP, por interesse social ou utilidade pública, à inexistência de

alternativa técnica e/ou locacional à atividade proposta, vencidos, em parte, os Ministros Gilmar Mendes e Celso de Mello; iii) por maioria, reconhecer a constitucionalidade do art. 3º, XIX, vencidos, em parte, os Ministros Cármen Lúcia (Presidente) e Ricardo Lewandowski, que declaravam inconstitucional, por arrastamento, o art. 4º, I; iv) por maioria, vencidos os Ministros Alexandre de Moraes e Gilmar Mendes, declarar a inconstitucionalidade das expressões “demarcadas” e “tituladas”, contidas no art. 3º, parágrafo único; v) por unanimidade, reconhecer a constitucionalidade do art. 4º, III; vi) por maioria, dar interpretação conforme ao art. 4º, IV, para fixar a interpretação de que os entornos das nascentes e dos olhos d’água intermitentes configuram área de preservação ambiental, vencidos os Ministros Gilmar Mendes e, em parte, Marco Aurélio e Cármen Lúcia (Presidente); vii) por maioria, vencidos os Ministros Cármen Lúcia (Presidente) e Ricardo Lewandowski, reconhecer a constitucionalidade do art. 4º, §1º; viii) por maioria, vencidos os Ministros Cármen Lúcia (Presidente) e Ricardo Lewandowski, reconhecer a constitucionalidade do art. 4º, § 4º; ix) por unanimidade, reconhecer a constitucionalidade do art. 4º, § 5º; x) por unanimidade, reconhecer a constitucionalidade do art. 4º, § 6º, e incisos; xi) por maioria, vencidos, em parte, os Ministros Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski, reconhecer a constitucionalidade do art. 5º; xii) por maioria, vencidos os Ministros Luiz Fux (relator), Marco Aurélio, Edson Fachin, Roberto Barroso e Ricardo Lewandowski, reconhecer a constitucionalidade do art. 7º, § 3º; xiii) por unanimidade, reconhecer a constitucionalidade do art. 8º, § 2º; xiv) por maioria, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber e Ricardo Lewandowski, reconhecer a constitucionalidade do art. 12, § 4º; xv) por maioria, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber e Ricardo Lewandowski, reconhecer a constitucionalidade do art. 12, § 5º; xvi) por maioria, reconhecer a constitucionalidade do art. 12, § 6º, vencidos os Ministros Cármen Lúcia (Presidente), Edson Fachin e Rosa Weber; xvii) por maioria, reconhecer a constitucionalidade do art. 12, § 7º, vencidos os Ministros Cármen Lúcia (Presidente), Edson Fachin e Rosa Weber; xviii) por maioria, reconhecer a constitucionalidade do art. 12, § 8º, vencidos os Ministros Cármen Lúcia (Presidente), Edson Fachin e Rosa Weber; xix) por maioria, vencido o Ministro Edson Fachin, reconhecer a constitucionalidade do art. 13, § 1º; xx) por maioria, vencidos os Ministros Edson Fachin e Rosa Weber e, em parte, os Ministros Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski, reconhecer a constitucionalidade do art. 15; xxi) por maioria, vencidos os Ministros Luiz Fux (relator), Marco Aurélio, Edson Fachin, Roberto Barroso e Ricardo Lewandowski, reconhecer a constitucionalidade do art. 17, § 3º; xxii) por unanimidade, reconhecer a constitucionalidade do art. 44; xxiii) por maioria, dar interpretação conforme a Constituição ao art. 48, § 2º, para permitir compensação apenas entre áreas com identidade ecológica, vencidos o Ministro Edson Fachin e, em parte, os Ministros Luiz Fux (relator), Cármen Lúcia (Presidente), Alexandre de Moraes, Roberto Barroso e Gilmar Mendes; xxiv) por maioria, dar interpretação conforme a Constituição ao art. 59, §4º, de modo a afastar, no decurso da execução dos termos de compromissos subscritos nos programas de regularização ambiental, o risco de decadência ou prescrição, seja dos ilícitos ambientais praticados antes de 22.7.2008, seja das sanções deles decorrentes, aplicando-se extensivamente o disposto no § 1º do art. 60 da Lei 12.651/2012, segundo o qual “a prescrição ficará interrompida durante o período de suspensão da pretensão punitiva”, vencidos os Ministros Luiz Fux (relator), Marco Aurélio, Edson Fachin, Roberto Barroso e Ricardo Lewandowski, e, em parte, o Ministro Gilmar Mendes; xxv) por maioria, dar interpretação conforme a Constituição ao art. 59, § 5º, de modo a afastar, no decurso da execução dos termos de compromissos subscritos nos programas de regularização ambiental, o risco de decadência ou prescrição, seja dos ilícitos ambientais praticados

antes de 22.7.2008, seja das sanções deles decorrentes, aplicando-se extensivamente o disposto no § 1º do art. 60 da Lei 12.651/2012, segundo o qual “a prescrição ficará interrompida durante o período de suspensão da pretensão punitiva”, vencidos os Ministros Luiz Fux (relator), Marco Aurélio, Edson Fachin, Roberto Barroso e Ricardo Lewandowski, e, em parte, o Ministro Gilmar Mendes; xxvi) por maioria, vencidos os Ministros Luiz Fux (relator), Marco Aurélio, Roberto Barroso e Ricardo Lewandowski, reconhecer a constitucionalidade do art. 60; xxvii) por maioria, vencidos os Ministros Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski, e, em parte, o Ministro Edson Fachin, reconhecer a constitucionalidade do art. 61-A; xxviii) por maioria, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Edson Fachin e Ricardo Lewandowski, reconhecer a constitucionalidade do art. 61-B; xxix) por maioria, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Edson Fachin e Ricardo Lewandowski, reconhecer a constitucionalidade do art. 61- C; xxx) por maioria, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Cármen Lúcia, Rosa Weber e Ricardo Lewandowski, reconhecer a constitucionalidade do art. 63; xxxi) por maioria, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Edson Fachin, Rosa Weber e Ricardo Lewandowski, reconhecer a constitucionalidade do art. 66, § 3º; xxxii) por maioria, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Edson Fachin, e, em parte, o Ministro Ricardo Lewandowski, reconhecer a constitucionalidade do art. 66, § 5º; xxxiii) por maioria, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Edson Fachin, e, em parte, o Ministro Ricardo Lewandowski, reconhecer a constitucionalidade do art. 66, § 6º; xxxiv) por maioria, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Cármen Lúcia (Presidente), Edson Fachin, Rosa Weber e Ricardo Lewandowski, reconhecer a constitucionalidade do art. 67; xxxv) por maioria, vencido, em parte, o Ministro Edson Fachin, reconhecer a constitucionalidade do art. 68; e xxxvi) por unanimidade, reconhecer a constitucionalidade do art. 78-A. A Corte julgou parcialmente procedente a ADI 4901, para: i) por maioria, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber e Ricardo Lewandowski, reconhecer a constitucionalidade do art. 12, § 4º; ii) por maioria, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber e Ricardo Lewandowski, reconhecer a constitucionalidade do art. 12, § 5º; iii) por maioria, reconhecer a constitucionalidade do art. 12, § 6º, vencidos os Ministros Cármen Lúcia (Presidente), Edson Fachin e Rosa Weber; iv) por maioria, reconhecer a constitucionalidade do art. 12, § 7º, vencidos os Ministros Cármen Lúcia, Edson Fachin e Rosa Weber; v) por maioria, reconhecer a constitucionalidade do art. 12, § 8º, vencidos os Ministros Cármen Lúcia (Presidente), Edson Fachin e Rosa Weber; vi) por maioria, vencido o Ministro Edson Fachin, reconhecer a constitucionalidade do art. 13, § 1º; vii) por maioria, vencidos os Ministros Edson Fachin e Rosa Weber e, em parte, os Ministros Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski, reconhecer a constitucionalidade do art. 15; viii) por unanimidade, reconhecer a constitucionalidade do art. 28; ix) por maioria, dar interpretação conforme a Constituição ao art. 48, § 2º, para permitir compensação apenas entre áreas com identidade ecológica, vencidos o Ministro Edson Fachin e, em parte, os Ministros Luiz Fux (relator), Cármen Lúcia (Presidente), Alexandre de Moraes, Roberto Barroso e Gilmar Mendes; x) por maioria, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Edson Fachin, Rosa Weber e Ricardo Lewandowski, reconhecer a constitucionalidade do art. 66, § 3º; xi) por maioria, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Edson Fachin, e, em parte, o Ministro Ricardo Lewandowski, reconhecer a constitucionalidade do art. 66, § 5º; xii) por maioria, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Edson Fachin, e, em parte, o Ministro Ricardo Lewandowski, reconhecer a constitucionalidade do art. 66, § 6º; xiii) por maioria, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Cármen Lúcia (Presidente), Edson Fachin, Rosa Weber e Ricardo Lewandowski, reconhecer a constitucionalidade do art. 67; e xiv) por maioria, vencido, em parte, o Ministro Edson Fachin, reconhecer a

constitucionalidade do art. 68. O Tribunal julgou parcialmente procedente a ADI 4902, para: i) por maioria, vencidos os Ministros Luiz Fux (relator), Marco Aurélio, Edson Fachin, Roberto Barroso e Ricardo Lewandowski, reconhecer a constitucionalidade do art. 7º, § 3º; ii) por maioria, vencidos os Ministros Luiz Fux (relator), Marco Aurélio, Edson Fachin, Roberto Barroso e Ricardo Lewandowski, reconhecer a constitucionalidade do art. 17, § 3º; iii) por maioria, deu interpretação conforme a Constituição ao art. 59, § 4º, de modo a afastar, no decurso da execução dos termos de compromissos subscritos nos programas de regularização ambiental, o risco de decadência ou prescrição, seja dos ilícitos ambientais praticados antes de 22.7.2008, seja das sanções deles decorrentes, aplicando-se extensivamente o disposto no § 1º do art. 60 da Lei 12.651/2012, segundo o qual “a prescrição ficará interrompida durante o período de suspensão da pretensão punitiva”, vencidos os Ministros Luiz Fux (relator), Marco Aurélio, Edson Fachin, Roberto Barroso e Ricardo Lewandowski, e, em parte, o Ministro Gilmar Mendes; iv) por maioria, deu interpretação conforme a Constituição ao art. 59, § 5º, de modo a afastar, no decurso da execução dos termos de compromissos subscritos nos programas de regularização ambiental, o risco de decadência ou prescrição, seja dos ilícitos ambientais praticados antes de 22.7.2008, seja das sanções deles decorrentes, aplicando-se extensivamente o disposto no § 1º do art. 60 da Lei 12.651/2012, segundo o qual “a prescrição ficará interrompida durante o período de suspensão da pretensão punitiva”, vencidos os Ministros Luiz Fux (Relator), Marco Aurélio, Edson Fachin, Roberto Barroso e Ricardo Lewandowski, e, em parte, o Ministro Gilmar Mendes; v) por maioria, vencidos os Ministros Luiz Fux (relator), Marco Aurélio, Roberto Barroso e Ricardo Lewandowski, reconhecer a constitucionalidade do art. 60; vi) por maioria, vencidos os Ministros Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski, e, em parte, o Ministro Edson Fachin, reconhecer a constitucionalidade do art. 61-A; vii) por maioria, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Edson Fachin e Ricardo Lewandowski, reconhecer a constitucionalidade do art. 61-B; viii) por maioria, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Edson Fachin e Ricardo Lewandowski, reconhecer a constitucionalidade do art. 61- C; ix) por maioria, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Cármen Lúcia (Presidente), Rosa Weber e Ricardo Lewandowski, reconhecer a constitucionalidade do art. 63; x) por maioria, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Cármen Lúcia (Presidente), Edson Fachin, Rosa Weber e Ricardo Lewandowski, reconhecer a constitucionalidade do art. 67; e xi) por unanimidade, reconhecer a constitucionalidade do art. 78-A. A Corte julgou parcialmente procedente a ADI 4903, para: i) por maioria, vencidos os Ministros Edson Fachin e Gilmar Mendes, e, em parte, o Ministro Alexandre de Moraes, declarar a inconstitucionalidade das expressões “gestão de resíduos” e “instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais”, contidas no art. 3º, VIII, b; ii) por maioria, dar interpretação conforme a Constituição ao art. 3º, VIII e IX, de modo a se condicionar a intervenção excepcional em APP, por interesse social ou utilidade pública, à inexistência de alternativa técnica e/ou locacional à atividade proposta, vencidos, em parte, os Ministros Gilmar Mendes e Celso de Mello; iii) por maioria, vencidos os Ministros Gilmar Mendes, e, em parte, a Ministra Cármen Lúcia (Presidente), dar interpretação conforme a Constituição ao art. 3º, XVII, para fixar a interpretação de que os entornos das nascentes e dos olhos d’água intermitentes configuram área de preservação permanente; iv) por maioria, reconhecer a constitucionalidade do art. 3º, XIX, vencidos, em parte, os Ministros Cármen Lúcia (Presidente) e Ricardo Lewandowski, que declaravam inconstitucional, por arrastamento, o art. 4º, I; v) por maioria, vencidos os Ministros Alexandre de Moraes e Gilmar Mendes, declarar a inconstitucionalidade das expressões “demarcadas” e “tituladas”, contidas no art. 3º, parágrafo único; vi) por unanimidade, reconhecer a

constitucionalidade do art. 4º, III; vii) por maioria, dar interpretação conforme ao art. 4º, IV, para fixar a interpretação de que os entornos das nascentes e dos olhos d'água intermitentes configuram área de preservação ambiental, vencidos o Ministro Gilmar Mendes e, em parte, os Ministros Marco Aurélio e Cármen Lúcia (Presidente); viii) por maioria, vencidos os Ministros Cármen Lúcia (Presidente) e Ricardo Lewandowski, reconhecer a constitucionalidade do art. 4º, §1º; ix) por maioria, vencidos os Ministros Cármen Lúcia (Presidente) e Ricardo Lewandowski, reconhecer a constitucionalidade do art. 4º, § 4º; x) por unanimidade, reconhecer a constitucionalidade do art. 4º, § 5º; xi) por unanimidade, reconhecer a constitucionalidade do art. 4º, § 6º, e incisos; xii) por maioria, vencidos, em parte, os Ministros Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski, o Tribunal reconheceu a constitucionalidade do art. 5º; xiii) por unanimidade, reconhecer a constitucionalidade do art. 8º, § 2º; xiv) por maioria, vencidos, em parte, os Ministros Cármen Lúcia (Presidente) e Ricardo Lewandowski, reconhecer a constitucionalidade do art. 11; xv) por maioria, vencidos os Ministros Relator, Marco Aurélio, Edson Fachin, Roberto Barroso e Ricardo Lewandowski, reconhecer a constitucionalidade do art. 17, § 3º; xvi) por unanimidade, julgou constitucional o art. 62. Por fim, o Tribunal julgou parcialmente procedente a ADI 4937, para: i) por maioria, vencidos os Ministros Edson Fachin e Gilmar Mendes, e, em parte, o Ministro Alexandre de Moraes, declarar a inconstitucionalidade das expressões “gestão de resíduos” e “instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais”, contidas no art. 3º, VIII, b; ii) por maioria, vencidos os Ministros Luiz Fux (relator), Marco Aurélio, Edson Fachin, Roberto Barroso e Ricardo Lewandowski, reconhecer a constitucionalidade do art. 7º, § 3º; iii) por maioria, vencido o Ministro Edson Fachin, reconhecer a constitucionalidade do art. 13, § 1º; iv) por unanimidade, reconhecer constitucional o art. 44; v) por maioria, dar interpretação conforme a Constituição ao art. 48, § 2º, para permitir compensação apenas entre áreas com identidade ecológica, vencidos o Ministro Edson Fachin e, em parte, os Ministros Luiz Fux (relator), Cármen Lúcia (Presidente), Alexandre de Moraes, Roberto Barroso e Gilmar Mendes; vi) por maioria, dar interpretação conforme a Constituição ao art. 59, §4º, de modo a afastar, no decurso da execução dos termos de compromissos subscritos nos programas de regularização ambiental, o risco de decadência ou prescrição, seja dos ilícitos ambientais praticados antes de 22.7.2008, seja das sanções deles decorrentes, aplicando-se extensivamente o disposto no § 1º do art. 60 da Lei 12.651/2012, segundo o qual “a prescrição ficará interrompida durante o período de suspensão da pretensão punitiva”, vencidos os Ministros Luiz Fux (relator), Marco Aurélio, Edson Fachin, Roberto Barroso e Ricardo Lewandowski, e, em parte, o Ministro Gilmar Mendes; vii) por maioria, dar interpretação conforme a Constituição ao art. 59, § 5º, de modo a afastar, no decurso da execução dos termos de compromissos subscritos nos programas de regularização ambiental, o risco de decadência ou prescrição, seja dos ilícitos ambientais praticados antes de 22.7.2008, seja das sanções deles decorrentes, aplicando-se extensivamente o disposto no § 1º do art. 60 da Lei 12.651/2012, segundo o qual “a prescrição ficará interrompida durante o período de suspensão da pretensão punitiva”, vencidos os Ministros Luiz Fux (relator), Marco Aurélio, Edson Fachin, Roberto Barroso e Ricardo Lewandowski, e, em parte, o Ministro Gilmar Mendes; viii) por maioria, vencidos os Ministros Luiz Fux (relator), Marco Aurélio, Roberto Barroso e Ricardo Lewandowski, reconhecer a constitucionalidade do art. 60; ix) por maioria, vencidos os Ministros Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski, e, em parte, o Ministro Edson Fachin, reconhecer a constitucionalidade do art. 61-A; x) por maioria, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Edson Fachin e Ricardo Lewandowski, reconhecer a constitucionalidade do art. 61-B; xi) por maioria, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Edson

3. ALGUNS DADOS SOBRE A QUESTÃO FLORESTAL E AS EMISSÕES BRASILEIRAS

De acordo com as primeiras estimativas, ainda anteriores à Lei 12.651/2012, parte esmagadora das emissões de gases de efeito estufa (GEE) brasileiras provinha dos usos e mudanças nos usos do solo, com destaque para o desmatamento ilegal e a substituição da cobertura vegetal original por outros plantios e atividades (BRASIL, 2016).

Fachin e Ricardo Lewandowski, reconhecer a constitucionalidade do art. 61- C; e xii) por maioria, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Cármen Lúcia (Presidente), Rosa Weber e Ricardo Lewandowski, reconhecer a constitucionalidade do art. 63. O Colegiado destacou que o art. 225 da Constituição Federal estabelece que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Sob essa perspectiva, o meio ambiente assume função dúplice no microsistema jurídico, na medida em que se consubstancia simultaneamente em direito e em dever dos cidadãos, os quais se posicionam, paralelamente, também de forma simultânea, como credores e como devedores da obrigação de proteção respectiva. Outrossim, o homem é parte indissociável do meio ambiente. Por intermédio das interações genéticas biologicamente evolutivas que se sucederam nos últimos milhares de anos, o meio ambiente produziu a espécie humana, cuja vida depende dos recursos nele contidos. Nesse ponto, nem os mais significativos avanços tecnológicos permitirão ao homem, em algum momento futuro, dissociar-se do meio ambiente, na medida em que a atividade humana inventiva e transformadora depende da matéria nele contida, sob todas as suas formas. A capacidade de os indivíduos desestabilizarem o equilíbrio do conjunto de recursos naturais que lhes fornece a própria existência tem gerado legítimas preocupações, as quais se intensificaram no último século. Afinal, recursos naturais são escassos; determinados danos são irreversíveis ou extremamente agressivos à natureza; alterações climáticas tornaram-se problema real; e a poluição se alastra pelos grandes centros, entre outras evidências empíricas da crise ambiental. Portanto, o foco no crescimento econômico sem a devida preocupação ecológica consiste em ameaça presente e futura para o progresso das nações e até mesmo para a sobrevivência da espécie humana. O homem apenas progride como ser biológico e como coletividade quando se percebe como produto — e não proprietário — do meio ambiente. Por outro lado, as políticas públicas ambientais devem conciliar-se com outros valores democraticamente eleitos pelos legisladores, como o mercado de trabalho, o desenvolvimento social, o atendimento às necessidades básicas de consumo dos cidadãos etc. Dessa forma, não é adequado desqualificar determinada regra legal como contrária ao comando constitucional de defesa do meio ambiente (CF, art. 225), ou mesmo sob o genérico e subjetivo rótulo de “retrocesso ambiental”, ignorando as diversas nuances que permeiam o processo decisório do legislador, democraticamente investido da função de apaziguar interesses conflitantes por meio de regras gerais e objetivas. Não se deve desprezar que a mesma Constituição que protege o meio ambiente também exorta o Estado brasileiro a garantir a livre iniciativa (CF, artigos 1º, IV, e 170) e o desenvolvimento nacional (CF, art. 3º, II), a erradicar a pobreza e a marginalização, e a reduzir as desigualdades sociais e regionais (CF, artigos 3º, III, e 170, VII), a proteger a propriedade (CF, artigos 5º, “caput” e XXII, e 170, II), a buscar o pleno emprego (CF, artigos 170, VIII, e 6º) e a defender o consumidor (CF, artigos 5º, XXXII, e 170, V) [...]” (BRASIL: 2018).

Das emissões totais líquidas (incluindo as remoções de GEE), em 2005, as desse setor representavam 70% do total; em 2010, 28% e, em 2014, 18%. Já o setor agropecuário representava 14% em 2005; 32% em 2010 e 33% em 2014 (BRASIL, 2016).

No que tange às emissões brutas (sem a consideração das remoções por sumidouros), em 2005, as decorrentes dos usos e mudanças no uso da terra representavam 76% do total; em 2010, 54% e, em 2014, 49%. Já o setor agropecuário representava 11% em 2005; 20% em 2010 e 21% em 2014 (BRASIL, 2016).

Segundo o último relatório, “diferença observada entre os resultados das emissões líquidas e brutas corresponde às remoções devido, principalmente, ao crescimento de florestas consideradas manejadas” (BRASIL, 2016).

Sobre as emissões relacionadas diretamente aos usos e mudanças no uso da terra, o relatório destaca que “em 2014, as emissões do setor Mudança de Uso da Terra e Florestas foram dominadas pelos biomas Mata Atlântica e Cerrado, por causa das significativas reduções de desmatamento, desde 2004, do bioma Amazônia, que passou a ser sumidouro de gases de efeito estufa” (BRASIL, 2016).

Como visto, apesar de, ao que tudo indica, as emissões relacionadas aos usos da terra e à agricultura terem diminuído em termos percentuais na série de estimativas, esses dois setores ainda respondem juntos por 70% do total das emissões brutas (quando não considerados os sumidouros). E a agricultura responde por cerca de um terço das emissões líquidas (já considerados os sumidouros e remoções).

Outros dados mais recentes indicam que o desmatamento voltou a crescer e que o aumento das áreas desmatadas coincide com a entrada em vigor da Lei 12.651/2012. Segundo o Instituto Akatu (2016)

Em 2012, o desmatamento amazônico alcançou seu mínimo histórico, com 4.571 km² de área destruída, segundo dados do Prodes (Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite). A validação do Código Florestal, no fim daquele ano, coincide com a inversão da trajetória de queda. Em 2013, já houve alta de 20%. O impacto fica visível quando se compara a área total destruída, que teve alta de 74,8% desde a aprovação das novas regras (Akatu, 2016).

De acordo com o estudo de Azevedo et. Al. (2016) e publicado pelo Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, os patamares de

desmatamento se mantiveram relativamente estáveis entre 2009 e 2015 (quando o ideal seria a redução contínua). E o ano de 2016 teria registrado um aumento considerável das áreas desmatadas situadas na Amazônia Legal (Azevedo et. Al., 2016). De acordo com o Instituto, “nos últimos dois anos, as taxas registradas pelo INPE aumentaram, chegando em 2016 a 7.989 km², a maior desde 2008. Isso significa que desmatou-se o equivalente a 128 campos de futebol do Maracanã por hora em 2016” (Azevedo et. Al., 2016).

Ao que tudo indica, apontam os números mais recentes para uma retomada do crescimento das taxas de desmatamento. E, como visto, por ser o Brasil um país de dimensões continentais, mesmos percentuais pequenos se traduzem áreas enormes desmatadas.

4. CONCLUSÕES

Como visto, a comunidade internacional tem reforçado a importância estratégica das florestas para o enfrentamento das questões climáticas. A urgência desse desafio impõe, como restou cristalino no Acordo de Paris, esforços progressivos e ousados, verdadeiras mudanças de paradigma.

Podemos perceber que grande parte das emissões brasileiras de gases de efeito estufa ainda estão relacionadas ao desmatamento e às atividades agropecuárias, ambos diretamente relacionados com a implementação do atual marco legal florestal brasileiro – Lei 12.651/2012.

Considerando os dados trazidos acima, parece-nos que seja precoce afirmar com certeza absoluta que o novo código aumentou ou diminuiu o desmatamento no Brasil. Essas taxas parecem apresentar variações em função de outros fatores, sobretudo econômicos (crises econômicas, valor de commodities agrícolas, etc.).

Por outro lado, chama atenção o aumento das emissões líquidas das atividades agrícolas, equivalentes a cerca de um terço das emissões líquidas totais nas duas últimas estimativas. Em princípio esse setor teria sido aquele “beneficiado” com as novas regras florestais aprovadas pela Lei 12.651/2012. Os dados sobre o recente aumento nas taxas de desmatamento na floresta amazônica nos alertam sobre a necessidade de uma vigilância estruturada e constante. A retomada do aumento dessas taxas representa igualmente o aumento das emissões nacionais de GEE.

Outras questões importantes dizem respeito à implementação dos instrumentos econômicos (ainda carentes de um marco legal ou mesmo de um regulamento) e do Cadastro Ambiental Rural – cujos

monitoramento e controle dependem da transparência das informações prestadas pelos proprietários rurais e de uma robusta estruturação da administração pública ambiental. Ao que nos parece, o aporte de recursos humanos e materiais nos órgãos e autarquias ambientais tem sido claramente insuficiente para a exitosa realização dessas e de outras importantes tarefas.

E isso passa a ser ainda mais relevante diante do contexto da diminuição da proteção florestal em razão das recentes decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em 2018 relativas à Lei 12.651/2012. Essa análise, contudo, precisa ser minuciosa e levar em conta a íntegra das decisões, não disponível até a finalização deste artigo.

REFERÊNCIAS

AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra (2016). *Novo Código Florestal: enchentes e crise hídrica no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

Azevedo, A., Alencar, A., Moutinho, P., Ribeiro, V., Reis, T., Stabile, M., Guimarães, A (2016). *Panorama sobre o desmatamento na Amazônia em 2016*. Brasília: IPAM. Disponível em <http://ipam.org.br/wp-content/uploads/2016/12/panorama-desmatamento-amazo%CC%82nia-2016.pdf>. Acesso em 20 mar 2017.

BRASIL. Lei 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências (2012). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm. Acesso em 20 mar. 2017.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia e Informação(2016). *Estimativas Anuais de Emissões de Gases de Efeito Estufa no Brasil*. Terceira Edição. Brasília.

_____. Serviço Florestal Brasileiro (2017). *CAR: Boletim Informativo até 28 de Fevereiro de 2017*. Disponível em <http://www.florestal.gov.br/boletins-do-car/2603-boletim-informativo-car-fevereiro-de-2017/file>. Acesso em 18 mar 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Brasília, informativo n. 892, de 26 de fevereiro a 2 de março de 2018. Disponível em <http://www.stf.jus.br>. Acesso em 28 de março de 2018.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (2012). Curso de Direito Ambiental. 5ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

Observatório do Código Florestal (2017). Código Florestal: avaliação 2012-2016. Disponível em http://www.observatorioflorestal.org.br/sites/default/files/codigoflorestal_avaliacao2012.2016_ocf_ipam.pdf. Acesso 20 mar. 2017.

Instituto AKATU (2016). Para ambientalistas, novo Código Florestal contribuiu para aumento no desmatamento Disponível em <http://www.akatu.org.br/Temas/Sustentabilidade/Posts/Desmatamento-na-Amazonia-cresce-29-em-um-ano> . Acesso el 20 mar. 2017.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira (2013). Pagamento por serviços ambientais. Do debate de política ambiental à implementação jurídica. In: LAVRATTI, Paula; TEJEIRO, Guillermo (Org). Direito e mudanças climáticas: Pagamento por Serviços Ambientais, fundamentos e principais aspectos jurídicos. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2013, p. 8-45.

Organização das Nações Unidas (2012). Declaração final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio + 20). Versão traduzida para o português por Júlia Crochemore Restrepo. Rio de Janeiro: 2012. Disponível em <http://riomais20sc.ufsc.br/files/2012/07/O-Futuro-que-queremos1.pdf>. Acesso em 17 jul 2012.

_____(2015). Acordo de Paris. Disponível em <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2016/04/Acordo-de-Paris.pdf>. Paris: 2015. Acesso em 20 mar. 2017.

PROBIDADE ADMINISTRATIVA, POLÍTICA ECONÔMICA E MEGAEVENTOS¹

Ricardo Antonio Lucas Camargo²

RESUMO

Considerando a realização de megaeventos como a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos no Brasil e as polêmicas que o tema tem causado, especialmente nos períodos de eleição, pretende-se ofertar elementos para a identificação, acima das paixões partidárias, das políticas públicas, inclusive econômicas, a eles referentes, bem como as suas ligações com a tutela da probidade administrativa e a indispensável presença, no que toca às medidas respectivas, da atuação da Advocacia Pública. A investigação seguirá o método dedutivo, pela explicitação de premissas de caráter genérico, verificando a adequação dos conceitos trabalhados a temas como as relações entre o setor público e o setor privado em sede de política econômica, atraindo simultaneamente o interesse do Direito Econômico e do Direito Administrativo.

Palavras-chave: Copa do Mundo; Políticas Públicas; Probidade Administrativa; Advocacia Pública.

1 O presente texto desenvolve, em maior profundidade, pronunciamento feito em painel no 18º Congresso do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública - IBAP, realizado em Fortaleza/CE, no dia 22 de agosto de 2014.

2 Professor Adjunto na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Doutor em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Presidente do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública - IBAP (gestão 2016-2018).

ABSTRACT

By thinking over the promotion in Brazil of big events just like World Cup and Olympic Games and the debates on this subject, mainly in election times, one intends to offer elements to identify public policies related to it, above any passionate partisanship, as well as its links with administrative morality and essential presence of State Attorneyship. The research will follow deductive method, by explicating premises of generic character, checking the fitness of the employed concepts to subjects like relationship among public and private sectors in the field of economic policy, attracting simultaneously interest of Economic Law and Administrative Law.

Keywords: World Cup; Public Policies; Administrative Morality; State Attorneyship

1. INTRODUÇÃO

Por vezes, como cidadãos, tendemos a manifestar nossa “indignação acerca do modo de gerir a coisa pública”, principalmente quando o gestor não seja aquele de nossas simpatias pessoais.

Como existem diversos referenciais para a conduta, a convivência humana somente se torna possível a partir de um referencial que possa lograr alguma capacidade de universalização, já que a projeção do referencial moral de cada um implica, por vezes, a nulificação do espaço dos demais indivíduos e, portanto, o estabelecimento de uma relação francamente conflitiva que tornaria inviável a convivência social.

Submeter o juízo acerca da honorabilidade ou da delinquência de uma conduta a uma questão de simpatia, embora pareça um critério simples, em realidade, vem a configurar um dos maiores riscos à liberdade humana, já que não se tem a previsão de quando, eventualmente, a força poderá ser exercida contra qualquer indivíduo.

É precisamente por esta razão que, tendo sido proposto o tema da relação entre probidade administrativa e os megaeventos, o presente texto se vai voltar a dissecá-la, inserindo-a no contexto da política econômica e delineando algumas aproximações com o papel da advocacia pública.

Servindo-se do método dedutivo, primeiro, serão revisitados os conceitos de probidade administrativa e de políticas públicas.

Em seguida, serão conceituados os megaeventos e contextualizados dentre as políticas públicas, inclusive pelo seu papel determinante do advento de legislação especial.

Por último, diante da contextualização das medidas no seio de um Estado de Direito, serão identificados os pontos relacionados com a Advocacia Pública.

2. PROIBIDADE ADMINISTRATIVA E POLÍTICAS PÚBLICAS

Um tema recorrente, especialmente em anos eleitorais, é o da tutela da probidade administrativa.

Com efeito, quando se disputa a obtenção de cargos eletivos, além de se trazerem propostas para o respectivo desempenho, costuma-se colocar em questão a correção, por parte do adversário, especialmente se ele ou alguém do seu partido se encontra na situação, na gestão dos recursos públicos.

Considerada a lisura com o trato da coisa pública um dos fatores fundamentais caracterizadores da forma de governo republicana, o esforço em demonstrá-la perante os cidadãos há de ser constante por parte de quem esteja investido na função pública, e tal esforço, longe de constituir matéria de economia interna do agente público, interessa não somente a quem aspire ao ingresso na função pública como também a quantos se submetam à autoridade estatal³.

Qualquer que seja a concepção que cada qual adote a respeito do que deve ser o papel do Poder Público – se o responsável pela solução de todos os problemas sociais, tutelando completamente a atividade particular, se mera agência de pagamentos para os agentes privados e polícia contra a ralé –, o quão ativo e os campos em que pode, não pode ou deve ele atuar estão, no nosso contexto, delimitados constitucionalmente⁴.

Um Poder Público que não gastasse nenhum centavo e, portanto, não precisasse tributar, seria um Poder Público inexistente, pois seria inativo, e mesmo o “Estado Mínimo” que vem a ser pregado por alguns sacerdotes do “mercado” – embora, volte-se a frisar, não seja o modelo

3 CARRION, Eduardo Kroeff Machado, 2014, p. 53-4.

4 SOUZA, Washington Peluso Albino de & CLARK, Giovani, 2008, p. 59-60; SALOMÃO FILHO, Calixto, 2001, p. 93-4; CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. *Curso elementar de Direito Econômico*. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2014, p. 135-6.

adotado no direito positivo brasileiro⁵ – não deixa de ser, ele mesmo, ativo na esfera mínima que se lhe desenhe, já que “o espaço público passa a ser gerenciado pela figura do Estado, que se caracteriza pela garantia da realização dessas vontades individuais”⁶.

Toda atuação do Poder Público, outrossim, se há de fazer voltada a um fim que justifica o seu próprio estabelecimento, a comandar, de modo unificado, os destinos da coletividade, embora preservando a individualidade de cada um dos que se submetem à respectiva autoridade⁷.

Esta concepção de raiz institucionalista, por óbvio, vem a refletir-se também nas manifestações do Judiciário⁸.

Daí se diz que a política é inexorável, isto é, a presença do comando das relações em determinado meio social é uma constante, embora existam, segundo o Conselheiro Acácio, várias espécies de política, e a determinação de quais dentre as necessidades do grupo social devem ser satisfeitas pela máquina pública é questão eminentemente política, embora sujeita a balizamentos⁹.

A Constituição brasileira elenca, no seu artigo 23, setores a que deve corresponder, necessariamente, a atuação estatal, setores dos quais não pode nenhum dos entes que compõem a federação, deixar de atuar¹⁰, como esclareceu o Supremo Tribunal Federal¹¹.

Por outro lado, considerando a consagração tanto do pluralismo político quanto do pluralismo partidário, estabelece alguns princípios gerais a balizarem a atuação de quem pretenda exercer qualquer das funções públicas no artigo 37, quanto à Administração de todos os Poderes, no título V, quanto à defesa do Estado e das instituições democráticas, no título VI, quanto à arrecadação e realização das despesas públicas, no título VII, quanto à política econômica, e no título VIII, quanto à política social e cultural.

5 HECK, Luís Afonso, 2000, p. 122.

6 BAGGIO, Roberta Camineiro, 2009, p. 264; BARZOTTO, Luís Fernando, 2013, p. 230.

7 SILVA, José Afonso da, 2013, p. 672-3; ÁVILA, Humberto, 2013, p. 102.

8 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial 695718 / SP. Relator: Min. José Delgado. DJU 12 set 2005; Agravo regimental no agravo regimental no agravo em recurso especial 145.822/MT. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. DJ-e 28 set 2012.

9 BALEEIRO, Aliomar, 2010, p. 88.

10 MELLO, Celso Antonio Bandeira de, 2012, p. 84; SARLET, Ingo Wolfgang, 2014, p. 810; LIMA, Ruy Cirne, 1987, p. 140-1.

11 Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 2.544/RS. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. DJU 8 nov 2002.

Claro, em cada um destes segmentos, há temas que são tratados com maior detalhamento – note-se, a título de exemplo, a usucapião urbana versada no artigo 183, caput –, mas, de um modo geral, ainda resta uma larga “liberdade de conformação”, para utilizarmos uma expressão cara a José Joaquim Gomes Canotilho¹² – cuja influência no constitucionalismo brasileiro a partir de 1988 é sobejamente conhecida –, aos Poderes constituídos para a definição das políticas públicas.

Talvez, para facilitarmos a compreensão, tenhamos de, ao nos voltarmos às políticas públicas, para o efeito de se pesquisar a existência ou não de improbidade na respectiva implementação, num primeiro momento, aproveitando o desenvolvimento mais aprofundado e demorado que teve o Direito Civil¹³, servir-nos de uma analogia com a classificação das benfeitorias¹⁴, para falarmos em políticas públicas necessárias, políticas públicas úteis e políticas públicas suntuárias – aqui, ao invés de se utilizar a expressão “voluptuárias”, pela difícil ajustabilidade à qualificação de “atividades”, como é o caso das políticas públicas, toma-se de empréstimo a denominação constante da Lei 8.009, de 1990, para qualificar os bens que se situem em casa de moradia do indivíduo que se excluam da impenhorabilidade nela outorgada –.

As primeiras, correspondendo tanto a necessidades essenciais como a atividades que a própria Constituição comete a cada um dos entes que compõem a Federação.

As segundas tocam a necessidades cuja satisfação, embora importante, pode ser perfeitamente adiada.

São as referentes ao que, no jargão dos economistas¹⁵, se traduziria por “necessidades elásticas” – aquelas cuja satisfação pode ser adiada –, em oposição às primeiras, voltadas à satisfação de “necessidades rígidas” – cuja satisfação não pode ser adiada –.

12 CANOTILHO, José Joaquim Gomes, 1991, p. 1.123.

13 GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, 1969, p. 146; PLANIOL, Marcel, 1915, v. 1, p. 9-10; LIMA, Hermes, 1954, p. 248; FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio, 1990, p. 136; MONTORO, André Franco, 1993, p. 113; PEZZELLA, Maria Cristina Cereser, 1998, p. 15-6.

14 FALCÃO, Alcino Pinto, 1959, p. 171-2; BEVILAQUA, Clovis, 1955, p. 176-7; LISBOA, Roberto Senise, 2013, v. 1, p. 365; COELHO, Fábio Ulhoa, 2010, v. 1, p. 289; PEREIRA, Caio Mário da Silva, 2013, v. 1, p. 366-7; AMARAL NETO, Francisco dos Santos, 2003, p. 333; MONTEIRO, Washington de Barros, 1997, v. 1, p. 156; LOPES, Miguel Maria de Serpa, 1953, v. 1, p. 287; GOMES, Orlando, 1997, p. 235; DANTAS, Francisco Clementino San Tiago, 1979, p. 238-9.

15 CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas, 2012, p. 19-20.

Quanto às terceiras, pode-se dizer que, embora se caracterizem formalmente como políticas públicas, faltar-lhes-ia, na realidade, o interesse público para as qualificar como tais, para se manter a elegância.

Postas estas premissas, passemos à discussão de um dos pontos que ocuparam as paixões políticas nos últimos tempos: estaria, por presunção, marcada pela improbidade administrativa a realização de megaeventos patrocinada pelo Poder Público?

Ou, pelo contrário, poderia ser considerada, em si e por si mesma, necessária a realização de megaeventos?

Notemos que estão sendo estabelecidas duas premissas extremas, que poderiam levar ao desconforto a qualquer pessoa que se norteasse pela convicção de que mesmo nos desenhos bicromáticos o trabalho dos matizes é essencial à compreensão da mensagem do artista¹⁶.

Mas estas premissas estiveram presentes nas discussões acerca de dever ou não ser realizada no País a Copa, deixando muito mais explícitas as subjetividades de cada qual – o gosto – do que propriamente o que significaria a realização ou a não-realização de tais eventos, atribuindo-se, pois, um valor, isto é, um sentido, àquilo que sequer se entendera ainda.

Quanto a este ponto, vale a reflexão:

“À diferença de animais sociais, como abelhas e formigas, para os quais o bem comum não difere de seu bem particular, uma vez que lhes falta a arte das palavras, pelas quais o bem é representado como o melhor e o mal como pior do que verdadeiramente é, para os homens, ao contrário, as palavras foram estabelecidas de modo inconstante e equívoco, de modo que não há dois homens que estejam de acordo sobre o que deve ser chamado bem e mal, sobre o que é liberalidade e prodigalidade, valor e temeridade, submetidos que estão aos paradigmas e sofismas do pensamento”¹⁷.

Discutir o tema sem cair, necessariamente, em qualquer um destes extremos é a difícil tarefa de quem pretenda, espinosiana e weberianamente – seja permitido o neologismo –, mais do que concordar ou discordar, entender com o que se está a tratar.

16 RUEDA, Isabelle, 2006, p. 942.

17 LISBOA, Wladimir Barreto, 2013, p. 398.

3. OS MEGAEVENTOS NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Tem-se de distinguir entre os megaeventos dos eventos puros e simples.

Com efeito, estes últimos, ao contrário daqueles, não têm o caráter de superproduções voltadas a marcar, de modo indelével, a memória, marcadas pela grandiosidade, pelo luxo, mas simplesmente se põem no caminho de propiciar um espaço para o desenvolvimento de determinadas atividades.

Os megaeventos, sejam esportivos ou artísticos, sempre foram tidos como objeto de política pública¹⁸ voltada a manter o povo calmo, para o distrair dos seus problemas e, eventualmente, ser uma espécie de alívio de pressão – se legitimamente ou não, é um debate interminável que não nos interessa aqui travar¹⁹; o que nos interessa é a finalidade a que se voltam os megaeventos –.

Costuma-se recordar o caso do Circo Romano (cujas ruínas são, atualmente, um dos pontos mais visitados de Roma), no qual os combates de gladiadores e os homens atirados às feras, fosse como bestiários, fosse como forma de execução da pena de morte, apareciam como uma forma de manter o povo contente com os governantes.

Isto, embora verdadeiro, é apenas um dos aspectos do problema, e poderia dar a falsa impressão de que a realização dessas atividades somente teria a finalidade de “alienar a população acerca dos seus verdadeiros problemas”, na linha de um senso comum francamente utilitarista²⁰.

Note-se: o advérbio empregado é “somente” para que não se tenha como imputada como falsa a inferência da finalidade de alienação, mas sim para que se tenha como falsa a inferência de que a finalidade de alienação seja a única presente ou que esteja sempre presente.

Um exemplo extraído de manual pode ilustrar a complexidade do problema, quando se trate de estabelecer parâmetros universais de utilidade e necessidade, de ganhos e perdas: um violinista que fosse privado do respectivo instrumento, para que este último tivesse a respectiva madeira convertida em combustível para outros, em linha de

18 SILVA, José Afonso da, 2013, p. 854; COSTA, Giuliana, 2013, p. 160; ROLNIK, Raquel., 2014; MELO FILHO, Álvaro, 2006, p. 89-90; AZAMBUJA, Antônio Carlos de, 2001, p 144-5; RODRIGUES, Helder Gonçalves Dias, 2004, p. 276.

19 SIMCH, Francisco Adolfo, 1931, p. 113-4.

20 FRANCA FILHO, Marcílio Toscano, 2011, p. 82.

princípio, pareceria menos prejudicado, já que necessidades como o frio e a fome teriam precedência sobre o deleite dos ouvidos, cabendo, no entanto, notar que, a rigor, o aludido violinista estaria sendo privado de seu ganha-pão, já que tocar o instrumento seria o desempenho do respectivo trabalho, com o que estaria, em realidade, sendo condenado ao não-trabalho²¹.

Por outro lado, no exemplo trazido, a aparente não-essencialidade do trabalho do músico em questão traduziria uma ilusão, já que mesmo numa república que proscreve os poetas líricos, como a de Platão, a música tem um papel fundamental em manter a distinção entre o homem e o bruto.

Os Jogos Olímpicos, na Grécia Antiga, constituíam um momento em que as cidades-estado cessavam os combates entre si.

Bayreuth e Salzburg, na Alemanha e na Áustria, organizam-se precisamente em torno, respectivamente, dos festivais Wagner e Mozart, eventos em que há gastos significativos, inclusive do Poder Público, e que atraem anualmente turistas de todo o mundo.

A própria Bienal de Artes que se realiza em São Paulo, a Festa Junina de Campina Grande, a Feira do Livro em Porto Alegre não deixam de ser megaeventos.

Tratar, pois, pura e simplesmente como suntuários os megaeventos é uma postura temerária, contra a qual juristas do porte de um Washington Peluso Albino de Souza²² e um José Eduardo Ramos Rodrigues²³, ambos, infelizmente, não mais entre nós, já nos alertaram com frequência²⁴.

Eles podem constituir tanto um fim da própria política econômica como um instrumento para a viabilização de outras finalidades econômicas perfeitamente lícitas a eles relacionadas.

Vale salientar que faz parte da tradição do Direito brasileiro considerar entre as atividades econômicas lícitas a promoção de espetáculos públicos²⁵.

A grande questão que se vai colocar, em realidade, não é se os megaeventos devem ou não realizar-se, mas sim onde eles se encaixariam em termos das necessidades da população, colocando em questão precisamente uma ponderação de “bens jurídicos”²⁶.

21 WICKSELL, Knut, 1947, p. 69.

22 SOUZA, Washington Peluso Albino de, 1996, p. 598.

23 RODRIGUES, José Eduardo Ramos, 2011, p. 518.

24 CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas, 2014(a), p. 18.

25 MENDONÇA, José Xavier Carvalho de, 1933, v. 1, p. 503; FERREIRA, Waldemar, 1960, v. 1, p. 314-5.

26 ÁVILA, Humberto, 2013, p. 165.

A respectiva realização pode ter como efeito o incremento de várias atividades econômicas, sendo as ligadas ao setor do turismo – hotelaria, transportes, restaurantes e respectivos fornecedores – as que se mostram beneficiadas com maior evidência²⁷.

Além da criação de produtos, chama-se a atenção para o dado de ela propiciar uma troca de informações, uma relação entre culturas que nem sempre assumirá o caráter de identificação dos valores “descartáveis” em face dos que devem “prevalecer”, que poderá render ensejo ao que os antropólogos denominam “melting pot”²⁸.

Agora, pode apresentar-se como um modo de subtrair recursos voltados a viabilizar o desenvolvimento de áreas essenciais, entendidas estas como as que corresponderiam ao exercício de atividades sem as quais a própria máquina pública pararia, frustrando o projeto constitucional mínimo²⁹.

Quando não se tenha sequer o suficiente para satisfazer regularmente à folha de pagamento dos servidores, sem a concessão de quaisquer novos aumentos ou reajustes, ou para o investimento dos mínimos constitucionais em saúde, educação, desenvolvimento da tecnologia, pagamento de precatórios, satisfação da dívida interna, a adoção de políticas públicas desta natureza pode merecer a reprovabilidade jurídica, inclusive como manifestação de improbidade administrativa³⁰.

Este cuidado, embora pudesse ser considerado inerente à própria condição do *bonus pater familias*, máxime tendo em vista que mesmo onde o poder de disposição seria maior – as relações privadas, onde vigora a autonomia da vontade, em oposição à gestão pública, regida pelo princípio da legalidade³¹ – a inviabilização do atendimento de compromissos anteriores seria anulável pela configuração da fraude contra credores³², este cuidado, dizia-se, atualmente, vem expresso no inciso I do artigo 16 da Lei Complementar 101, de 2000, ao exigir que

27 RODRIGUES JÚNIOR, Cláudio José, 2013, p. 72-3; GÂNDARA, José Manoel, TORRES, Enrique & LEFROU, Daniel, 2004, p. 285-6.

28 CURI, Martin, 2014; NAKAYAMA, Juliana Kiyosen, 2006, p. 96; FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de, 2009, p. 209; CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas, 2014, p. 246.

29 SOUZA, Washington Peluso Albino de. Parecer ofertado nos autos da Ação Cível Originária 552/RS. Belo Horizonte: 1999, passim.

30 GARCIA, Emerson & ALVES, Rogério Pacheco, 2013, p. 555.

31 FARIA, Werter Rotumno, 1990, p. 144.

32 FALCÃO, Alcino Pinto, 1959, p. 232; BEVILAQUA, Clovis, 1955, p. 211-2; LISBOA, Roberto Senise, 2013, v. 1, p. 476; COELHO, Fábio Ulhoa, 2010, v. 1, p.356; PEREIRA, Caio Mário da Silva, 2013, v. 1, p. 451-2; AMARAL NETO, Francisco dos Santos, 2003, p. 512; MONTEIRO, Washington de Barros, 1997, v. 1, p. 222; LOPES, Miguel Maria de Serpa, 1953, v. 1, p. 353; GOMES, Orlando, 1997, p. 430-1; DANTAS, Francisco Clementino San Tiago, 1979, p. 298-9.

a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental venha acompanhada de demonstração do impacto orçamentário respectivo, de tal sorte que a despesa realizada sem a adoção de tal providência pode subsumir-se no inciso VI do artigo 10 da Lei 8.429, de 1992³³.

Note-se que o simples fato de a providência ser autorizada em lei não será suficiente, já que o aludido artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a exigir pronunciamento expresso da autoridade administrativa quanto a esta circunstância de fato – a indicação do respectivo impacto orçamentário –, constitui norma geral e torna ineficaz, nos termos do § 4º do artigo 24 da Constituição Federal, norma específica que disponha dispensando tal pronunciamento, qualquer que seja o ente federado que a edite³⁴.

Por outro lado, é importante ter presente que o dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal trazido a exame não se volta, de acordo com o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, a despesas já previstas na lei orçamentária³⁵.

Claro que poderiam ser reduzidos tais riscos se voltássemos a adotar, tal como o preconiza o § 1º do artigo 174 da Constituição Federal, um planejamento que não se limite apenas ao aspecto financeiro, até porque, como se sabe, especialmente a partir das lições de Washington Peluso Albino de Souza³⁶, Eros Roberto Grau³⁷, Werter Faria³⁸, José Afonso da Silva³⁹, o plano a que se refere o aludido dispositivo constitucional, por englobar o setor privado, não se pode confundir com o “plano plurianual” a que se refere o inciso I do artigo 165 da mesma Constituição, voltado que é este a condicionar a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual⁴⁰.

Outra questão que se coloca, após vencido o problema de se realizar ou não realizar o megaevento, é se existiria ou não a necessidade de se criar uma disciplina especial para a respectiva viabilização, no desempenho de qualquer das funções econômicas do Estado previstas no artigo 174 da Constituição Federal.

33 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial 1322391 / AP. Relator: Min. Herman Benjamin. DJ-e 30 set 2013; ASSONI FILHO, Sérgio, 2007, p. 107.

34 SOUZA, Washington Peluso Albino de, 2005, p. 152-3.

35 Ação Penal 314/MT. Relator: Min. Ari Pargendler. DJU 5 dez 2005.

36 SOUZA, Washington Peluso Albino de, 2005, p. 385.

37 GRAU, Eros Roberto, 1978, p. 243.

38 FARIA, Werter Rotumno, 1990, p. 127.

39 SILVA, José Afonso da, 2013, p. 743.

40 MARINHO, Josaphat, 1990, p. 26.

O engajamento da iniciativa privada na consecução de políticas públicas, quando tenha de travar relação direta com o Poder Público, vem a dar-se tanto a partir da realização de contratações quanto a partir da fruição de benefícios de natureza creditícia ou fiscal⁴¹.

A realização de contratações, como se sabe, exige a Constituição Federal que se dê, em regra, mediante licitação – artigo 37, XXI –, passível de declaração de dispensabilidade ou de inexigibilidade em caráter excepcional, em hipóteses taxativamente previstas em lei⁴², e a outorga de benefícios de natureza fiscal demanda, por força do § 6º do artigo 150 da Constituição Federal, edição de lei⁴³.

Tem sido muito discutida a criação, em função da Copa, de um regime diferenciado de contratação, pela Lei 12.642, de 2011, quanto a ser ou não agressivo ao Texto Constitucional, sob o viés da isonomia⁴⁴.

O tema, em si mesmo, é interessante, mas, para o efeito de discussão à luz da configuração ou não da improbidade administrativa, não há a necessidade de se emitir tese sobre a constitucionalidade do regime diferenciado de contratação: a infringência, seja ao regime diferenciado, seja, quando não for este pertinente, ao regime geral, ainda que não se trate de hipóteses de superfaturamento ou subfaturamento⁴⁵, poderá caracterizar a prática de improbidade administrativa⁴⁶.

Veja-se, por exemplo, que no âmbito do regime diferenciado a contratação de obra que não observe os parâmetros necessários à redução do impacto ambiental – Lei 12.642, de 2011, artigo 4º, § 1º, II – pode ser considerada como causa de responsabilização por improbidade, nos

41 CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas, 2009, p. 116; NÓBREGA, Marcos, 2014, p. 113.

42 JUSTEN FILHO, Marçal, 2012, p. 59; MELLO, Celso Antonio Bandeira de, 2012, p. 533; MAFFINI, Rafael, 2009, p. 139.

43 SILVA, José Afonso da, 2013, p. 724; COELHO, Sacha Calmon Navarro, 2006, p. 355; DERZI, Misabel de Abreu Machado, 2013 (a), p. 356; CARVALHO, Paulo de Barros, 2009, p. 535.

44 cf., para a discussão, MARTINS, Gabriel Reinhardt, 2012, p. 56-9; SANTOS, Gabriela Marques de Azevedo dos, 2012, p. 67-9; LAKS, Larissa Rodrigues, 2014, p. 43-5; ANDRADE, Ricardo Barreto de & VELOSO, Victor Lanza, 2012, p. 28-9; RIBEIRO, Maurício Portugal, PRADO, Lucas Navarro & PINTO JÚNIOR, Mauro Engler, 2012, p. 8-9; HEINEN, Juliano, 2014, p. 38-9; REZENDE, Renato Monteiro de, 2014

45 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial 507574 / MG. Relator: Min. Teori Albino Zavascki. DJU 20 fev 2006.

46 PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres & DOTTI, Marinês Restelotto, 2013, p. 34; GARCIA, Emerson & ALVES, Rogério Pacheco, 2013, p. 486-7.

termos do inciso VIII do artigo 10 da Lei 8.429, de 1992, uma vez que frustraria a licitude do próprio processo licitatório⁴⁷.

Por sinal, os efeitos do descaso com o meio ambiente e mesmo violações a direitos humanos em função de obras relacionadas com a Copa, especificamente, foram por várias vezes trazidos à discussão⁴⁸, inclusive em Congressos anteriores do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública.

Pode-se trazer como exemplo na área dos incentivos fiscais a concessão de “crédito presumido” – está consagrada a expressão para designar o que, na realidade, é autêntica ficção jurídica, já que considera como “cobrado” o tributo em situação que juridicamente arredada a respectiva exigibilidade, seja em função de a operação praticada estar isenta ou ser imune – do ICMS, por parte de Estado-membro, a contribuintes que realizem operação ligada ao megaevento⁴⁹.

Supondo-se que o agente público alcance tal benefício a operação impertinente ao fim para o qual foi instituído, quando deveria ser aplicada a regra geral posta no inciso II do § 2º do artigo 155 da Constituição Federal, responderá tanto por infração ao inciso VII do artigo 10 quanto ao inciso I do artigo 11 da Lei 8.429, de 1992, sendo nesta última hipótese indispensável, de acordo com a atual jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a demonstração do dolo, enquanto na hipótese do artigo 10 basta a culpa⁵⁰.

Quer dizer: quando estiver presente o dolo, teremos as duas hipóteses de improbidade em concurso formal, ao passo que a culpa somente acarreta a do artigo 10.

47 MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva, 2014; BLIACHERIS, Marcos Weiss, 2014, p. 58; ANDRADE, Ricardo Barreto de & VELOSO, Victor Lanza, 2012, p. 133; PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres & DOTTI, Marinês Restelotto, 2013, p. 35.

48 DUARTE, Marise Costa de Souza & DUARTE JR., Ricardo, 2012, p. 280; BAGGIO, Roberta Camineiro, 2014, p. 259; FERNANDES, Karina Macedo, 2014.

49 BASTOS, José Umberto Braccini & RAIMUNDI, Fábio, 2013, p. 147; COELHO, Sacha Calmon Navarro, 2006, p. 447; DERZI, Misabel de Abreu Machado, 2013 (b), p. 616; CARVALHO, Paulo de Barros, 2009, p. 186.

50 Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial 20.747/SP, Relator Ministro Benedito Gonçalves, DJ-e 23 nov 2011; Recurso Especial 1.130.198/RR, Relator Ministro Luiz Fux, DJ-e 15 dez 2010; Embargos de Divergência no Recurso Especial 479.812/SP, Relator Ministro Teori Albino Zavascki, DJ-e 27 set 2010; Recurso Especial 1.149.427/SC, Relator Ministro Luiz Fux, DJ-e 9 set 2010; Embargos de Divergência no Recurso Especial 875.163/RS, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, DJ-e 30 jun 2010; Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial 55.315/SE, Relator Ministro Benedito Gonçalves, DJ-e 26 fev 2013.

Note-se que, em relação ao artigo 11 da Lei 8.429, de 1992, o Superior Tribunal de Justiça modificou entendimento anterior no sentido de que era dispensável a presença do dolo⁵¹.

Outro tema recorrente em relação à realização dos megaeventos toca às atuações dos agentes públicos que possibilitem enriquecimento ilícito dos particulares, enquadráveis no artigo 9º da Lei 8.429, de 1992, como já se tem discutido em relação às obras relacionadas com os Jogos Pan-Americanos⁵².

Quanto à definição das responsabilidades em megaeventos, é importante verificar quem se propõe a executar as obras e os serviços correspondentes, ainda que se trate de engajamento em programa, em princípio, elaborado e coordenado pelo Poder Público Federal⁵³.

Assim, a contratação da execução de uma obra viária no âmbito intramunicipal sem que apresentado projeto executivo, ainda que se trate de uma atividade ligada a um evento patrocinado pelo Governo Federal, em princípio, acarreta a responsabilidade do Município.

Se algum dos eventos em questão se der num próprio estadual, a responsabilidade do Estado-membro pode ser trazida à discussão.

Se houver o estabelecimento de algum nexo de causalidade entre uma ação ou omissão de autoridade federal e o evento danoso, responderá a União.

Quando se fala em responsabilidade, outrossim, temos de deixar claro que nem toda a atuação ou omissão do Poder Público que eventualmente cause dano a alguém poderá configurar improbidade administrativa, assim como nem toda improbidade administrativa pode render ensejo à configuração da responsabilidade estatal prevista no § 6º do artigo 37 da Constituição Federal⁵⁴.

O exemplo do alcance do crédito presumido a quem a ele não faça jus é evidentemente uma hipótese em que dificilmente se verá configurada uma responsabilidade civil do Estado por dano individual, embora seja evidente a presença do dano à probidade administrativa.

51 Recurso especial 880662 / MG. Relator: Min. Castro Meira. DJU 1 mar 2007; Recurso especial 826.678/GO. Relator: Min. Castro Meira. DJU 23 out 2006; Recurso especial 717.275/PR. Relator: Min. Castro Meira. DJU 8 maio 2006.

52 MASCARENHAS, Gilmar, 2014.

53 MELLO, Celso Antonio Bandeira de, 2012, p. 1.030-1; FREITAS, Juarez, 2009, p. 723; SEVERO, Sérgio Vianna, 2009, p. 203; LIMA, Ruy Cirne, 1987, p. 199; MAFFINI, Rafael, 2009, p. 225; RODRIGUES, Helder Gonçalves Dias, 2004, p. 277; SILVA, José Afonso da, 2013, p. 678.

54 GARCIA, Emerson & ALVES, Rogério Pacheco, 2013, p. 735.

Por outro lado, é importante recordar que a jurisprudência distingue entre a ilegalidade, pura e simples, e a conduta qualificável como “improbidade administrativa”⁵⁵.

Claro que, entre juristas, estes conceitos deveriam ser considerados acianos, mas em um período em que as paixões políticas andam desenfreadas, precisam ser recordados e reafirmados, para que se não deem soluções inadequadas.

4. O PAPEL DA ADVOCACIA PÚBLICA

Tendo em vista que estamos em um Congresso de Advocacia Pública, é importante salientar, aqui, o papel que esta tem a desempenhar em relação a cada um dos temas que foram tratados ao longo da presente exposição.

O exercício das atividades de assessoramento e consultoria, no momento da formulação da política pública por parte da autoridade, evidenciam, no âmbito da União, a atuação da AGU, dos Estados, das respectivas Procuradorias, nos termos, respectivamente, dos artigos 131 e 132 da Constituição Federal, bem como das instituições congêneres nos Municípios, quando tenham quadro de Procuradores⁵⁶.

Por outro lado, a presença obrigatória do Poder Público prejudicado nas ações de improbidade administrativa, seja no polo ativo, quando propõe diretamente as ações ou adere ao proponente, seja no polo passivo, quando as contesta ou, simplesmente, as acompanha, como o faculta a Lei 8.429, de 1992, artigo 17, § 3º, com a remissão que faz à Lei 4.717, de 1965, quando se trate do Poder Público Federal ou Estadual, sempre se dará pelos Procuradores constitucional e legalmente investidos da competência para atuar em sua defesa e, quando se trate de Municípios com quadro de Procuradores, sempre se dará por estes, no exercício da respectiva competência legal, sendo de recordar que não é a convicção subjetiva do Advogado Público que irá determinar a

55 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1.173.677/MG, Relator Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJ-e 30 ago 2013; Recurso Especial 1.103.633/MG, Rel. Min. Luiz Fux, DJ-e 03 ago 2010; Embargos Declaratórios no Recurso Especial 1.322.353/PR, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJ-e 11 dez 2012; Recurso Especial 1.075.882/MG, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJ-e 12 nov 2010; Recurso Especial 414.697/RO, Rel. Min. Herman Benjamin, DJ-e 16 set 2010; Recurso Especial 1.036.229/PR, Rel. Min. Denise Arruda, DJ-e 02 fev 2010.

56 PISCITELLI, Rui Magalhães. 2014; SILVA, José Afonso da, 2013, p. 637.

atitude mais adequada nestes casos, mas sim a solução que o interesse público indicar, em critérios objetivos, a partir dos dados de fato⁵⁷, sempre tendo em vista que o “interesse público” somente existe quando não seja marginal à legalidade⁵⁸.

Toda esta enumeração não tem a pretensão de ser exauriente, mas vem a demonstrar, antes, o amplo campo aberto para as pesquisas sobre o papel institucional da Advocacia Pública em face das políticas públicas, notadamente da política econômica pública.

5. CONCLUSÃO

Por fim, conclui-se que a relação entre megaeventos, política econômica e probidade administrativa, para ser adequadamente compreendida, deve ser examinada a partir de parâmetros que não se confundam nem com os critérios morais pessoais do intérprete nem com os respectivos gostos, mas sim de parâmetros objetivos, que correspondam ao que está posto no Direito Positivo.

Os critérios morais pessoais e os gostos vão materializar-se no momento em que o eleitor depositar seu voto na urna, enquanto as questões relacionadas com a probidade e a relação com a política econômica devem, no momento de serem equacionadas pela advocacia pública e pelo Judiciário, reportar-se ao critério do Direito Positivo, sempre tendo presente que, se a vontade do povo manifestada nas urnas merece respeito e se há uma liberdade de escolha do sentido que se adotará na formulação e na condução das políticas públicas, esta liberdade está balizada pelo interesse público, e este, pouco importando se “primário” ou “secundário”, somente existe referível à legalidade.

E é a esta referibilidade que a advocacia do Poder Público se há de reportar quando tais decisões políticas e seus efeitos chegarem a seu exame. Nunca é demais lembrar que o sagrado sentimento do povo foi um critério de muito prestígio na Alemanha de 1933 a 1945, justamente porque parâmetros racionais poderiam causar dificuldades à satisfação do desejo de ver os desafetos do coletivo castigados.

57 FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin & PFEIFFER, Roberto Augusto Castellanos, 2009, p. 216-7.

58 MELLO, Celso Antonio Bandeira de, 2012, p. 624; ÁVILA, Humberto, 2013, p. 121; MELLO, Claudio Ari, 2013, p. 335.

REFERÊNCIAS

AMARAL NETO, Francisco dos Santos. *Direito Civil – introdução*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

ANDRADE, Ricardo Barreto de & VELOSO, Victor Lanza. Uma visão geral sobre o Regime Diferenciado de Contratações Públicas: objeto, objetivos, definições, princípios e diretrizes. In: JUSTEN FILHO, Marçal & PEREIRA, César A. Guimarães [org.]. *O Regime Diferenciado de Contratações Públicas*. Belo Horizonte: Forum, 2012.

ASSONI FILHO, Sérgio. *Crédito público e responsabilidade fiscal*. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2007.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios*. São Paulo: Malheiros, 2013.

AZAMBUJA, Antônio Carlos de. *Clube-empresa: preconceitos, preceitos e conceitos (o 1001º gol)*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001

BAGGIO, Roberta Camineiro. *Justiça ambiental entre distribuição e reconhecimento*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

BAGGIO, Roberta Camineiro. Republicanismo e federalismo social: para a concretização dos direitos fundamentais. In: OLIVEIRA, Cristiane Catarina Fagundes [org.]. *Leituras de Direito Constitucional*. Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2009.

BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. Rio de Janeiro/São Paulo: Forense/Gen, 2010.

BARZOTTO, Luís Fernando. Liberdade e comunidade em Adam Smith – o jusnaturalismo liberal. In: LISBOA, Wladimir Barreto & STORCK, Antonio Carlos [org.]. *Normatividade e argumentação*. Porto Alegre: Linus, 2013.

BASTOS, José Umberto Braccini & RAIMUNDI, Fábio. Benefícios fiscais, oportunidades de negócios em face da Copa do Mundo. In: MARQUES, Jader & SILVA, Maurício Farias da [org.]. *O Direito e a Copa do Mundo de Futebol*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

BEVILAQUA, Clovis. *Teoria geral do Direito Civil*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1955.

BLIACHERIS, Marcos Weiss. A sustentabilidade do Regime Diferenciado de Contratações Públicas. *Fórum de Contratação e Gestão Pública*. Belo Horizonte, v. 13, n. 145, p. 58, jan 2014

CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. A aproximação entre o Direito Econômico e a proteção do patrimônio cultural num passeio pela obra de José Eduardo Ramos Rodrigues e Washington Peluso Albino de Souza. *Revista de Direitos Difusos*. São Paulo, v. 14, n. 61, p. 18, jan/jun 2014 (a).

CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. *Advocacia pública e Direito Econômico – o encontro das águas*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.

CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. *Curso elementar de Direito Econômico*. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2014 (b).

CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. *Economia política para o curso de Direito*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2012.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 5ª Ed. Coimbra: Almedina, 1991.

CARRION, Eduardo Kroeff Machado. *A navalha de Occam*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2014.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. São Paulo: Saraiva, 2009.

COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de Direito Civil*. São Paulo: Saraiva, 2010, v. 1.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Comentários à Constituição de 1988: sistema tributário*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

COSTA, Giuliana. Sedar megaeventos esportivos vale a pena? *O Social em Questão*. Rio de Janeiro, v. 16, n. 29, p. 160, 2013.

CURI, Martin. A disputa pelo legado em megaeventos esportivos no Brasil. In: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-71832013000200003>>, acessado em 3 ago 2014.

DANTAS, Francisco Clementino San Tiago. *Programa de Direito Civil – parte geral*. Rio de Janeiro: Rio, 1979.

DERZI, Misabel de Abreu Machado. A lei que isenta deve ser exclusiva e específica. In: BALEEIRO, Aliomar. *Direito Tributário brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense 2013 (a).

DERZI, Misabel de Abreu Machado. Não-cumulatividade, neutralidade, seletividade e livre concorrência. In: BALEEIRO, Aliomar. *Direito Tributário brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense 2013(b).

DUARTE, Marise Costa de Souza & DUARTE JR., Ricardo. A questão da justa indenização nas ações de desapropriação por utilidade pública (megaeventos esportivos). *Revista de Direito Brasileira*. São Paulo, v. 2, n. 3, p. 280, jul/dez 2012

FALCÃO, Alcino Pinto. *Parte geral do Código Civil*. Rio de Janeiro: José Konfino, 1959.

FARIA, Werter Rotumno. *Constituição Econômica – liberdade de iniciativa e de concorrência*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1990.

FERNANDES, Karina Macedo. Megaeventos esportivos no Brasil: quem paga a conta? In: < <http://unisinus.br/blogs/ndh/2013/06/14/megaeventos-esportivos-no-brasil-quem-paga-a-conta/>>, acessado em 3 ago 2014.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do Direito*. São Paulo: Atlas, 1990.

FERREIRA, Waldemar. *Tratado de Direito Comercial*. São Paulo: Saraiva, 1960, v. 1.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin & PFEIFFER, Roberto Augusto Castellanos. Ação civil pública e tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa pelos órgãos da Advocacia Pública. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin & ORDACGY, André da Silva [org.]. *Advocacia de Estado e Defensoria Pública – funções essenciais à justiça*. Curitiba/São Paulo: Letra da Lei/IBAP, 2009.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Curso de Direito Ambiental*. São Paulo/Curitiba: Instituto Brasileiro de Advocacia Pública/Letra da Lei, 2009.

FRANCA FILHO, Marcílio Toscano. *A cegueira da justiça*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2011.

FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. São Paulo: Malheiros, 2009.

GÂNDARA, José Manoel, TORRES, Enrique & LEFROU, Daniel. A participação de todos os atores no processo turístico. In: BADARÓ, Rui Aurélio de Lacerda & CAVAGGIONI, Álvaro Sérgio (org.). *O Direito do Turismo – perspectivas para o século XXI*. Piracicaba: Reino Editorial, 2006.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. *Introducción al estudio del Derecho*. México: Porrúa, 1969.

GARCIA, Emerson & ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2013.

GOMES, Orlando. *Introdução ao Direito Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

GRAU, Eros Roberto. *Planejamento econômico e regra jurídica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

HECK, Luís Afonso. O modelo das regras e o modelo dos princípios na colisão de direitos fundamentais. *Direito e Democracia*. Canoas, v. 1, n. 1, p 122, 2000.

HEINEN, Juliano. A contratação integrada no Regime Diferenciado de Contratações – Lei 12.462/11. *Forum de Contratação e Gestão Pública*. Belo Horizonte, v. 13, n. 145, p. 38-9, jan 2014

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo: Dialética, 2012.

LAKS, Larissa Rodrigues. O Regime Diferenciado de Contratações Públicas imposto pela Lei 12.462 – um marco para o Direito Administrativo pós-moderno? *Forum de Contratação e Gestão Pública*. Belo Horizonte, v. 13, n. 146, p. 43-5, fev 2014

LIMA, Hermes. *Introdução à ciência do Direito*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1954.

LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

LISBOA, Roberto Senise. *Manual de Direito Civil*. São Paulo: Saraiva, 2013, v. 1.

LISBOA, Wladimir Barreto. O homem mau é o lobo do homem? O ponto de vista de Hart e Hobbes. In: LISBOA, Wladimir Barreto & STORCK, Antonio Carlos [org.]. *Normatividade e argumentação*. Porto Alegre: Linus, 2013.

LOPES, Miguel Maria de Serpa. *Curso de Direito Civil*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1953, v. 1.

MAFFINI, Rafael. *Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MARINHO, Josaphat. O planejamento como controle do poder. *Revista de Direito Público*. São Paulo, v. 23, n. 95, p. 26, jul/set 1990.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Regime diferenciado de contratação pública. In: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_cidadania/Congresso/II_Congresso/2-Regime%20Diferenciado%20de%20Contratacao%20Publica-revisada.doc>, acessado em 3 de agosto de 2014

MARTINS, Gabriel Reinhardt. *As relevantes inovações trazidas pelo regime diferenciado de contratações públicas em oposição ao procedimento licitatório previsto na Lei 8.666/93*. Porto Alegre: Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2012 (trabalho de conclusão de curso de graduação)

MASCARENHAS, Gilmar. Mega-eventos esportivos, desenvolvimento urbano e cidadania: uma análise da gestão da cidade do Rio de Janeiro por ocasião dos Jogos Pan-americanos - 2007. Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2007, vol. XI, núm. 245 (13). <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24513.htm>, acessado em 3 ago 2014.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO, Claudio Ari. Verdade, moral e método jurídico na teoria constitucional de Ronald Dworkin. In: LISBOA, Wladimir Barreto &

- STORCK, Antonio Carlos [org.]. *Normatividade e argumentação*. Porto Alegre: Linus, 2013.
- MELO FILHO, Álvaro. *Direito Desportivo*. São Paulo: IOB/Thomson, 2006.
- MENDONÇA, José Xavier Carvalho de. *Tratado de Direito Comercial brasileiro*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1933, v. 1.
- MONTEIRO, Washington de Barros. *Curso de Direito Civil*. São Paulo: Saraiva, 1997, v. 1.
- MONTORO, André Franco. *Introdução à ciência do Direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.
- NAKAYAMA, Juliana Kiyosen. O Direito Internacional como vetor do turismo sustentado. In: BADARÓ, Rui Aurélio de Lacerda & CAVAGGIONI, Álvaro Sérgio (org.). *O Direito do Turismo – perspectivas para o século XXI*. Piracicaba: Reino Editorial, 2006.
- NÓBREGA, Marcos. A contratação integrada no Regime Diferenciado de Contratação: inadequação da teoria da imprevisão como critério para o reequilíbrio econômico-financeiro. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*. Belo Horizonte, v. 12, n. 45, p. 113, jan/mar 2014.
- PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres & DOTTI, Marinês Restelotto. Apontamentos sobre a integração do RDC ao macrossistema constitucional e ao sistema geral de licitações públicas. *Forum de Contratação e Gestão Pública*. Belo Horizonte, v. 12, n. 140, p. 34, ago 2013.
- PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. Rio de Janeiro/São Paulo: Forense/Gen, 2013, v. 1.
- PEZZELLA, Maria Cristina Cereser. *A propriedade no Direito romano*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.
- PISCITELLI, Rui Magalhães. O Direito Administrativo contemporâneo e o regime diferenciado de contratação pública: exceção que veio para ficar? In: <http://www.anpaf.org.br/web/images/stories/artigos/artigorui.pdf>, acessado em 3 de agosto de 2014
- PLANIOL, Marcel. *Traité élémentaire de Droit Civil*. Paris: LGDJ, 1915, v. 1.

REZENDE, Renato Monteiro de. O regime diferenciado das licitações públicas: comentários à Lei 12.642, de 2011, in: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-100-o-regime-diferenciado-de-contratacoes-publicas-comentarios-a-lei-no-12.462-de-2011>>, acessado em 3 de agosto de 2014

RIBEIRO, Maurício Portugal, PRADO, Lucas Navarro & PINTO JÚNIOR, Mauro Engler. *Regime Diferenciado de Contratações*. São Paulo: Atlas, 2012.

RODRIGUES JÚNIOR, Cláudio José. A Lei Geral do Turismo e sua aplicação para uma regular prestação do serviço turístico na Copa do Mundo. In: MARQUES, Jader & SILVA, Maurício Farias da [org.]. *O Direito e a Copa do Mundo de Futebol*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

RODRIGUES, Helder Gonçalves Dias. *A responsabilidade civil e criminal nas atividades desportivas*. Campinas: Servanda, 2004.

RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Patrimônio cultural e advocacia pública. In: BENJAMIN, Antonio Vasconcellos Herman & FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de [org.]. *Direito Ambiental e as funções essenciais à justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

ROLNIK, Raquel. Copa do Mundo e Jogos Olímpicos: “o espetáculo e o mito”. In: <https://raquelrolnik.wordpress.com/2011/08/12/copa-do-mundo-e-jogos-olimpicos-o-espetaculo-e-o-mito/>, acessado em 3 ago 2014.

RUEDA, Isabelle. L’adaptation du Droit des contrats d’origine internationale et communautaire à la dematerialization des échanges. *Revue Internationale de Droit Comparé*. Paris, v. 58, n. 3, p. 942, juillet/sept 2006

SALOMÃO FILHO, Calixto. *Regulação da atividade econômica*. São Paulo: Malheiros, 2001.

SANTOS, Gabriela Marques de Azevedo dos. *O regime diferenciado das contratações públicas à luz das adins 4645 e 4655- análise crítica*. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. O sistema de repartição de competências

na CF. In: SARLET, Ingo Wolfgang, MITIDIERO, Daniel Francisco & MARINONI, Luís Guilherme. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SEVERO, Sérgio Vianna. *Tratado da responsabilidade civil*. São Paulo: Saraiva, 2009.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. São Paulo; Malheiros, 2013.

SIMCH, Francisco Adolfo. *Economia social*. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1931.

SOUZA, Washington Peluso Albino de & CLARK, Giovani. *Questões polêmicas de Direito Econômico*. São Paulo: LTr, 2008.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. Direitos culturais. In: TRINDADE, Antonio Augusto Cançado [Ed.]. *A incorporação das normas internacionais de proteção aos direitos humanos no Direito interno*. San José, CR/Brasília: IIDH/ACNUR/CICV/CUE, 1996.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. Parecer ofertado nos autos da Ação Cível Originária 552/RS. Belo Horizonte: 1999, passim.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de Direito Econômico*. 6ª Ed. São Paulo: LTr, 2005.

WICKSELL, Knut. *Lecciones de economia política*. Trad. Francisco Sánchez Sarto. Madrid: Aquilar, 1947.

JUREIA-ITATINS: PROTEÇÃO AMBIENTAL E COMUNIDADES TRADICIONAIS

*Barbarah Christina Serrano de Paula*¹

*Maria Luiza Machado Granziera*²

RESUMO

Este artigo trata do Mosaico de Unidades de Conservação Jureia-Itatins à luz das alterações havidas em seu regime jurídico e dos aspectos relativos a uma adequada tutela ambiental para as populações tradicionais que ali vivem. O objetivo é demonstrar a necessidade de consolidar uma gestão de território que compatibilize a proteção do meio ambiente com a permanência dessas populações no local. A metodologia constitui-se de pesquisa exploratória e qualitativa, utilizando procedimento bibliográfico baseado em doutrina, princípios e normas relacionadas ao assunto, além de entrevistas realizadas com os moradores da região. Concluiu-se que, embora existam desafios para a efetiva proteção desejada, o Mosaico está em fase de consolidação e se revela como um importante instrumento de proteção tanto ao meio ambiente e para as populações tradicionais.

Palavras-chave: efetividade das normas ambientais; conservação; comunidades tradicionais; mosaico de unidades de conservação; Jureia-Itatins.

1 Advogada. Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Santos.

2 Mestre e Doutora em Direito, é advogada e docente do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Universidade Católica de Santos.

ABSTRACT

This article deals with the Jureia-Itatins Mosaic, focusing the changes occurred in its legal structure and the protection of both environment and the traditional populations that live there. The objective is to demonstrate the need to consolidate a management that reconcile environment protection with the permanence of these populations in the area. The methodology consists of exploratory and qualitative research, using a bibliographic procedure based on doctrine, principles and norms related to the subject, as well as interviews done with the people living in the area. It was concluded that, although there are challenges for the effective protection desired, the Mosaic is in a consolidation process and reveals itself as an important instrument of protection for both environment and traditional populations.

Keywords: effectiveness; traditional communities; conservation; conservation units; Jureia-Itatins.

1. INTRODUÇÃO

A criação e manutenção espaços territoriais especialmente protegidos, com finalidades de conservação da natureza são hoje uma preocupação de âmbito global. Dentre as inúmeras ações voltadas à proteção desses espaços, destaca-se a criação da União Internacional para a Proteção da Natureza (UIPN), em 1948, que passou a denominar-se União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (UICN) a partir de 1956 quando incorporou, além dos critérios relacionados com a beleza cênica, outros parâmetros, voltados à conservação da biodiversidade, seus processos biológicos e a preservação das espécies existentes nesses espaços. Segundo Marcia Leuzinger, esse processo de proteção de habitats [...] à publicação, em 1960, do Red Data Book, que listava as espécies ameaçadas de extinção.³

A legislação brasileira reconhece a necessidade da criação de espaços territoriais especialmente protegidos, competindo aos poderes públicos federal, estadual e municipal instituí-los mediante lei ou decreto, tendo em vista a necessidade de proteção da biodiversidade⁴.

3 LEUZINGER, Márcia Dieguez. *Natureza e Cultura: Unidades de Proteção Integral e Populações Tradicionais Residentes*. Curitiba: Letra da Lei, 2009. p. 69.

4 Convenção sobre Diversidade Biológica, Artigo 2.

Esse instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente é compatível com a Constituição Federal de 1988, segundo a qual a função social da propriedade rural é cumprida quando se atende a alguns requisitos, destacando-se a “*utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente*”⁵. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação, instituído pela Lei nº 9.985/2000, consolidou as regras e critérios para criação, implementação e gestão desses espaços, tendo em vista a necessidade de compatibilização entre a conservação da natureza e seu uso sustentável.

Paralelamente à preocupação com a conservação da biodiversidade, é preciso considerar que o Brasil, ao contrário de muitos outros países, possui um percentual de sua população caracterizada por condições de vida e de subsistência muito diversa das populações urbanas e mesmo rurais, quando adaptadas ao sistema econômico capitalista. Trata-se das populações tradicionais que, conforme disciplina o Decreto nº 6.040/2007, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, são “grupos culturalmente diferenciados, que se auto reconhecem como tais, tendo sua própria organização social, ocupando os territórios e utilizando os recursos naturais conforme os conhecimentos transmitidos pela tradição para reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica”⁶.

A Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT) tem como objetivo promover o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, reconhecendo seus direitos territoriais, bem como valorizando a sua cultura.

No artigo terceiro do Anexo ao Decreto fica estabelecido como objetivo específico da PNPCT garantir aos povos e comunidades tradicionais os territórios utilizados tradicionalmente para o desenvolvimento de sua cultura, assim como solucionar conflitos gerados pela implantação de Unidades de Conservação de Proteção Integral nos seus territórios e estimular a criação de Unidades de Uso Sustentável.

Além da PNPCT, outras normas vigentes também trazem proteção às comunidades tradicionais. A Constituição Estadual de São Paulo, em seu artigo 262, firma o compromisso do Estado de resguardar e defender a integridade, pluralidade, independência e autenticidade das culturas brasileiras em seu território. O artigo 20 da Lei do SNUC, por sua vez, estabelece que as Unidades de Uso Sustentável deverão abrigar essas comunidades.

5 Constituição Federal de 1988, art. 186, II.

6 Decreto nº 6.040/2007, art. 3º, I.

Diante desse arcabouço legal e das leis específicas que regem as comunidades tradicionais e lhes garantem o direito ao território, o presente trabalho tem por escopo analisar as questões jurídicas envolvendo uma das regiões mais preservadas do Estado de São Paulo que abriga comunidades tradicionais, conhecida como Jureia-Itatins.

Nas últimas décadas, o regime jurídico de proteção dessa área foi objeto de diversas mudanças, o que repercutiu na situação das comunidades que ali habitavam muito antes de haver qualquer tipo de proteção ambiental. Diante das constantes alterações, essas populações se viram em situação ilegal no seu próprio território, sofrendo a ameaça de perda do direito de permanência, questão que ainda não se definiu de forma plena.

Trata-se de um verdadeiro desafio, na medida em que de um lado busca-se um regime jurídico de proteção ambiental que preserve a biodiversidade local, mas sem deixar de garantir, por outro lado, a proteção da cultura das comunidades tradicionais.

Diante disso, pretende-se, no presente trabalho, traçar um panorama acerca do histórico da proteção jurídica dada ao local, até a sua atual configuração (Mosaico de Unidades de Conservação), levando em conta a situação fundiária das comunidades tradicionais ali residentes. A ideia é mostrar a necessidade de uma proteção mais adequada, eficaz e célere à situação do local, uma vez que o tempo transcorrido para a adoção de medidas de proteção, sobretudo em relação à população local, deixa de garantir a necessária efetividade ao modelo.

2. PANORAMA HISTÓRICO DE PROTEÇÃO JURÍDICA DA REGIÃO DE JUREIA-ITATINS

A região objeto deste estudo se estende por 97.213 hectares em quatro municípios – Peruíbe, Miracatu, Itariri e Iguape – e é parte integrante da Mata Atlântica, considerada Patrimônio Nacional pela Constituição⁷. Atualmente possui um regime jurídico que a caracteriza como Mosaico de Unidades de Conservação de Jureia-Itatins, o qual abriga comunidades tradicionais que vivem basicamente da pesca e agricultura de subsistência. Nesse sentido verifica-se um longo histórico de uso e proteção desse espaço, até o atual Mosaico de UC.

O Decreto nº 31.650/1958 foi a primeira norma a tratar do espaço, classificando-o como uma *floresta remanescente*, nos termos do art. 3º

7 CF/1988, art. 225, IV.

Decreto nº 23.793/1934, (Código Florestal em vigor à época). Florestas remanescentes significavam, de acordo com a lei então em vigor:

“1. as que formarem os parques nacionais, estaduais ou municipais; b) as em que abundarem ou se cultivarem espécimens preciosos, cuja conservação se considerar necessária por motivo de interesse biológico ou estético; c) as que o poder público reservar para pequenos parques ou bosques, de gozo público”.

Pode-se inferir, nesse caso, que a declaração da característica de floresta remanescente relacionava-se ao item 2 acima, já que não havia sido criado nenhum espaço especialmente protegido na área, que abrangia 12.058 hectares nos municípios de Itariri, Miracatu, Pedro de Toledo e Iguape.

Nas décadas seguintes esse espaço, sob a égide de um novo Código Florestal - Lei nº 4771/1965, deixou de possuir qualquer traço de proteção, pois o novo código Florestal não reproduziu o conceito de *florestas remanescentes*. Nesse cenário, a área foi objeto de interesse de diversos atores, como os proprietários de terras na região que tinham a intenção de explorar a área em empreendimento econômico-turístico e, para isso, decidiram, em 1978, doar parte de suas propriedades à Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), para que pudessem conciliar a preservação ambiental com a exploração econômica. Nesse meio tempo, em 1979, uma parcela da área do Maciço da Jureia foi tombada pelo Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado (CONDEPHAAT)⁸.

Além disso, quando o Brasil firmou, em 1980, o acordo com a Alemanha para dar início ao Programa Nuclear Brasileiro o Decreto nº 84.771/1980 declarou a área como de utilidade pública para fins de desapropriação pela Nuclebrás, visando à implantação de usinas nucleares. Segundo o Decreto nº 84.973/1980, esses empreendimentos deveriam ser implantados em áreas delimitadas como *Estações Ecológicas*.

8 Resolução CONDEPHAAT nº 11/1979. De acordo com a Resolução, foram tomados como bens culturais e de interesse paisagístico e científico o Maciço da Jureia, no município de Iguape e todo o curso do Rio Verde até a sua foz. Entre as cotas 20 e 50 metros acima do nível do mar, foi instituída uma faixa de transição, na qual eram toleradas construções residenciais unifamiliares com tamanho e desmatamento limitado, previamente aprovadas pelo CONDEPHAAT. Disponível em: <http://www.cultura.sp.gov.br/StaticFiles/SEC/Condephaat/Bens%20Tombados/Processo/Resolu%C3%A7%C3%A3o%2011%20de%2025.7.79,%20DOE%2027.07.1979%20pg.52.pdf>. Acesso em 19/09/2017.

A Estação Ecológica da Jureia, dessa forma, foi instituída com a finalidade de preservar a área para a instalação das usinas nucleares denominadas Iguape 4 e Iguape 5. Contudo, o prazo para que a NUCLEBRÁS efetuasse as desapropriações e instalasse as usinas era de cinco anos, o que não ocorreu, tendo sido a empresa obrigada pelo governo a se retirar da área.⁹

Após novo período de incertezas acerca do regime jurídico aplicável ao local, em 1986, diante de forte pressão social, que clamava pela proteção daquele território, foi instituída a Estação Ecológica Jureia-Itatins, pelo Decreto Estadual nº 24.646/1986 que, em conjunto com a Lei nº 5.649/1987, estabeleceu o regime jurídico de proteção desse espaço. Essas normas determinaram que, para a criação da Estação Ecológica, as eventuais áreas privadas encontradas nos limites da Estação seriam declaradas de utilidade pública para fins de desapropriação, cabendo a realocação, para outros locais, das pessoas que ali habitavam.

Essa situação, envolvendo uma incompatibilidade entre a norma jurídica e a presença da população, de início a um período de incertezas para a população ali residente, que permaneceu inalterada até a década de 2000, quando a Lei nº 12.406/2006 criou o Mosaico de Unidades de Conservação da Jureia-Itatins, ensejando uma nova perspectiva, pois o mosaico, na forma como foi concebido, admitia a presença de pessoas em certos locais, como será explicitado adiante.

No entanto, em junho de 2009, a citada lei foi declarada inconstitucional, e a área, em sua integralidade, voltou a constituir uma Estação Ecológica. Mais tarde, foi editada a Lei nº 14.982/2013, com praticamente as mesmas disposições da norma anterior, delimitada conforme a Figura 1 abaixo, caracterizando novamente a área como Mosaico de Unidades de Conservação, situação vigente nos dias de hoje.

⁹ Da Veiga, José Eli. *Ciência ambiental: primeiros mestrados*. FAPESP, 1998, p. 66.

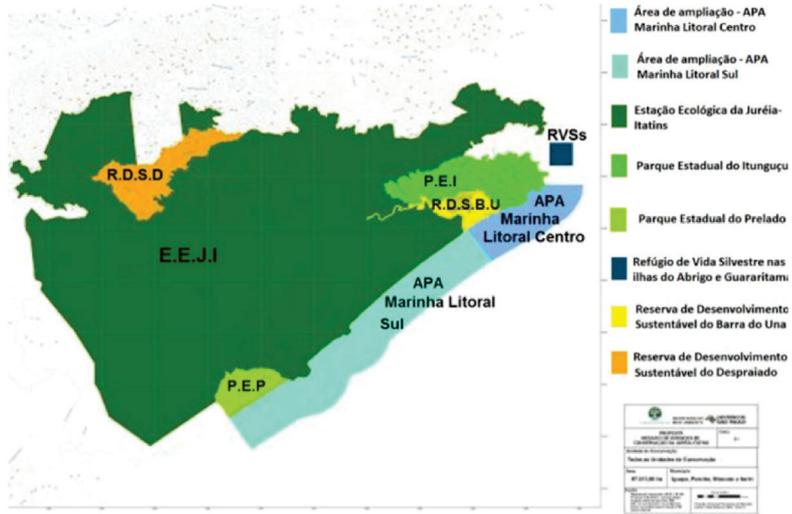


Figura 1 – Configuração atual do Mosaico de Unidades de Conservação da Jureia-Itatins
(Anexo da Lei nº 14.982/2013)

3. AS COMUNIDADES TRADICIONAIS DA REGIÃO DE JUREIA-ITATINS

Os agrupamentos de pessoas que vivem na região de Jureia-Itatins, nos termos do Decreto nº 6.040/2007, são considerados comunidades tradicionais e foram surgindo ao longo do tempo com a miscigenação entre europeus, índios e negros.¹⁰ Em verdade, a região já era ocupada pelos índios antes de ser colonizada, como esclarece Diegues: *“Essa região está entre as primeiras colonizadas pelos ibéricos, tanto espanhóis quanto portugueses que, em inícios do século XVI, disputaram a posse dessa terra de fronteira. Esses colonizadores encontraram aí povos nativos de origem Tupi [...]”*¹¹

O primeiro acesso à região da Jureia foi aberto a mando de Martim Afonso de Souza, para ligar a Capitania Hereditária de São Vicente

10 Diegues, Antonio Carlos. O Vale do Ribeira e Litoral de São Paulo: meio-ambiente, história e população. CENPEC, 2007, p. 16.

11 Diegues, Antonio Carlos. O Vale do Ribeira e Litoral de São Paulo: meio-ambiente, história e população. CENPEC, 2007, p. 4.

a Cananéia e Iguape, em razão do desenvolvimento do Porto de Iguape. Posteriormente, foi construída uma linha de telégrafo ao longo da trilha para comunicação com as cidades do Rio de Janeiro ao Sul do país. Atualmente a trilha é conhecida como “Trilha do Imperador”.¹²

Segundo relato de um morador do Mosaico, dos registros de terra de 1850 já constavam os nomes de famílias comuns na região: “Ninguém sabe ao certo quando chegaram na Jureia os nossos antepassados. Em 1850, os primeiros registros de terras do país já registravam nomes de famílias que hoje são comuns na região: Prado, Alves, Pinto, Rodrigues, Lima, Carneiro, Silva, Fortes, Trigo, Lara, Aquino, Pontes, dentre outras (...)” (Dauro, 48 anos, Grajaúna, atualmente morador de Barrado Ribeira, dezembro de 2012).¹³

Essas comunidades tradicionalmente vivem da roça, pesca e caça e têm um profundo conhecimento da natureza, que foi lhes transmitido de geração em geração. Assim, tudo o que fazem é de forma a preservar a natureza. Sabem a época certa de se fazer a roça para que a terra continue produtiva, sabem o tempo certo de se caçar e pescar, de acordo com a época em os animais que se reproduzem. Todos seus conhecimentos não foram aprendidos em livros ou escolas, mas passados de pai para filho, pois toda essa comunidade tem uma ligação muito forte com a natureza.

Como será analisado a seguir, embora tutelados pela legislação, os direitos das gerações atuais de Jureia-Itatins, descendentes desses primeiros ocupantes e, portanto, garantidos pela PNPCT, foram desrespeitados durante as constantes alterações nos regimes de proteção da região. A preservação da cultura e da história dessa comunidade tradicional está fortemente atrelada à manutenção de seu território, além de representar um recurso importante na gestão e conservação regional¹⁴, mas as soluções jurídicas nem sempre foram capazes de conciliar a proteção ambiental a esse direito.

12 Da Veiga, José Eli. *Ciência ambiental: primeiros mestrados*. FAPESP, 1998, p. 68.

13 Almeida, Alfredo Wagner Berno e Marin, Rosa Acevedo. *Nova Cartografia Social dos Povos e Comunidades Tradicionais do Brasil - São Paulo: Comunidades Tradicionais caiçaras da Jureia, Iguape - Peruíbe-SP*. Manaus, UEA Edições, 2013, p. 4.

14 PEDROSO-JUNIOR, N. N.; SATO, M. Ethnoecology and conservation in protected natural areas: incorporating local knowledge in Superagui National Park management. *Braz. J. Biol.*, São Carlos, v. 65, n. 1, p. 117-127, Feb. 2005. Available from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-69842005000100016&lng=en&nrm=iso Acesso em 22 out. 2017.

4. A ESTAÇÃO ECOLÓGICA E AS RESTRIÇÕES ÀS COMUNIDADES TRADICIONAIS

A Constituição Federal, em seu artigo 225, inciso III, estabelece a atribuição do Poder Público em definir quais os espaços territoriais serão especialmente protegidos, sendo que alterações e supressões só poderão ser feitas por meio de lei.

Não há no ordenamento jurídico um conceito do que vem a ser um espaço territorial especialmente protegido, de modo que coube à doutrina fazê-lo. Segundo José Afonso da Silva, *são áreas geográficas públicas ou privadas (porção do território nacional) dotadas de atributos ambientais que requeiram sua sujeição, pela Lei, a um regime jurídico de interesse público que implique sua relativa imodificabilidade e sua utilização sustentada, tendo em vista a preservação e proteção da integridade de amostras de toda a diversidade de ecossistemas, a proteção ao processo evolutivo das espécies, a preservação e proteção dos recursos naturais.*¹⁵

A Lei nº 9.985/2000 sistematizou as regras e critérios relativos ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação. De acordo com o seu art. 2º, I, unidade de conservação é um espaço territorial com características naturais relevantes definidos pela administração. Sobre a norma citada acima Édis Milaré observa que:

“para a configuração jurídico-ecológica de uma unidade de conservação, deve haver: a relevância natural; o caráter oficial; a delimitação territorial; o objetivo conservacionista; e o regime especial de proteção e administração. Observe-se, porém, que a expressão “recursos ambientais” apresenta certa ambiguidade, uma vez que esta categoria compreende, além dos recursos naturais propriamente ditos, outros bens ambientais (culturais, artificiais etc.)”¹⁶

A Lei divide as Unidades de Conservação em dois grandes grupos: os de Proteção Integral, tendo por objetivo a preservação da natureza, com a mínima interferência humana possível, sendo que só se admite o uso indireto de seus recursos, ou seja, o que não envolva consumo, coleta, dano ou destruição de recursos naturais, exceto os previstos na

15 Silva, José Afonso da, *Direito Ambiental Constitucional*. 8. Ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 233.

16 Milaré, Edis. *Direito do Ambiente*. 9ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 1.240.

própria lei e os de Uso Sustentável, com o objetivo de compatibilizar o uso dos recursos naturais com a preservação da natureza. Dessa forma, possibilita-se a exploração dos recursos ambientais, mantendo-se a biodiversidade e os demais atributos ecológicos.

Até a instituição do Mosaico de Unidades de Conservação, a região de Jureia-Itatins era uma Estação Ecológica. Na época em que foi criada, cabia à Lei nº 6.902/1981 disciplinar esses espaços, prevenindo que 90% da Estação seriam destinados à proteção integral da biota e 10% seriam destinados à realização de pesquisas ecológicas, desde que houvesse um plano de zoneamento aprovado. Cabe registrar que essa norma não previu expressamente a proibição da presença humana. No entanto, o Decreto nº 24.646/1986, que criou a Estação Ecológica da Jureia, determinou expressamente que as propriedades privadas existentes nos limites da Estação seriam declaradas de utilidade pública e consequentemente desapropriadas, o que não chegou a ocorrer.

Com a Lei nº 9.985/2000, as Estações Ecológicas foram classificadas como de Proteção Integral, com o objetivo de preservar a natureza e realizar pesquisas científicas, cabendo a desapropriação das propriedades privadas. A lei estabelece, ainda, que as populações tradicionais que residirem em locais em que não seja permitida sua presença deverão ser realocadas pelo Poder Público, de acordo com o art. 42.

O Decreto nº 4.340/2002, que regulamentou a Lei do SNUC, trouxe um capítulo sobre o reassentamento dessas comunidades, fixando regras acerca do processo indenizatório. Nessa linha, estabelece que, existindo um termo de compromisso, as comunidades poderão continuar nas unidades de proteção integral até que sejam reassentadas. Essa situação jurídica trouxe graves consequências para a manutenção dos modos de vida tradicionais dessas comunidades, uma vez que a sua permanência no território passou a ser proibida. Conforme afirma Simões¹⁷:

“A legislação relativa ao território protegido obrigou à mudança nos hábitos culturais, transformando as práticas tradicionais historicamente engendradas, apresentando grau de alteração assimilável pelo ambiente, em intervenções impactantes e irregulares, ao serem mantidas clandestinamente.”

Pelo fato de os moradores terem que deixar suas terras para viver em outros locais e, assim, mudar de hábitos, além dos prejuízos

17 SIMÕES, Eliane. O Dilema das Decisões sobre Populações Humanas em Parques: Jogo compartilhado entre Técnicos e Residentes no Núcleo Picinguaba. Campinas, SP: [s. n.]. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2010.

para o meio ambiente, parte de sua cultura foi se perdendo, como por exemplo, o Fandango¹⁸. Muitos já não participam mais desse gênero musical e coreográfico, outros têm vergonha da sua própria cultura, e as gerações mais novas, por vezes, sequer conhecem essa manifestação cultural, pois seus pais já não a praticam mais.

A perda de identidade e da cultura local viola os princípios da PNPCT e traz consequências negativas para a conservação ambiental. Conforme explicam Pedroso-Junior e Sato (2005), a legislação ambiental e criação do Parque Nacional [que se aplica à Estação Ecológica], ao apresentar restrições à pesca e outras fontes de subsistência, limitaram as fontes de renda para a população que, na ausência de outros meios de sobrevivência, pode, em última instância, apresentar uma ameaça ainda maior para os recursos florestais e, consequentemente, a vida selvagem.

No entanto, o poder público não se atentou a isso ao considerar que a área deveria constituir uma Estação Ecológica em 1986, e não trouxe novas soluções jurídicas até 2006, ano da criação do Mosaico de Unidades de Conservação da Jureia-Itatins.

A esse respeito, vale lembrar que essa matéria constitui objeto de atenção da União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN). Segundo Rocha et al.¹⁹, “dentre as questões discutidas [...] sobre Parques Nacionais [que se aplicam ao caso concreto, em face da natureza pública das Estações Ecológicas e a inadmissibilidade da presença humana], destaca-se a da ocupação humana das áreas formalmente protegidas”. Conforme os citados autores,

“tradicionalmente, os Parques Nacionais [assim como as Estações Ecológicas] eram concebidos, sobretudo, para proveito

18 De acordo com o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN): “O Fandango Caiçara é uma expressão musical-coreográfica-poética e festiva, cuja área de ocorrência abrange o litoral sul do Estado de São Paulo e o litoral norte do Estado do Paraná. Essa forma de expressão possui uma estrutura bastante complexa e se define em um conjunto de práticas que perpassam o trabalho, o divertimento, a religiosidade, a música e a dança, prestígios e rivalidades, saberes e fazeres. O Fandango Caiçara se classifica em batido e bailado ou valsado, cujas diferenças se definem pelos instrumentos utilizados, pela estrutura musical, pelos versos e toques.”. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/83>. Acesso em: 05 out. 2017.

19 ROCHA, Leonardo G. M. da; DRUMMOND, José Augusto; GANEM, Roseli Senna. Parques nacionais Brasileiros: problemas fundiários e alternativas para a sua resolução. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 18, n. 36, p. 205-226, jun. 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-4782010000200013&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 03 out. 2017.

limitado do homem urbano e para a conservação dos recursos para as futuras gerações, não se admitindo no seu interior a presença humana permanente, nem a posse particular das terras, nem a exploração dos recursos naturais. Essa concepção baseava-se no preceito segundo o qual os humanos seriam modificadores ou destruidores contumazes de seu ambiente natural e, portanto, a conservação da natureza requereria a criação de áreas livres de sua presença.”

Embora o tema seja controverso, cabem algumas considerações sobre o tema. Em relação à não desapropriação das áreas privadas no espaço protegido, criou-se uma situação de grande incerteza jurídica para os proprietários de terras. No que se refere aos posseiros, a situação era ainda mais dramática, pois a legislação brasileira indeniza a propriedade, mas não a posse, o que significa que essas pessoas não teriam compensação pelas terras que ocupavam, mas apenas pelas benfeitorias construídas, o que não lhes garantia a possibilidade de manter a mesma situação em outra região.

Assim, embora declarada a proteção do espaço e a sua incompatibilidade com a presença humana, isso não ficou definitivamente solucionado em momento algum, pois o poder público não foi capaz de tomar as medidas legais previstas, embora se saiba que isso poderia causar danos maiores. De qualquer forma, a situação de insegurança jurídica permaneceu por décadas.

5. O MOSAICO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE JUREIA-ITATINS: UMA SOLUÇÃO?

Tendo em vista a pressão feita pelas comunidades tradicionais residentes no local, pelas organizações não governamentais, principalmente pela União dos Moradores da Juréia (UMJ), associação representante dos moradores da região, que desde sua criação em 1993 busca uma forma de compatibilizar a proteção do local com a proteção das comunidades que lá vivem, foi promulgada a Lei Paulista nº 12.406/2006 que instituiu o Mosaico de Unidades de Conservação da Jureia-Itatins.

A Lei instituída em 2006 alterou o Decreto nº 5.649/87, que havia criado a Estação Ecológica Jureia-Itatins, transformando-a em um mosaico de unidades de conservação. Segundo MILARÉ²⁰:

20 Milaré, Édís. Direito do Ambiente. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p 1.266.

“No caso das unidades de conservação, o termo mosaico é obviamente usado em sentido análogo: as unidades compreendidas nesse mosaico conservam sua individualidade total, não se requerendo que sejam estritamente contíguas, mas próximas e, em certa medida, interagentes.”

O mosaico é composto tanto de áreas de proteção integral, como também de uso sustentável, permitindo a permanência das comunidades tradicionais nestas últimas. Tendo em vista que a população residente ocupava o espaço antes mesmo da criação da Estação Ecológica, a lei foi uma solução encontrada para que se continuasse protegendo a biodiversidade, bem como para que se assegurasse o direito das comunidades tradicionais de residir no local.

O Mosaico de Unidades de Conservação Jureia-Itatins é composto pelas Unidades de Proteção Integral das categorias de Estação Ecológica²¹, Parque Nacional²² e Refúgio de Vida Silvestre²³. Conforme abordado, essas unidades possuem tratamento mais restritivo, o que indica maior fragilidade dos bens ambientais a serem protegidos. Apesar das especificidades de cada categoria, de modo geral a atividade humana é restrita em todas elas, inclusive tratando-se de comunidades tradicionais (GRANZIERA, 2015, p. 556).

Além disso, o Mosaico conta com as Unidades de Uso Sustentável das categorias de Área de Proteção Ambiental (APA)²⁴ e Reserva de Desenvolvimento Sustentável²⁵. Nessas unidades, o objetivo é a compatibilização da conservação da natureza com o uso sustentável de seus recursos e, assim, dentro do Mosaico seriam as áreas que teriam autorização para ocupação pelas comunidades tradicionais.

21 Lei n 9.985/2000, art. 9º. No Mosaico encontra-se uma Estação Ecológica denominada Jureia-Itatins, a maior unidade de conservação do Mosaico, ocupando uma área total de 84.425 hectares. Dentro dela existem ainda residem algumas comunidades tradicionais, porém de forma precária, tendo em vista a proibição legal de ocupação de unidades de proteção integral.

22 Lei nº 9.985/200, art. 11. Dentro do Mosaico temos o Parque Estadual Itinguçu 5.040 hectares e o Parque Estadual do Prelado, com 1.828 hectares, nos quais ainda existem comunidades tradicionais vivendo.

23 Lei nº 9.985/2000, art. 13. Dentro dos limites do Mosaico encontra-se o Refúgio de Vida Silvestre Ilhas do Abrigo e Guararitama, com área total de 481 hectares.

24 Lei nº 9.985/2000, art. 15. A Lei que instituiu o Mosaico não previu nenhuma APA dentro de seus limites. No entanto, uma APA federal já estava instituída desde 1984 e se sobrepõe a algumas áreas do Mosaico. Trata-se da APA Cananéia-Iguape-Peruíbe, que abrange áreas nos municípios de Cananéia, Iguape, Peruíbe, Itariri e Miracatu, tendo sido criada pelo Decreto nº 90.347/1984.

25 Lei nº 9.985/2000, art. 20. Como parte integrante do Mosaico foram criadas duas Reservas de Desenvolvimento Sustentável, a RDS Despreaiado e a RDS Barra do Una.

Contudo, os limites previstos para cada uma das unidades na lei de 2006 – praticamente os mesmos da atual lei em vigor (14.982/13) – não levaram em consideração as propostas que a UMJ apresentou ao poder público durante as negociações. Apesar de considerar que a edição dessa Lei foi uma vitória, já que desde 1986 a população caíra vinha sofrendo constantes ameaças de remoção em razão das proibições impostas com a transformação da área em Estação Ecológica, a luta prosseguiu, pois dentro do Mosaico, diversas comunidades ainda ficaram localizadas em espaços de Proteção Integral.

6. A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO MOSAICO

A instituição do Mosaico de Unidades de Conservação Jureia-Itatins, apesar de considerada uma vitória importante do ponto de vista da permanência das comunidades tradicionais, teve sua legalidade questionada pelo Ministério Público (MP), por meio do Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo, que propôs, em 2009, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 153.336-0/5-00 contra a Lei Paulista nº 12.406/2006.

A inconstitucionalidade do Mosaico teve como fundamento tanto o vício formal de ter a lei sido proposta por iniciativa de Deputados e não do Poder Executivo, como o fato de que houve um rebaixamento do grau protetivo da Estação Ecológica, uma vez que áreas de proteção integral e passaram a ser espaços de uso sustentável, sem que se fizessem os necessários estudos técnicos para tanto. Além disso, afirmou-se na ADIN que nas áreas de uso sustentável poderiam ser desenvolvidas atividades danosas ao meio ambiente, de maneira irreversível.

A ADIN foi julgada procedente, sob o entendimento de que a lei deveria ter sido proposta por iniciativa do Governador do Estado, pois algumas normas nela contidas intervêm em atividades reservadas exclusivamente ao Chefe do Executivo e, assim, não poderia ter sido proposta por iniciativa dos Deputados. Mesmo sancionada pelo Governador, esse ato não tem o condão de sanar o vício de iniciativa. Além disso, também entendeu o Tribunal que foi desrespeitado o princípio constitucional da prevenção, que estabelece a necessidade de Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA) para a alteração do nível de proteção do espaço, nos termos da Constituição Federal. Dessa forma, seja formal ou substancialmente, a lei foi considerada inconstitucional.

O Princípio da Prevenção está implicitamente previsto no artigo 225 da Constituição Federal, segundo o qual o Poder Público, assim como a coletividade, tem o dever de proteger e preservar o Meio Ambiente. De acordo com Paulo de Bessa Antunes (2010, p. 45) o princípio da prevenção deve ser aplicado a “impactos ambientais já conhecidos e dos quais se possa, com segurança, estabelecer um conjunto de nexos de causalidade que seja suficiente para a identificação dos impactos futuros mais prováveis.”

O Tribunal entendeu que, em razão desse princípio, deveria ter sido realizado o Estudo Prévio de Impacto Ambiental para avaliar o impacto das atividades humanas no local para prevenir, prevenir e evitar transformações prejudiciais tanto à saúde quanto ao meio ambiente. Ademais, seria necessário o estudo, pois o retalhamento da unidade de proteção integral torna a proteção jurídica das áreas deficiente, especialmente pelo fato da admissão da presença humana, favorecendo eventuais invasões e devastações. Sobre a necessidade de realização do EIA, (que equivale ao EPIA), entende MILARÉ (2014, p. 185-186):

“O objetivo central do Estudo de Impacto Ambiental é simples: evitar que um projeto (obra ou atividade), justificável sob o prisma econômico ou em relação aos interesses imediatos de seu proponente, revele-se posteriormente nefasto ou catastrófico para o meio ambiente. (...) Daí a necessidade de que seja elaborado no momento certo: antes do início da execução, ou mesmo antes de atos preparatórios do projeto.”

A partir do fragmento de texto acima é possível notar que o EIA é necessário quando uma atividade ou obra é efetiva ou potencialmente degradadora do meio ambiente. No caso da criação do Mosaico de Unidades de Conservação, entende-se que a realização do EIA não seria necessária, pois a atividade humana não é efetiva ou potencialmente degradadora do meio ambiente, o que se confirma pela própria situação da área, quanto aos aspectos ecológicos.

Considerando que a presença humana em Jureia-Itatins é limitada à permanência das comunidades tradicionais que habitam a região há séculos, deve-se ponderar que o meio ambiente, para elas, é a fonte de suas vidas, pois é dele que tiram a fonte de sua subsistência. A existência desses habitantes, inclusive, pode ser vista como um fator de proteção e conservação da natureza, uma vez que esses habitantes compreendem a necessidade de conservar como forma de poder plantar e pescar hoje e no futuro.

Assim, não há que se falar que a presença dessas comunidades prejudica a natureza e que, portanto, deveriam ser desapropriadas para que a área volte a ser de proteção integral. Até porque é de conhecimento de todos que, antes mesmo de se instituir a Estação Ecológica, as comunidades já estavam ali estabelecidas. Dessa forma, a lei anterior ignorou a existência da população, bem como a necessidade e o direito de ali permanecer.

A respeito da argumentação de que a criação do Mosaico foi um retrocesso ambiental, cabe ressaltar que a área de proteção integral da Estação Ecológica Jureia-Itatins foi ampliada com a anexação da Estação Ecológica de Banhados do Iguape. Isto é, passou de 79.270 hectares, definidos na Lei Estadual nº 5.649/1987, para 84.425 hectares, com o Decreto nº 50.664/2006. Nesse mesmo sentido:

“Vai daí que o princípio do não retrocesso deve servir como critério de interpretação e aplicação dos direitos fundamentais em geral. Ele contempla, no caso do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, a dimensão prestacional, mas também a dimensão defensiva. Um exemplo polêmico pode ser dado pela presença de comunidades tradicionais (poderiam ser remanescentes de quilombos ou mulheres quebradeiras de coco de babau) em unidades de conservação de proteção integral: dada a presença tradicional dessa comissão de meio ambiente, defesa do consumidor e fiscalização e controle comunidades inclusive como fator de preservação ambiental, assegurar o convívio dessa gente e garantir que não seja retirada corresponde a uma perspectiva clássica de direito de liberdade, de “primeira geração”, de defesa. A criação da unidade de conservação e sua qualificação formal como unidade de proteção integral (nos termos da Lei 9.985/2000) podem implicar um retrocesso vedado. É o princípio do não retrocesso ambiental aplicado a um direito fundamental que não se apresenta ortodoxamente como um direito social (...).”²⁶

Com a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 12.406/2006, o Mosaico deixou de existir e toda a área voltou a constituir uma Estação Ecológica. Esse fato pode ser considerado um retrocesso do ponto de vista das ações realizadas para a implementação do Mosaico pela Fundação Florestal no período de dezembro de 2006 a 10 de junho de

26 Senado Federal. O Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Fls. 255-256. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242559/000940398.pdf?sequence=2>. Acesso em 19/09/2017.

2009 (data do acórdão que julgou procedente a ADIN), embora o Mosaico não tivesse solucionado todas as pendências relacionadas com a ocupação.

Entre os avanços realizados nesses anos, segundo boletim da Fundação Florestal²⁷, destacam-se: melhorias no sistema de fiscalização, implementação dos conselhos de gestão, fortalecimento das equipes para o desenvolvimento da educação ambiental e estabelecimento de parcerias. Foram também desenvolvidas ações para regularização fundiária e melhoria da qualidade de vida dos moradores tradicionais. Além disso, em 2008 acelerou-se a elaboração dos Planos de Manejos das unidades de conservação do Mosaico em conjunto com a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e Instituto Socioambiental (ISA). O Plano de Manejo é o principal instrumento para o planejamento e gestão das Unidades de Conservação.

7. CRIAÇÃO DE UM NOVO MOSAICO: LEI Nº 14.982/2013

Como a Lei que originariamente criou o Mosaico foi declarada inconstitucional, o local voltou mais uma vez a caracterizar-se como Estação Ecológica, agravando o conflito com as comunidades tradicionais. A nova solução se deu pelo reconhecimento de que o local deve ser efetivamente preservado e que a Estação Ecológica não era a solução adequada. Diante disso, o Governador do Estado de São Paulo propôs nova lei para instituir o mosaico, promulgada em 8 de abril de 2013, mantendo praticamente as mesmas unidades e limites da lei anterior.

Contudo, valendo-se do mesmo requerimento da realização de um EIA e do retrocesso ambiental pelo rebaixamento de grau de proteção, o Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo propôs a ADIN de nº 0199748-62.2013.8.26.0000, agora sobre a Lei nº 14.982/2013. A decisão do Tribunal, no entanto, foi em sentido contrário à ADIN anterior, julgando a ação improcedente e decidindo pela legalidade do Mosaico. O Desembargador Samuel Junior, em seu voto vencedor no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade da Lei nº 12.406/2006 ponderou que:

27 Fundação Florestal. MOSAICO JURÉIA-ITATINS. Disponível em: http://fflorestal.sp.gov.br/files/2012/03/Anexo1_Boletim_Mosaico_Jureia.pdf. Acesso em: 19/09/2017.

“Se a lei tivesse tido iniciativa correta, não poderia se cogitar de tais estudos (EIA-RIMA). Poderia, em tese, o Executivo alterar (para mais ou para menos) a área sem a referida providência (artigo 225, § 1º, da CF). A única exigência é que se faça através de lei. Seriam, como são, exigíveis os estudos prévios dos impactos e os relatórios, para determinar, inclusive, as compensações, na destinação, ocupação, ou instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente. Como se sabe, prevalece no Direito Ambiental os princípios, entre outros, da prevenção e do desenvolvimento sustentável. E é por isso que a Constituição da República, no mesmo § 1º, inciso IV, exige, que a lei discipline, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental...’ O Decreto 8.468, de 8 de setembro de 1976, que aprovou o regulamento da Lei 997, de 31 de maio de 1976, que dispôs sobre Prevenção e o Controle de Poluição do Meio Ambiente, dispôs (art. 57, inclusive com alterações introduzidas pelo Decreto 47.397, de 4 de dezembro de 2002), quais são as fontes poluidoras e as atividades que dependem de licença (com estudo prévio) – artigos 58 e 58a – e lá não consta como tal a edição de leis, ainda que alteradoras de áreas protegidas. Na verdade, o estudo de impacto ambiental é exigível quando houver alteração no meio ambiente provocada exclusivamente pela conduta ou atividade humana, atingindo direta ou indiretamente a saúde, a segurança e o bem estar da população, atividades socioeconômicas, a biota, as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente ou a qualidade dos recursos ambientais. (...)

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente- Lei nº 6.938/81 em seu art. 9º, III incluiu o EIA entre os seus instrumentos de avaliação de impactos ambientais. A Resolução nº 001/86 do Conama estabeleceu situações, de forma exemplificativa, consideradas causadoras de impactos significativos ao meio ambiente, em que o Estudo de Impacto Ambiental se faz necessário.’

Por fim, o Estudo de Impacto Ambiental foi elevado, à categoria constitucional pelo art. 225, § 1º da Constituição Federal de 1988, mas, *data vênia*, não era exigível no caso” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0002375-33.2007.8.26.0000, j. 10/06/2009).

Vale ressaltar, ainda, que antes da criação do Mosaico havia sido realizado um extenso “Estudo Técnico para Recategorização de Unidades de Conservação e Criação do Mosaico UCs Juréia-Itatins” pela Fundação Florestal, que atendeu aos requisitos de elaboração de EIA-RIMA previstos na Resolução CONAMA nº 01/86, para demonstrar que a medida prevista na Lei é adequada ante a ausência de impacto ambiental negativo pela sua adoção. Esse mesmo relatório bem ressaltou que:

“(…) O estabelecimento de duas RDS reparou um erro histórico, posto que as comunidades caiçaras que habitam a área da Estação Ecológica desde antes de sua criação possuem forte vínculo com o território e uma cultura indissociável do ambiente.”²⁸

Houve, portanto, a preocupação de regularizar uma situação já consolidada há séculos a respeito das populações tradicionais que residiam no local e não poderiam ser reassentadas, pois ofenderia a própria Constituição Estadual. A solução para tal impasse foi conciliar a proteção ao meio ambiente com a proteção da cultura desses povos, por meio da instituição das Reservas de Desenvolvimento Sustentável no Mosaico.

Essas comunidades têm o dever de preservar, recuperar, defender e auxiliar na manutenção da unidade de conservação, na forma imposta pelo artigo 23 e parágrafos da Lei do SNUC, o que é nitidamente de interesse dos próprios habitantes, tendo em vista que o Meio Ambiente lhes propicia a subsistência através da exploração sustentável dos seus recursos e também do ecoturismo.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caso apresentado no presente artigo explicita a necessidade de garantir a compatibilização da proteção ambiental com a permanência das populações tradicionais em espaços territoriais especialmente protegidos, tendo em vista o argumento de que, se essas pessoas habitam a região há séculos, e a área se encontra preservada, não há incompatibilidade entre essas áreas e a presença humana.

Essa compatibilização decorre de um amadurecimento do conceito de proteção ambiental, no que diz respeito à possibilidade de ocorrer na presença humana, mas também do reconhecimento dos conhecimentos tradicionais como forma de conservação. Nesse sentido, explica Calegare et. Al ²⁹:

28 Secretaria do Meio Ambiente – SP. Estudo Técnico para Recategorização de Unidades de Conservação e Criação do Mosaico de UCs Jureia-Itatins. Pg. 5. Disponível em: www3.ambiente.sp.gov.br/fundacaoflorestal/files/.../Estudo-Tecnico_Mosaico_Jureia.pdf. Acesso: 21 out. 2017.

29 CALEGARE, Marcelo Gustavo Aguilar; HIGUCHI, Maria Inês Gasparetto; BRUNO, Ana Carla dos Santos. Povos e comunidades tradicionais: das áreas protegidas à visibilidade política de grupos sociais portadores de identidade étnica e coletiva¹. Ambient. soc. São Paulo, v. 17, n. 3, p. 115-134, Set. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2014000300008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 04 out. 2017.

Em suma, as Áreas Protegidas [APs] foram inicialmente criadas para preservação da natureza, sem considerar que as pessoas fossem parte destas. Após a emergência de conflitos com os residentes dessas áreas, passou-se a repudiar sua expulsão e ponderou-se seu envolvimento nas tomadas decisões. A justificativa inicial para isso veio pela valorização dos conhecimentos tradicionais para os objetivos da conservação. A sequência desse debate foi a aliança entre diversidade biológica e cultural, que por estarem associadas deveriam ambas ser conservadas, passando-se cada vez mais a falar na conservação baseada na comunidade. Finalmente, se chegou ao reconhecimento dos direitos dos *indigenous peoples* e *local communities* ao território, ao uso dos recursos naturais e à autonomia de gestão de suas áreas a partir da autodefinição, inaugurada pela C169/ILO. Esse foco nos direitos não mais se restringiu às pessoas das APs, mas ampliou-se a grupos sociais enquadrados nos critérios das convenções, declarações e resoluções internacionais – mas sempre segundo o crivo de seus valores conservacionistas inerentes.

Além disso, a presença das populações tradicionais nesses espaços protegidos aumenta a segurança, na medida em que inibem a caça ilegal e o corte clandestino de madeira e palmito. Tal fato também evidencia o benefício da ocupação das comunidades tradicionais à proteção do meio ambiente. Dessa forma, há locais que carecem de regularização, tais como as Unidades de Proteção Integral localizadas no Mosaico, em que ainda se encontram comunidades assentadas. Essas áreas foram desconsideradas na compatibilização entre a proteção ambiental e a conservação das comunidades tradicionais. Embora possuam alguns meios de minimizar os prejuízos, como por exemplo, as permissões para plantio, há relatos dos moradores de que ocorrem sim prejuízos, pois essas autorizações muitas vezes são dadas após a época do plantio quando o requerimento havia sido feito com antecedência.

Porém, há que considerar que a instituição do Mosaico por si só já foi uma vitória para as comunidades, pois mesmo algumas delas tendo ficado fora das Unidades de Uso Sustentável, houve uma melhoria na vida de grande parte da população. Antes da edição da Lei nº 14.982/2013, todas as atividades estavam proibidas, e, agora, nas Unidades de Uso Sustentável, a prática dos conhecimentos e formas de subsistência tradicionais são permitidos em harmonia com a conservação ambiental.

Entende-se, portanto, que o Mosaico é a melhor forma de proteção para a região. Porém, para que atenda aos interesses de todos moradores tradicionais, respeitando-se a Constituição e a PNPCT, será

necessária ainda uma modificação na Lei, para redefinir os limites de algumas unidades dentro do Mosaico, ressaltando-se que tal mudança de forma alguma será prejudicial ao Meio Ambiente, sendo respeitadas, portanto, as leis ambientais e também a Constituição.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 12ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

DA VEIGA, José Eli. Ciência ambiental: primeiros mestrados. FAPESP, 1998

CALEGARE, Marcelo Gustavo Aguiar; HIGUCHI, Maria Inês Gasparetto; BRUNO, Ana Carla dos Santos. Povos e comunidades tradicionais: das áreas protegidas à visibilidade política de grupos sociais portadores de identidade étnica e coletiva¹. *Ambient. soc.* São Paulo, v. 17, n. 3, p. 115-134, Set. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2014000300008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 04 out. 2017.

DIEGUES, Antonio Carlos. O mito moderno da natureza intocada. 3ª Ed.

DIEGUES, Antonio Carlos. O Vale do Ribeira e Litoral de São Paulo: meio-ambiente, história e população. CENPEC, 2007.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Direito Ambiental. 4ª Ed. São Paulo: Atlas, 2015.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. Natureza e Cultura: Unidades de Proteção Integral e Populações Tradicionais Residentes. Curitiba: Letra da Lei, 2009.

MILARÉ, Édís. Direito do Ambiente. 9ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

PEDROSO-JUNIOR, N. N.; SATO, M. Ethnoecology and conservation in protected natural areas: incorporating local knowledge in Superagui National Park management. *Braz. J. Biol.*, São Carlos, v. 65, n. 1, p. 117-127, Feb. 2005. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-69842005000100016&lng=en&nrm=iso>.

ROCHA, Leonardo G. M. da; DRUMMOND, José Augusto; GANEM, Roseli Senna. Parques nacionais Brasileiros: problemas fundiários e alternativas para a sua resolução. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 205-226, jun. 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-4782010000200013&lng=pt&nrm=iso>.

SANCHES JUNIOR, Antonio Roberto. A tutela jurídica do mosaico de Unidades de Conservação de Juréia-Itatins. Dissertação de Mestrado - Unisantos, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 8. Ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SIMÕES, Eliane. O Dilema das Decisões sobre Populações Humanas em Parques: Jogo compartilhado entre Técnicos e Residentes no Núcleo Picinguaba. Campinas, SP: [s. n.]. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2010.

CRÍTICA HOLÍSTICA À TEORIA DA JUSTIÇA DE NANCY FRASER

Marcelo Kokke¹

RESUMO

O debate envolvendo as demandas por reconhecimento das diferenças e redistribuição de bens e recursos está inserido em um confronto interdisciplinar de paradigmas. O arranjo estrutural construído por Fraser assume relevância ímpar de modo a fincar parâmetros avaliativos que permitam diagnosticar situações de injustiça fundadas não somente na negação do reconhecimento da diferença, mas em uma combinação inafastável entre reconhecimento e redistribuição, agregada a parâmetros de participação política. Este artigo sustenta a aplicação da argumentação de Fraser na abordagem dos conflitos entre bens difusos.

Palavras-chave: Teoria da Justiça – Reconhecimento – Redistribuição – Participação.

1 Pós-doutorando em Direito Público – Ambiental pela Universidade de Santiago de Compostela – ES. Mestre e Doutor em Direito pela PUC-Rio Especialista em processo constitucional. Procurador Federal da Advocacia-Geral da União. Professor de Direito da Escola Superior Dom Helder Câmara. Professor de Pós-graduação da PUC-MG. Membro da Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil – APRODAB. Membro da Academia Latino Americana de Direito Ambiental. Membro do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública – IBAP.

ABSTRACT

The debating involving demands for recognition of differences and redistribution of goods and resources work into an interdisciplinary confrontation of paradigms. The structural arrangement constructed by Fraser assumes unique relevance in order to establish evaluative parameters that allow to identify situations of injustice based not only on denial of recognition, as well as allow to identify an unbreakable combination between recognition and redistribution, added to the parameters of political participation. This article supports the application of Fraser's argument in the approach to conflicts between collective rights.

Keywords: Theory of justice - Recognition - Redistribution - Participation

1. INTRODUÇÃO

O debate envolvendo as demandas por reconhecimento das diferenças e redistribuição de bens e recursos em processos sociais de interação entre o ser e o outro é imerso em tematizações que transbordam a possibilidade de formulações estáticas que abdicuem de uma apreensão interdisciplinar do problema. Tem-se aqui a necessária abertura para percepção e tematização do problema coordenando aspectos de filosofia moral, teoria social, teoria política e prática política, com inarredáveis efeitos sobre as configurações em uma dada teoria da justiça. A compreensão do reconhecimento das diferenças, da redistribuição e da participação política apresentada por Nancy Fraser possui a singular capacidade de perfazer a combinação dos aspectos referidos, propiciando situar as lutas sociais diante de demandas sociais plurais e concorrentes no espaço público.

O arranjo estrutural construído por Fraser assume relevância ímpar de modo a fincar parâmetros avaliativos que permitam diagnosticar situações de injustiça fundadas não somente na negação do reconhecimento da diferença, mas em uma combinação inafastável entre reconhecimento e redistribuição, agregada a parâmetros de participação política. Situar a construção teórica de Fraser diante das lutas sociais e demandas postuladas e resistidas passadas no ambiente democrático é empreendimento instigante na análise dos arranjos e desarrajos que envolvem a conformação de justiça e injustiça sociais.

Entretanto, há um debate subcutâneo que sustentarei como precedente, marcado pela carga ontológica e pela conformação epistemológica, a refletir de forma determinante nas construções teóricas de Fraser. Trata-se do debate entre atomismo e holismo, cujas consequências são determinantes para se situar as construções de Fraser em termos propositivos globais e não fracionados, rompendo com formatações de linha cartesiana e reducionista. A relevância do tema está na dimensão de abrangência da teoria da justiça, posicionando-a em um quadro teórico que permita situar fundamentos teóricos e contrapor perspectivas que irão gravitar na acepção das lutas sociais e dos conflitos de justiça, ou injustiça, que perpassam em seu interior.

O presente trabalho circunscreve-se assim em uma abordagem do contraste holismo-atomismo, almejando verificar a presença do denominado holismo metodológico na construção teórica de Fraser, contrapondo a tomadas atomistas, e assim traçar pontos de aproximação com o suporte epistemológico identificado, expondo conseqüências daí extraídas. O percurso trilhado seguirá a partir da análise do holismo seus suportes fundamentais em contraponto ao atomismo e suas referências. Em sequência, no desenvolvimento da análise do pensamento teórico de Fraser, buscarei identificar aspectos próprios do holismo e sua contraposição ao atomismo, na construção da temática redistribuição-reconhecimento-participação nas lutas sociais e na formulação interativa do espaço público.

O objetivo a que se volta este trabalho verte-se para a análise da presença de um holismo metodológico subjacente à construção teórica de Fraser, com a avaliação das possíveis consequências desta presença. Após o desenvolvimento, procurarei responder aos seguintes questionamentos: (i) é possível configurar-se a compreensão de justiça social de Fraser, com sua interligação inerente dos temas redistribuição, reconhecimento e participação política como uma expressão teórica fundada no holismo e contrária a uma base atomista? (ii) em que medida as formulações de Fraser rechaçam uma percepção atomista das lutas sociais e demandas por justiça? (iii) como se entrelaçam em uma perspectiva holística o espaço público e as lutas pelo reconhecimento, pela redistribuição e pela participação política?

Se a hipótese arquitetada lograr êxito, será possível identificar o caráter holístico na construção reconhecimento - redistribuição - participação de Fraser, com aproximações que situam a teoria da justiça em uma necessária tomada holística e não reducionista, quebrando percepções fundadas no atomismo. Em consequência, será possível atribuir

à teoria da justiça em Fraser laços de comum acordo com o holismo, como a existência de um ciclo recorrente de relações de reconhecimento e um propósito envolvendo as interações entre o ser e o outro, não no sentido de uma imputação externa, mas sim na irradiação da manifestação reativa e afirmadora do ser em relação ao outro em parâmetros e contextos, em um projetar-se de dentro para fora para fazer-se presente no externo.

2. O HOLISMO METODOLÓGICO

O todo e as partes. O constituído e seus elementos constituintes. Adentrando em floresta densa, encontra-se um todo a ser captado. É possível entender a floresta a partir das árvores, ampliando-se o simples para o complexo em seu conjunto? Ou a floresta em si supera o conjunto justaposto das árvores que lhe compõem? Confrontam-se aqui modelos de conhecimento, trata-se de um embate de fundo epistemológico, como se extrai da crítica de Boaventura de Sousa Santos (1995). Autores como Francisco J. Contreras Peláez (2004, p. 98), Charles Taylor (2000, p. 211), Boaventura de Sousa Santos (1995, p. 10-11), situam nesta dinâmica de confrontação a oposição de dois modelos fundamentais de pensamento: o modelo atomista e o modelo holístico.

A análise do todo a partir das partes, a fragmentação e categorização para possibilidade de desenvolvimento do conhecimento, fazem-se vetores do modelo atomista. Compreender o modelo atomista demanda o resgate dos princípios retores da razão cartesiana e que vieram a consagrar o que Boaventura de Sousa Santos denomina como paradigma dominante da ciência moderna (Santos, 1995, p. 11). Em específico, o modelo atomista possui inspiração nas formulações presentes no terceiro princípio cartesiano, que é o princípio da ordem ou da dedução², como indica o professor da universidade de Sevilla (Peláez, 2004, p. 98), grifando que o ponto marcante da construção do modelo atomista se encontra “en el tercero de los principios del método

2 Os demais princípios cartesianos são: primeiro princípio ou princípio da evidência, pelo qual somente podem ser aceitas pelo conhecimento as construções de pensamento que se apresentem claras e precisas, infensas de dúvidas (Descartes, 1999, p. 63); segundo princípio ou princípio da divisão ou análise, pelo qual devem ser fracionadas as dificuldades e problematizações, na maior medida possível para que sejam compreendidas plenamente no exercício do pensamento (Descartes, 1999, p. 63); quarto princípio ou princípio da enumeração, pelo qual deve-se “fazer sempre enumerações tão completas e revisões tão gerais, que ficasse certo de nada omitir” (Descartes, 1999, p. 64).

cartesiano" (Peláez, 2004, p. 98). O princípio da ordem é sintetizado por Descartes, na segunda parte do Discurso do Método, da seguinte forma:

conduzir por ordem os meus pensamentos, começando pelos objetos mais simples e mais fáceis de serem conhecidos, para subir, pouco a pouco, como por degraus, até o conhecimento dos mais compostos, e supondo mesmo certa ordem entre os que se precedem naturalmente uns aos outros (1999, p. 63-64)

A compreensão derivada do princípio cartesiano conduziu a uma articulação do pensamento que toma a unidade para dela extrair conhecimento apto a progredir na compreensão do todo, ao que o todo se apresenta como uma aglutinação de partes, ou seja, a compreensão do complexo é luta sem foco quando não compartimentada, o conhecimento deve circunscrever, deve simplificar. Boaventura pondera que o modelo em tema se assenta na redução da complexidade, sendo que "conhecer significa dividir e classificar para depois poder determinar relações sistemáticas entre o que se separou" (Santos, 1995, p. 14). O modelo atomista prende-se ao isolamento de condições, aspectos, relações ou mesmo interações complexas, para partindo da categorização apartada das componentes formular uma compreensão do todo dissecado em suas partes. Ladeando-se ao mecanicismo, o atomismo toma o mundo e os viventes pela máquina como parâmetro de compreensão,³ como órbita gravitacional cognitiva, o estudo deve ter por consideração as peças, as engrenagens que compõem a máquina (Peláez, 2004, p. 97-98; Santos, 1995, p. 17-18).

O centro do modelo atomista figura assim na decomposição do objeto em seu átomo ou parte mínima, de modo a alcançar uma unidade básica que permita deduzir os traços marcantes e propriedades do complexo, que não se desapega de seus componentes. O atomismo parte da projeção da lógica reducionista em que "el universo no es sino un compuesto de átomos, el hombre no es sino una agregación de jugos y humores, un pueblo no es más que un conjunto de individuos" (Peláez, 2004, p. 98). Agutter e Wheatley (2008, p. 7) externam que o reducionismo

3 O mecanicismo agrega-se ao modelo atomista de matriz cartesiana para adoção de um padrão de conversão da própria vida em máquina, passando os seres vivos a serem entendidos em suas relações e em sua própria vida como uma conjunção de peças articuladas em funcionamento, como destacam Agutter e Wheatley, "Descartes famously declared that animals are 'mere mechanisms'. Fundamentally, they are no different from inanimate objects, so everything about them should be explained in terms of the science of mechanics". (2008, p. 84)

se posta pela explicação de situações complexas e de ampla escala a partir de uma abordagem das frações ou das partes, buscando obter pelas partes regras ou leis de caráter geral que acomodem o todo. O mundo se faz assim de um simples fracionado, apurado e catalogado, que é projetado para uma ampla escala rumo ao complexo.⁴

A compreensão atomista das interações que se passam nos componentes envolvidos no todo fratura as próprias interações, levando a justaposições e acomodações redutoras de sentido, pois o intercalar e a interação dos componentes do todo propiciam uma expressão de sentido e manifestação superiores à mera justaposição das categorias em que foram situadas as partes ou componentes. Thomas Kuhn assinala a marca característica do modelo compreensivo de linha cartesiana em seu caráter metodológico redutor:

as methodological, it told them what ultimate laws and fundamental explanations must be like: laws must specify corpuscular motion and interaction, and explanation must reduce any given natural phenomenon to corpuscular action under these laws. (Kuhn, 1996, p. 41)

O modelo atomista, de fonte cartesiana e lastreado no reducionismo, tomará a realidade sob estudo como uma fragmentação de peças de um quebra-cabeças, cabendo à prática científica sob este paradigma desvendar os “encaixes” que permitam congregar as peças, como salienta Kuhn ao diagnosticar que “in these and other respects a discussion of puzzles and of rules illuminates the nature of normal scientific practice” (1996, p. 42). Mas talvez os componentes em interação no todo não sejam uma pacífica, uniforme, estética, homogeneizada soma, talvez os componentes do todo se atritem, o que vai de encontro à pressuposição atomista e reducionista.

O reducionismo, expressão do atomismo, verte para formulações que isolam as fontes emanadoras reciprocamente afetadas das in-

4 “In science, we usually try to explain large-scale phenomena in terms of smaller scale parts. For instance, we seek to understand living bodies in terms of the cells they comprise, each cell in terms of its component molecules, and each molecule in terms of its atoms. The ‘reductionist’ approach helps us to explain things mechanistically and in the most general terms. Everything in the world is made up of the same small selection of atoms, in various combinations, so at the atomic scale everything must obey the same laws. The smaller the scale we observe, the more wide ranging the phenomena. It is large-scale entities that are individual and particular”. (2008, Agutter; Wheatley, p. 7)

terligações do ser para com o outro, tal como fratura o sentido próprio em que se delineiam as cambiáveis inter-relações entre os seres e o todo que lhes envolve, desprendendo o ser em face do outro, impossibilitando a inafastável contextualização de sentido. O atomismo remete a uma parte desprendida (Taylor, 2000, p. 20), tal como se seu sentido viesse de si mesma em isolamento, e não de sua inserção no complexo ambiente que lhe envolve. Sob este prisma, Charles Taylor (2000, p. 20-23) situa o atomismo em uma escala epistemológica crítica, contestando a própria formulação do conhecimento e da apreensão da realidade com suporte no reducionismo do todo implementado pelo modelo em questão, em que o ser e o outro são empalhados para então serem vistos em conjunto. O atomismo provoca uma simplificação desconfiguradora do próprio conjunto de interações que se manifestam no todo. O atomismo repercute na dinâmica humana de modo a fazer crer a sociedade “como constituída por propósitos individuais ou devendo ser explicada em última análise em termos desses propósitos” (Taylor, 2000, p. 19).

A crítica de que a dimensão de agrupamento ou interação das partes pode não só modificar quanto também em cerne definir o todo, impossibilitando a redução fragmentada para uma percepção do engenho integrado, encontra abordagem epistemológica amplificada na obra de Smuts.⁵ Empreendendo análise epistemológica no campo da física, química e biologia, Smuts desenha um todo que se faz ímpar e diverso da soma das partes integrantes, sendo que a combinação e a funcionalidade orientada propiciam um peculiar e próprio caráter qualitativo, infenso a fracionamentos redutivos:

The cell differs from the atom or molecule in its far greater complexity of structure and function, in the differentiation and specialization of its parts and organs, and in the system of co-operation among all its parts which make them function for the whole. This co-operative system exists not only in the single cell but among the multitudinous cells of organisms. (1927, p. 61)

Não há aqui um todo unificador ou sufocante, mas sim um todo epistemológico, donde o atomismo é afastado para uma abertura compreensiva que permita situar o ser em face do outro, pois o ser compõe o outro que é igualmente composto pelo ser em interação. Smuts (1927,

5 Smuts apresenta suas articulações nos meados da década de vinte do século XX. É reputado por Peláez (2004, p. 98-99) como o primeiro a introduzir o termo *holismo*, sendo precursor do paradigma holístico.

p. 100) trabalha com a argumentação de que toda a unidade na verdade é integrante de um todo, assim como é composta de multiplicidades internas que se projetam em um todo que lhe é superior. Há um ciclo recorrente da unidade que se articula na multiplicidade que por sequência recai em nova articulação de unidade, e assim sucessivamente. Para o autor (Smuts, 1927, p. 100), todos os organismos se apresentam com uma organização e uma medida de autodireção cujos caracteres individuais específicos integram-se em um todo compreensivo de sentido. Resta-se errôneo buscar fracionar para compreender, é necessário dimensionar-se no todo para extrair-se a compreensão epistêmica. A dimensão compreensiva a partir do todo se espria para além da biologia ou da química, sendo um patamar de formulação que atinge a própria dinâmica social:

Every organism, every plant or animal, is a whole, with a certain internal organization and a measure of self-direction, and an individual specific character of its own. This is true of the lowest micro-organism no less than of the most highly developed and complex human personality. What is not generally recognised is that the conception of wholes covers a much wider field than that of life, that its beginnings are traceable already in the inorganic order of Nature, and that beyond the ordinary domain of biology it applies in a sense to human associations like the State, and to the creations of the human spirit in all its greatest and most significant activities. Not only are plants and animals wholes, but in a certain limited sense the natural collocations of matter in the universe are wholes; atoms, molecules and chemical compounds are limited wholes; while in another closely related sense human characters, works of art and the great ideals of the higher life are or partake of the character of wholes. (Smuts, 1927, p. 100)

Não se pode compreender um poema estratificando e reduzindo-o a um conjunto de palavras, é o conjunto que sentido confere às palavras ali agrupadas, as interações não se reduzem atomisticamente a um artificialismo justaposto, donde influxos sociais também serão mutuamente afetados, lançando uma intercorrelação em um todo qualificado para cada expressão do ser em face do outro. Um humano no deserto sentirá calor? Não se noite estiver, pois a amplitude térmica no deserto provoca frio exponencial. Somente haverá frio pela combinação, pela interação, do deserto, da noite, do ser humano que lá está, pois sem noite e pois com dia o sol escaldante surgirá, se sem deserto o ambiente se alterará, se sem humano que lá esteja frio não haverá quem sentirá.

O atomismo estreita qualitativamente a potência de expressão por assumir um estrangulamento de ciclos de geração de unidade e multiplicidade, ou seja, cinde os elos que se fazem presentes nas relações sociais e encadeiam reflexos polivalentes nas interações em sociedade. Desenha-se aqui um modelo metodológico que se volta para a compreensão do todo, para situar a cognição da parte em face do todo que lhe envolve, do ser em face do outro generalizado em sociedade em que se insere. Passa-se a tratar do holismo e seus reflexos epistemológicos.

O fundamento compreensivo do holismo passa pela ideia de propósito. A parte ou o ser possui um propósito, possui uma dimensão de aptidão a interferir na configuração do todo, ao que o todo e a parte, o ser e o outro em sua generalização, agregam-se em um propósito coadjuvante. O propósito revela o ser, seja para revisitar o sentido deste propósito, seja para afirmá-lo. E o propósito não se dá na composição insular, mas sim ocorre na dinâmica da interação. Não se quer dizer com isto que o ser é instrumento ou objeto. Pelo inverso, o ser somente se alcança como ser pela sua dimensão de propósito em face do outro, não há nada na dimensão do todo que se possa fechar sobre si mesmo, arrancando-se de qualquer interação e prostrando-se em isolamento total. Buscarei externar a ideia de propósito⁶ no holismo, de acordo com os objetivos deste trabalho, a partir da construção do propósito na biologia, elaborada por Agutter e Wheatley (2008), procedendo então ao lastreamento com o pensamento de Smuts (1927).

Agutter e Wheatley iniciam a abordagem do problema do propósito na biologia efetivando um contraste entre os seres vivos, de um lado, e os instrumentos criados pela tecnologia e seres inanimados, de outro lado. Os instrumentos criados pelo ser humano ou outros animais⁷ possuem um propósito, uma motivação teleológica, externa, um propósito que “vem de fora”, ao passo que os seres vivos possuem um propósito que “vem de dentro” para alcançar o outro, projetando-se ao todo para além do ser.⁸

6 Embora a ideia de propósito possua elos de referência oriundos do pensamento aristotélico, a vertente aqui assumida seguirá caminho tanto quanto diverso, conforme se exporá.

7 A dimensão criativa não pode ser limitada ao ser humano. Um pássaro que constrói o ninho, um mamífero que constrói sua toca, dentre outros, em diferentes níveis, procedem à instrumentalização do meio.

8 “Living organisms act purposefully, and their individual parts – organs, cells, organelles, molecules – fulfil purposes for the whole. Those purposes ‘come from within’; animals, for example, seek food and mates for themselves. In contrast, the purposes of technological products such as drawing pins, hat-stands and washing

Agutter e Wheatley (2008, p. 208-210) constroem seus argumentos seguintes de modo a evitar uma assimilação de seu pensamento a um viés aristotélico que assimila o propósito como o lugar natural ou a essência teleguiada, teleologicamente firmada, por uma ordem cósmica ou metafísica. Ao reverso, a expressão de vida do ser é que lhe configura o propósito, ou seja, a dimensão do propósito é projetar-se em vida para com o outro, possibilitando ao ser sua realização e própria condição do ser em vida. O ser vivo, em sua multiplicidade interna combinada na sua unidade externada, é feito pelo, por meio e para o próprio ser vivo (Agutter; Wheatley, 2008, p. 208). Os autores ponderam ainda que estas características dos seres vivos “was recognised by Immanuel Kant and was emphasised more recently by Robert Rosen. It is part of what we mean when we describe organisms (or cells) as ‘autopoietic’” (Agutter; Wheatley, 2008, p. 208), acrescentando ainda, em referência de aproximação com o pensamento aristotélico, não obstante a distância mantida, que “in Rosen’s deliberately Aristotelian words, organisms are closed with regard to efficient and final causes” (Agutter; Wheatley, 2008, p. 208).

Os seres vivos fazem-se assim intrinsecamente dotados de propósito (Agutter; Wheatley, 2008, p. 208), não um propósito condicionado em aprisionamento em teleologia externa a si, mas um propósito direcionado a uma expressão externa na qual o ser se apresenta como ser vivo. Agutter e Wheatley (2008, p. 208) elencam então as características que revelam o ser como ser vivo (*characterisation of the living state*), sendo elas a sensibilidade para estímulos externos, a interdependência do controle da expressão dos genes e a conformação de um estado interior ao próprio ser. Em sequência, Agutter e Wheatley enfatizam que “every component of a cell originates through the cell’s activities, and serves to sustain and modulate those activities so as to ensure the survival and replication of the cell (2008, p. 208).

A partir das construções de Agutter e Wheatley pode-se assimilar as características do ser vivo, ou do estado de organismo vivo, pelo propósito intrínseco que se concretiza somente pela interação: sua sensibilidade para estímulo externo, a expressão genética, o estado interior, configuram simultaneamente o ser e o outro, ao que a dimensão do todo que envolve o ser é que permite a manifestação do propósito. O ser somente pode se fazer ser vivo se imerso no todo que lhe contextualiza

machines ‘come from outside’; they are defined by their makers and users. A washing machine does not wash clothes for itself.” (Agutter; Wheatley, 2008, p. 206)

e envolve, na dimensão do outro que lhe contrasta externamente, que lhe difere geneticamente, que lhe opõe a externalidade em face de seu estado interior. Inviável o fracionamento reductor, sem que juntamente se reduza a compreensão da dimensão de propósito do ser, pois situado é no tempo e no espaço, o *self* é e deve ser epistemologicamente situado para ser compreendido, como destaca Taylor (2000).

A caracterização do propósito agrega-se à tomada do conhecimento pelo holismo, ou seja, em uma compreensão do ser pela sua condição de ser em reação, em projeção de autoconservação enlaçada ao outro. Não se inclina a uma feição aristotélica de natureza ou posição natural externamente imposta, pois o propósito “vem de dentro” para alcançar o outro, assim como não se inclina a uma feição mecânica e atomista, pois a caracterização do estado de vida do ser torna imprescindível tomar-se sua posição no todo. A dimensão do holismo remete a uma co-influência cíclica do todo sobre o ser e do ser em face do todo, manifestando-se na própria conformação do ser vivo, pois é ser que reage ao externo, é o interno volvido a autoconservar-se no externo desde a carga genética até interações físicas ou de influência. Alinha-se a compreensão do ser vivo encadeado em seu propósito que se realiza de dentro para fora, extraída de Agutter e Wheatley, com a compreensão pela completude, pelo holismo, enfatizada por Smuts:

The idea of wholes and wholeness should therefore not be confined to the biological domain ; it covers both inorganic substances and mental structures as well as the highest manifestations of the human spirit. Taking a plant or an animal as a type of a whole, we notice the fundamental holistic characters as a unity of parts which is so close and intense as to be more than the sum of its parts ; which not only gives a particular conformation or structure to the parts, but so relates and determines them in their synthesis that their functions are altered ; the synthesis affects and determines the parts, so that they function towards the “ whole “; and the whole and the parts, therefore reciprocally influence and determine each other, and appear more or less to merge their individual characters: the whole is in the parts and the parts are in the whole, and this synthesis of whole and parts is reflected in the holistic character of the functions of the parts as well as of the whole. (Smuts, 1927, p. 88)

Ao contrário da tomada atomista e reducionista, as partes integradas são mais do que mera soma, são síntese. O ser, como ser vivo reagente ao outro, e o outro que se posta em reação, encadeiam-se em

uma multiplicidade una e em uma unidade múltipla que se prolongam indefinidamente, por isto Smuts destaca que a implicação é produtora de verdadeira síntese. Esta síntese proporciona uma “autocriação” contínua (Smuts, 1927, p. 89) pela qual os ciclos de interação remetem a um realinhamento constante do ser para com o outro.

Neste sentido, Smuts (1927, p. 89) afirma que o holismo é um processo de síntese criativa, e como processo não se pode tomar as partes fora do todo ou o todo sem consideração de suas partes, pelo inverso, a tomada de consideração na formação compreensiva deve ser fundada na compreensão do próprio processo integrado. Esta digressão de Smuts, somada à dimensão do propósito do ser que é um vir de dentro para fora, é de extrema relevância na compreensão da teoria da justiça e da leitura que se pretende extrair do pensamento de Fraser.

3. RECONHECIMENTO, REDISTRIBUIÇÃO E PARTICIPAÇÃO COMO DIMENSÕES INTEGRADAS

O presente tópico será direcionado a abordar o pensamento desenvolvido por Nancy Fraser a partir de dois pontos centrais. O primeiro deles tratará do espaço ou esfera pública e o segundo versará sobre a interligação entre reconhecimento, redistribuição e participação. Procurarei demonstrar que a construção do pensamento teórico de Fraser está ligada a uma abordagem holística, com claro distanciamento de perspectivas teóricas de linha atomista e reducionista. Fraser aborda as lutas sociais em uma percepção de experiências morais captadas no seio da teoria da justiça, tendo como núcleo a paridade de participação, como observado por Estelle Ferrarese (2005, p. 5).

Ferrarese entende que “Nancy Fraser érige même le signifié du concept de parité en objet d’un processus d’apprentissage historique” (2005, p. 7), o que lastreia suas construções teóricas em interações contextualizadas no tempo e no espaço entre o ser e o outro, evitando abstrações desvinculadas dos traços determinantes que situam os humanos nas arenas sociais de interação, com uma paralela elaboração conceitual de bases normativas orientadas a um caráter avaliativo de índole universal. Ligam-se aí o repertório de ações passadas no espaço público com as demandas por reconhecimento, desenvolvendo Fraser “l’idée, prémisses des théories de la reconnaissance, que les espaces publics sont aussi des espaces de ‘luttres pour l’interprétation des besoins’” (Ferrarese, 2005, p. 9).

O ser e o outro, nas arenas públicas discursivas, relacionam e implicam a construção de identidades sociais, em que o ser se projeta de dentro para fora em demandas que por vezes visam à reorientação interpretativa do todo. Em função da implicação entre reconhecimento e espaço público, assim como das demandas de interpretação social de necessidades, a teoria da justiça em Fraser labora com parâmetros de justiça social problematizados em conflitos e reivindicações que não podem ser fraturadas em concepções redutoras. O todo há de ser considerado na compreensão do ser e suas interações com o outro, e para tanto, Fraser articula suas formulações em três níveis primordiais, “une théorie morale, une théorie de la société et une réflexion sur les politiques impliquées par les deux premiers niveaux” (Ferrarese, 2005, p. 11).

Fraser propõe repensar-se o espaço público a partir da crítica à democracia em sua existência real (Fraser, 2005, p. 107). A autora avança em uma problematização do conceito de espaço público⁹ para impulsionar sua perspectiva de teoria crítica, para então reordená-lo em suas interligações de domínio e subordinação socialmente construídas, e por vezes subjacentes. A noção de esfera ou espaço público designa o espaço presente nas sociedades modernas para desenvolvimento de interações sociais mediadas pela linguagem e focadas na participação política (Fraser, 2005, p. 109). Para a autora, o espaço público “c’est l’espace où les citoyens débattent de leurs affaires communes, une arène institutionnalisée d’interaction discursive” (Fraser, 2005, p. 109).

O conceito de espaço público exposto está intimamente intrincado com um modelo normativo associado, o modelo normativo liberal (Fraser, 2005, p. 110). Fraser inicia sua estratégia argumentativa pela imersão do espaço público no todo social, evitando sua redução e atomização, e assim encontrando raízes e imbricações para com outros feixes interativos entre o ser e o outro. A tomada do espaço público em

9 O ponto norteador para o desenvolvimento da crítica de Fraser é a conceituação de espaço público na doutrina de Jürgen Habermas. Considerando os limites do presente trabalho, não nos infiltraremos na conceituação de espaço público em Habermas em linha direta, mas somente pelas incursões presentes na obra de Fraser (2005). Márcia Nina Bernardes destaca quanto ao tema que “na concepção discursiva de democracia de Jürgen Habermas, o lugar par excellence de deliberação política e autodeterminação democrática desloca-se do Estado – entendido como um aparato administrativo e burocratizado – para a esfera pública. Esferas públicas, então, designam loci não-estatais de deliberação acerca de questões públicas; funcionam como uma caixa de ressonância onde inputs gerados no mundo da vida são discutidos e tematizados, até tomarem a forma de opiniões públicas capazes de atingir as instâncias decisórias do sistema, influenciando a tomada de decisões políticas públicas” (Bernardes, 2005, p. 215)

uma matiz liberal, atomizada e redutora, significa camuflar e ignorar a existência de mecanismos institucionais de dominação absorvidos por instituições e pelo próprio Estado como um todo (Fraser, 2005, p. 111).

Noções como opinião pública e bem comum passam a ser perquiridos em torno de formulações exteriores ao ser e simultaneamente enterradas na sociedade: opinião pública e bem comum a partir de quem? Fraser caminha contra uma idealização do espaço público repisando a crítica de autores¹⁰ que “*affirment que, malgré la rhétorique de la publicité et du libre accès, l’espace public officiel reposait sur des exclusions significatives*” (Fraser, 2005, p. 112). Estas relações de exclusão social ou de subordinação não podem ser ignoradas na percepção do espaço público, o ser há de ser tomado em toda a reatividade para com o outro, há de ser considerado em seu contexto de síntese das partes como agregadas em uma realidade que não pode ser fraturada.

A consideração abstrata de esfera pública, em um ideal não concretizado e reducionista, provoca ocultação de relações de dominação que impedem a real atuação democrática no espaço público, implicando uma aparente integração interativa que se instrumentaliza como um modo de dominação que marginaliza pessoas excluídas de uma igualdade participativa, em razão de seu gênero, de sua raça, de seu credo, de sua opção sexual. Há uma formatação de espaço público que pode maquiá o consenso sobre premissas de silenciamento institucional, propiciando “*à une couche de la société la possibilite de diriger les autres*” (Fraser, 2005, p. 118). Fraser inicia seu trabalho de tomada do todo em uma síntese compreensiva para extrair os substratos que germinam o potencial agir na esfera pública. Não se pode desconsiderar relações sociais que emanam uma subjacente discriminação social, fundada em conflitos de classe, gênero ou desigualdade outra para daí obter afirmação democrática e funcionalização real do espaço público (Fraser, 2005, p. 119).

O modelo de espaço público reducionista e guiado pela linha atomista visa afirmar um espaço público fincado no afastamento (ou ocultamento) das desigualdades, das diferenças que carregam os seres para sua interação com o outro. Mas o afastamento das desigualdades não se procede pela sua superação, mas pela fratura da parte em relação à dinâmica do todo. O modelo de espaço público liberal atomista que se prediz em ambiente democrático passa pelo que Fraser (2005,

¹⁰ Fraser (2005, p. 112) relaciona esta linha de pensamento a Joan Landes, Mary Ryan e Geoff Eley.

p. 120-121) denomina como colocação entre parênteses das desigualdades sociais, ou seja, por de lado o que implica desnível dos agentes tal como se houvesse uma plena paridade entre eles, tal como se não existisse um contexto a interferir na própria configuração do espaço público, de quem o gere, do que será decidido e quem se faz voz ativa na definição das interpretações dos aspectos da interação em sociedade.

Fraser destaca “l’expression clé ici est ‘comme’; en réalité, les inégalités sociales entre interlocuteurs n’étaient pas supprimées mais uniquement mises entre parenthèses” (2005, p. 120). Mas não há uma real paridade. Fraser alicerça-se em dados históricos para sustentar que o conceito abstrato e descontextualizado de espaço público ignora protocolos sociais e padrões de regência opressiva que funcionam informalmente e vem por “marginaliser les femmes et les membres des classes populaires et pour les empêcher de participer en tant que pairs” (Fraser, 2005, p. 121). Mesmo que se afirme uma participação formal em igualdade, uma plenitude legal de isonomia, os obstáculos informais impedem uma real expressão democrática da interação do ser para com o outro no espaço público.¹¹

A dimensão global das relações sociais passadas entre o ser e o outro, em contrariedade à proposição afirmadora do ser perante o outro, fundada no recorte artificial em um nível formal das deliberações, permite a Fraser rechaçar a pretensão de colocar-se as desigualdades entre parênteses, pois ignorar os processos de integração e relacionamento em sínteses de influência total inviabiliza a paridade de participação, tendendo a favorecer os grupos dominantes da sociedade em detrimento dos grupos subordinados (Fraser, 2005, p. 122). Fraser (2005, p. 122-123) rechaça igualmente a pretensão de neutralidade plena do espaço público, tendo em conta o contexto social que ambienta e circunda a própria formação de sentidos existentes no ambiente político. Passa então a negar a possibilidade de isolamento de questões reputadas como próprias do processo político em relação a questões outras, reputadas como não-políticas ou pré-políticas, como pretende o modelo liberal, cujo caráter verte para o atomismo e o reducionismo. Para Fraser, “le

11 Mecanismos de exclusão obstruem a real manifestação democrática e o alcance de um efetivo espaço público discursivo. “Les femmes de toutes classes et de toutes origines ethniques se sont vues exclues de toute participation officielle à la politique sur la base du statut conféré avec genre, alors que les hommes du peuple en ont été officiellement exclus sur la base de critères de propriété. De plus, dans de nombreux cas, les femmes et les hommes de groupes ethniques racialisés, quelle que soit leur classe sociale, ont été exclus sur la base de critères racistes.” (Fraser, 2005, p. 120)

modèle libéral de l'espace public est donc inadapté dans la mesure où il suppose que l'égalité sociale n'est pas une condition nécessaire à la parité de participation dans les sphères publiques" (2005, p. 124-125).

O uno e o múltiplo passam a se manifestar na argumentação de Fraser. Um uno composto por múltiplos e múltiplos interagindo em conjunção a um uno, em ciclo aberto, o que revela coesão argumentativa para com o núcleo da compreensão holística, consoante já abordado na teoria de Smuts. Fraser sustenta uma segmentação, uma interação entre públicos diversos (o ser e seu externo), atraindo aqui o conceito do ser que vive, de acordo com Agutter e Wheatley, conduzindo às chamadas sociedades estratificadas, em contraposição às pretensões de sociedades igualitárias ou multiculturais, ampliando sua crítica iniciada em face do modelo liberal (Fraser, 2005, p. 125). As sociedades igualitárias ou multiculturais assumem uma variante em relação ao modelo liberal, em um sentido inverso que mantém o sufocamento reducionista, pois voltam-se para negar a diversidade entre o ser e o outro, entre o interno e o externo, expressão maior do ser que vive e se manifesta.

O ser que se projeta, o propósito de dentro para fora que se manifesta. Fraser sustenta que no todo da sociedade estratificada se revelam contraposições, manifestadas pelo discurso prevalente e de índole eminentemente dominante diante de discursos de resistência e transformação, denominados como contradiscursos subalternos (Fraser, 2005, p. 126-127). Há uma pluralidade de públicos concorrendo em sustentações de sentido, onde a real participação democrática torna imprescindível uma efetiva participação dos grupos subordinados rearticulando o próprio plano do que seja o espaço público, daqueles que lhe definem, assim como dos assuntos que serão nele postos em tema. Os contradiscursos sociais colocam em xeque a própria dimensão do político. Mas o contradiscurso não pode assumir-se pela feição separacionista ou segregacionista, pois isto geraria um novo patamar interno de dominação e opressão. Pelo inverso, o vetor do contradiscurso é o potencial de emancipação do ser, é a reatividade plena na autoconservação inata ao ser que vive, é o patamar holístico da expressão reativa em processo de criação e recriação envolvendo o todo e suas manifestações. Nesta linha a autora fala em uma interação discursiva entre públicos através do espaço público (Fraser, 2005, p. 128).

Tanto uma linha puramente liberal quanto uma linha igualitária e multicultural segregadora vem a resultar na tomada da parte pela parte e não da parte no todo, contrariando uma síntese aglutinadora mas aberta do todo social reativo em sua existência de ser para com o

outro. O ciclo do propósito do ser para com o outro em uma interlocução de sentidos que se projeta pode ser visualizado na argumentação de Fraser no sentido de que “les arènes publiques discursives comptent parmi les lieux plus importants (et les moins reconnus) dans lesquels les identités sociales se construisent, se déconstruisent et se reconstruisent” (2005, p. 129).

Não há uma ossificação ou engessamento, o todo é um constante processo, o ser e o outro se fazem em processo e não em imóvel re-tratação que comporte reducionismos ou o tratamento atomista. Fraser (2005, p. 130-131) reforça seu intento de expressar a coinfluência recíproca dos discursos na arena pública, na construção de identidades sociais em contínua abertura para síntese ao todo. Se o ser e o outro encontram-se em um processo contínuo de definição e redefinição, se a projeção do ser é o que lhe destaca como ser, um propósito de afirmação de dentro para fora que vem a resultar em uma relação reativa, a porosidade irá se manifestar na própria dimensão delineadora do que seja o espaço público e do que seja tematizado por ele. Contrapõe aqui Fraser os espaços privado e público, as fronteiras do espaço privado e do que é possível ou não se colocar em discussão na arena pública.

Fraser lança críticas aos critérios e fundamentos para se definir algo como sendo de tematização pública e de interesse do espaço público em face do que dele é alijado em discussão, ficando restrito à seara dita privada. Tem-se aqui mais um sintoma do atomismo e do reducionismo posto em crítica pela autora. Determinados temas são impostos pelo discurso dominante como próprios do espaço público, enquanto outros ficam confinados ao espaço puramente privado, infensos a incursões e medidas de interferência. A autora remete à discussão acerca da violência doméstica contra a mulher, inúmeras vezes confinada ao espaço puramente privado e alijada da arena pública. Fraser (2005, p. 134) destaca nesta linha que o movimento feminista, expressando-se em um contrapúblico subalterno, levantou o tema como uma questão sistêmica na sociedade androcêntrica, e assim visando provocar um redesenho de fronteiras.

Não há fronteiras prévias, não há possibilidade de fracionamento de uma parte do todo e tratá-la de forma desvinculada, o interesse comum é construído e definido pela própria arena discursiva, que há de reconhecer e dotar os participantes de igualdade participativa substancial. Neste sentido, sustenta que

la publicité démocratique exige des garanties positives pour s’assurer que les minorités ont bien la possibilité de convaincre

les autres que ce qui auparavant n'était pas public, au sens d'un sujet de préoccupation commune, doit le devenir. (Fraser, 2005, p. 134)

Fraser então explicita sua crítica em face de outro modelo de espaço público, após lançar confrontações ao modelo liberal de linha individualista. Trata-se do modelo cívico-republicano. Fraser (2005, p. 134-135) confronta o modelo cívico-republicano em razão de sua concepção política uniformizadora, pela qual a noção de bem comum absorve o indivíduo, sendo que “le but de promouvoir un bien commun transcendant la simple somme des préférences individuelles” (Fraser, 2005, p. 135). Creio que a crítica de Fraser não está focada em detrimento da percepção metodológica holística, pelo inverso, toda a construção até aqui adotada pela autora remete a considerações do todo na compreensão do processo interativo entre o ser e o outro. A crítica está centrada em um patamar coletivista, em que não há síntese das partes para o todo, do múltiplo que se projeta em propósito para o uno, em uma abertura cíclica. Pelo contrário, o patamar coletivista pode-se assumir como reducionista e atomista amplificado, na medida em que o uno absorve e anula o múltiplo, deixa de ser um processo contínuo do todo, para se transformar na estática do uno sem parte.

Em certa medida, o discurso de um espaço público unitário pela coletivização total, pela indistinção do múltiplo que é contido no uno, é um discurso também atomista e reducionista, distinguindo-se apenas no grau de expressão em amarras ampliadas. O atomismo para o espaço público liberal é reducionista por ter um indivíduo não situado, um *self* pontual e desprendido, ao passo que o atomismo no espaço público calcado em um espaço público cívico-republicano projeta o reducionismo para ter um todo que é uno em si, impedindo a fluência da reatividade do interno ao externo, da carga de expressão de continuidade e propósito do ser diante do outro, pois anula o vir de dentro para fora, introjetando o de fora para dentro, rompendo com as bases de expressão fundamentais de uma argumentação holística.

Fraser (2005, p. 136) destaca que, havendo uma contrariedade, uma reatividade própria do ser e do outro, na configuração de discursos e contradiscursos, as relações de subordinação, resistência e rompimento, torna-se problemático sustentar um bem comum superior e pacífico em seus contornos (Fraser, 2005, p. 136). Nesta linha, a função da teoria crítica é considerar com crivos profundos repartições entre privado e público, entre o que deve ou não figurar na arena pública de decisão,

pois não há um *a priori* ou predefinição estática, já que “employés dans le discours politique, ces termes forts servent fréquemment à délégitimer certains intérêts, points de vue et sujets, et à en mettre d’autres en valeur” (Fraser, 2005, p. 137).¹² O todo deve ser tido em conta, somente pelo todo se pode ter a compreensão do processo que integra as partes, notando-se um caminhar holístico na argumentação de Fraser quando vem a ponderar que

toute conception de l’espace public qui exige une séparation tranchée entre la société civile (associative) et l’État sera incapable d’imaginer les formes d’autogestion, de coordination interpublique et de responsabilité politique qui sont essentielles à une société démocratique et égalitaire. (Fraser, 2005, p. 142)

A compreensão desenvolvida por Fraser de espaço público possui em sua concatenação toda uma linha holística, evitando a tomada fracionada das partes, considerando o todo das relações que envolvem o ser e o outro, imbricando-se em um processo cíclico de projeção entre o múltiplo e o uno e o uno em relação ao múltiplo, sem fechamentos e em garantia de superação dos obstáculos de expressão do propósito do ser em sua projeção de dentro para fora, em reatividade e afirmação. Mas como podem se manifestar os obstáculos de expressão do ser em relação ao outro em um cenário democrático de abertura e discursividade na arena pública? Fraser (2004) busca a institucionalização da justiça democrática por meio da redistribuição, do reconhecimento e da participação. Mais uma vez irá se manifestar na perspectiva da autora o caráter holístico.

A teoria crítica de Fraser possui cunho emancipatório, voltado para a superação de obstáculos à integração política e democrática, situadas como questões de justiça, entrelaçadas como questões morais. A paridade de participação é essencial para uma real construção democrática, é uma questão de justiça alinhada com a moralidade, sendo tratada como um problema do que é correto fazer (Fraser, 2007, p. 103).

12 Grupos dominantes podem fixar como ponto de partida e discussão no espaço público questões de seu interesse, suprimindo a própria possibilidade de debate e interlocução na arena pública. A alegação de que dado assunto é estritamente privado, priva sua imersão no processo reativo discursivo entre o ser e o outro, podendo levar a uma carga opressiva de silenciamento e aniquilamento do propósito do ser, aniquilando assim sua projeção de dentro para fora. O resultado desta prática de estrangulamento redundando em limitação do campo de debate, como nominado por Fraser (2005, p. 138).

A paridade de participação é concebida como um problema de justiça, “normas de justiça são pensadas como universalmente vinculatórias; elas sustentam-se independentemente do compromisso dos atores com valores específicos” (Fraser, 2007, p. 104), distanciando-se de uma aceção de natureza ética, que se encontra situada em um dado horizonte valorativo marcado pela especificidade histórica e cultural (Fraser, 2007, p. 104).

Fraser configura os obstáculos para uma atuação em paridade de participação do ser para com o outro inicialmente em uma bipartição,¹³ envolvendo problemas de distribuição de recursos e problemas de reconhecimento de diferenças. É nesta linha que Terry Lovell (2007) qualifica o pensamento de Fraser como uma teoria da justiça integrada. A privação de atendimento a necessidades, propiciada pela má-distribuição, redundando em um tipo específico de injustiça, a injustiça distributiva, ao passo que a negação da diferença e da especificidade redundando em violação de reconhecimento. Terry Lovell situa a negação de justiça em Fraser:

She argues for a ‘dual perspectival’ approach that distinguishes two types of injustice, those of misrecognition and maldistribution, rooted respectively in the cultural domination that is perpetuated through the status order and the economic system of modern capitalism. She identifies three types of socio-economic injustice:

- 1 Exploitation (appropriation of fruits of labour).
 - 2 Economic marginalization (restriction to undesirable or poorly paid work, or denial of access to incomes).
 - 3 Denial of an adequate material standard of living.
- Her three types of ‘cultural or symbolic’ injustice rooted in ‘social patterns of representation etc.’ (Fraser 1997: 14) are:
- 1 Cultural domination (subjection to alien standards of judgement).
 - 2 Non-recognition (subjection to cultural invisibility).
 - 3 Disrespect (routine subjection to malign stereotypes and disparagements). (Lovell, 2007, p. 67)

As injustiças econômicas provocam a marginalização do ser, com práticas e fixações distributivas desiguais sistemicamente orientadas a redundar em mecanismos de dominação e subjugação. As injustiças

13 Posteriormente, Fraser agrega a dimensão política às dimensões econômica da distribuição e cultural do reconhecimento.

distributivas impedem uma real equiparação dos agentes na prática democrática. A marginalização em classes, a concentração de recursos e riquezas, o confinamento de bens para alguns e de privações atávicas para outros atravancam a emancipação do ser, sujeitando-o a padrões de subordinação. A liberdade individual e a igualdade não podem ser alcançadas sem uma justa redistribuição socioeconômica (Fraser, 2006, p. 19).

As injustiças sociais não se fecham tão somente na perspectiva da distribuição. Figuram ao seu lado injustiças fundadas no reconhecimento da diversidade, calcadas em um parâmetro uniformizador e homogeneizador do ser em relação ao outro, concebido como outro generalizado e total, no sentido de definidor de padrão de existência, de vida na sociedade. As injustiças ligadas ao reconhecimento traduzem-se pela sujeição de gênero, raça, religião, opção sexual, nacionalidade, dentre outras, que recebendo histórica e culturalmente uma imputação de estigmatização propiciam desníveis entre os seres humanos a ponto de serem concebidas como um padrão inferior e mesmo censurável de existência. Loveel (2007, p. 68) destaca que o parâmetro dual da injustiça no pensamento de Fraser contrapõe em um extremo grupos vulnerabilizados pela distribuição desequilibrada de bens e recursos e em outro grupos cuja vulnerabilidade é oriunda de sua forma de ser distinta do padrão dominante, o que não impede que um mesmo grupo seja atingido simultaneamente por injustiças de distribuição e por injustiças de reconhecimento.

Não obstante se tenha uma diversidade de padrões de produção de injustiça, Fraser (2004, p. 127) constrói a conjunção entre reconhecimento e redistribuição sob uma só base normativa, já que “justice today requires both redistribution and recognition” (Fraser, 2004, p. 126), não sendo nenhuma delas sozinha suficiente para a efetivação da justiça social. Segundo a autora isto significa estabelecer um único princípio normativo que simultaneamente possibilite compreender e justificar demandas por reconhecimento e demandas por redistribuição (Fraser, 2004, p. 127).

Este princípio normativo é o “principle of parity of participation” (Fraser, 2004, p. 127), ou seja, reconhecimento e redistribuição se voltam para afirmar a paridade de participação dos sujeitos no ambiente democrático que deve permear as relações sociais. Identifica-se aqui a relevante conjunção construída por Fraser de uma teoria da justiça centrada em um princípio normativo e a afirmação de um espaço público aberto a contradiscursos. Esclarece Fraser que:

According to this principle, justice requires social arrangements that permit all (adult) members of society to interact with one another as peers. For participatory parity to be possible, I claim, at least two conditions must be satisfied. First, the distribution of material resources must be such as to ensure participants' mutual independence and 'voice'. This condition precludes arrangements that institutionalize deprivation, exploitation, and gross disparities in wealth, income, and leisure time, which prevent some people from participating as full partners in social interaction. The second condition requires that institutionalized patterns of cultural value express equal respect for all participants and ensure equal opportunity for achieving social esteem. It precludes institutionalized value patterns that systematically depreciate some categories of people and the qualities associated with them, thus denying them the possibility of participating fully in social life. (2004, p. 128-129)

A integração necessária concebida por Fraser entre reconhecimento e redistribuição sob uma única base normativa reflete uma necessária apreensão do todo ao invés da tomada das relações sociais pelas partes, em uma dimensão integrada pela qual a paridade participativa é fruto da síntese do contexto em que o ser está situado em face do outro. Percebe-se aqui uma diretriz holística na construção da teoria da justiça e filosofia moral da autora. Os paradigmas reativos às injustiças sociais são firmados como uma base integrada para emancipação do ser em suas relações para com o outro, de modo a atender demandas ou lutas sociais voltadas para a redistribuição de bens e recursos e para o reconhecimento de diferenças. Seguem-se reflexos que alcançam também a teoria social e a teoria e prática políticas, como realça Fraser:

I contend that the emancipatory aspects of the two paradigms need to be integrated in a single, comprehensive framework. In moral philosophy, the task is to devise an overarching conception of justice that can accommodate both defensible claims for social equality and defensible claims for the recognition of difference. In social theory, the task is to understand the complex relations between economy and culture, class and status in contemporary society. In political theory, the task is to envision a set of institutional arrangements that can remedy both maldistribution and misrecognition, while minimizing the mutual interferences likely to arise when the two sorts of redress are sought simultaneously. In practical politics, finally, the task is to foster democratic engagement across current divides in order to build a broad-based programmatic orientation that integrates the best of the politics of recognition. (2004, p. 126)

A dinâmica de afirmação do reconhecimento em Fraser é orientada para a prática social e reformulação de interações que se mostrem em abertura para a geração de violência e opressão de grupos marginalizados economicamente ou culturalmente estigmatizados.¹⁴ No que toca às injustiças de reconhecimento, são elas compreendidas por Fraser como uma questão moral, sendo combatidas social e politicamente por medidas orientadas a alcançar a igualdade de *status* entre pessoas e grupos sociais, rompendo com o caráter subalterno e estigmatizado imputado pelos padrões dominantes.

Fraser trata o reconhecimento como uma questão de “*status social*”, considerando que “o que exige reconhecimento não é a identidade específica de um grupo, mas a condição dos membros do grupo como parceiros integrais na interação social” (Fraser, 2007, p. 107). A negação do reconhecimento em Fraser não é limitada a uma deformação ou depreciação da identidade do grupo atingido, mas sim “significa subordinação social no sentido de ser privado de participar como um igual na vida social” (Fraser, 2007, p. 107). Ações políticas e morais voltadas a prestigiar a igualdade de *status* devem objetivar “desinstitucionalizar padrões de valoração cultural que impedem a paridade de participação e substituí-los por padrões que a promovam” (Fraser, 2007, p. 109).

Posteriormente à construção dual da teoria da justiça, Fraser passa a sustentar uma ampliação, agregando à redistribuição e ao reconhecimento “a dimensão política da representação ao lado da dimensão econômica da distribuição e da dimensão cultural do reconhecimento” (Fraser, 2009, p. 17). Embora tanto a redistribuição quanto o reconhecimento sejam eminentemente ligados à teoria e à prática política, a dimensão do político se diferencia por seu caráter constitutivo, no sentido de estar relacionado “à natureza da jurisdição do Estado e das regras de decisão pelas quais ele estrutura as disputas sociais” (Fraser, 2009, p. 19). O critério de pertencimento social, próprio do político, será determinante na fixação da redistribuição e do reconhecimento. O pertencimento firmado através do Estado circunscreverá os sujeitos que serão envolvidos nas lutas sociais e principalmente na formação do próprio espaço público.

14 María Pia Lara e Robert Fine destacam que “Fraser conceptualizes the philosophical problem of recognition under a scenario of social injustice related to patterns of cultural value, institutional forms of interaction and the ways in which we can change both. Instead of speaking of recognition in terms of needs, she highlights the idea that justice is related to practices that change reality”. (2004, p. 41)

A dimensão política da justiça possibilita titularizar quem pode tratar e demandar perante o Estado as demandas por reconhecimento e por redistribuição, assim como definir “como tais reivindicações devem ser introduzidas no debate e julgadas” (2009, p. 19). Assim, Fraser (2009, p. 19) prossegue salientando que a conjunta da dimensão política se centra em temas de pertencimento e procedimento, refletindo na representação política. As fronteiras do político não podem ser olvidadas para que se pense em redistribuição ou reconhecimento, definindo os limites do pertencimento social (Fraser, 2009, p. 19), ou seja, as fronteiras do político e a definição da representação irão desencadear a possibilidade e titularidade das respostas em face de pretensões de justiça. A nova dimensão de justiça implica igualmente a possível negação da representação política, o que resulta em tipos próprios de injustiça que atuam em detrimento da paridade de participação. Fraser (2009, p. 21) identifica a falsa representação como a característica política da injustiça, ocorrendo quando

as fronteiras políticas e/ou as regras decisórias funcionam de modo a negar a algumas pessoas, erroneamente, a possibilidade de participar como um par, com os demais, na interação social – inclusive, mas não apenas, nas arenas políticas. Longe de poder ser reduzida à má distribuição ou ao falso reconhecimento, a falsa representação pode ocorrer até mesmo na ausência dessas outras injustiças, apesar de estar frequentemente conectada a elas. (Fraser, 2009, p. 21)

Fraser distingue dois tipos de injustiça relacionados à falsa representação. O primeiro tipo é a falsa representação política-comum, que ocorre quando “as regras de decisão política equivocadamente negam a alguns dos incluídos a chance de participar plenamente, como pares” (Fraser, 2009, p. 21). As estruturas eleitorais, embora formalmente democráticas e voltadas para viabilizar a representação, podem assumir caráter exatamente contrário, impedindo ou silenciando a participação de certos grupos no cenário decisório da política. Tem-se aqui um mau funcionamento procedimental na real atuação e repercussão dos sujeitos, impedindo a externalização efetiva do ser na influência sobre o todo, um silenciamento transversal que ofusca a real manifestação de propósito do ser em face do outro, em sua projeção para o externo. A falsa participação política ocorre assim pelo estreitamento dos canais de repercussão e interferência na formação da vontade decisória, esterilizando a paridade de participação.

O segundo tipo de injustiça causado pela falsa representação está relacionado ao estabelecimento das fronteiras do político (Fraser, 2009, p. 22), provocando indevidas exclusões de pessoas da possibilidade de atuação na participação política, sendo denominado por Fraser como mau enquadramento. A celeuma passa pela definição dos membros e dos não membros que integram o cenário político, gerando uma potencial exclusão dos não membros do “universo daqueles a serem considerados dentro da comunidade em questões de distribuição, reconhecimento e representação política-comum” (Fraser, 2009, p. 22). A exclusão do universo interno da fronteira política gera uma desconsideração do ser em face do outro, extirpando a própria conotação do problema, produzindo grupos humanos que simplesmente são tratados como estranhos de uma comunidade política delimitada. Fraser (2009, p. 23) alerta que a injustiça do mau enquadramento asfixia a própria possibilidade de formular reivindicações de redistribuição ou reconhecimento, produzindo “não-sujeitos em relação à justiça” (Fraser, 2009, p. 23).

Mas as dimensões de justiça e as influências recíprocas e interativas das injustiças se mostram implicadas em um todo, o todo que impulsiona a interação do múltiplo no uno e do uno que se transborda em múltiplo. Fraser salienta a necessidade da compreensão do todo para fins de afirmação da paridade de participação, não se podendo fracionar a completude que envolve o ser e o outro para extrair-se das partes isoladas ou justapostas às configurações de injustiça. A teoria da justiça de Fraser se afigura como voltada para a compreensão epistemológica holística, em uma constante referência à tomada do ciclo recorrente do uno e do múltiplo e imprescindível exercício do entendimento a partir do todo e não das partes em redução atomística. Fraser afirma: “não pretendo sugerir que o político seja a dimensão principal da justiça, mais fundamental do que o econômico e o cultural. Ao contrário, as três dimensões estão em relações de mútuo imbricamento e influência recíproca” (2009, p. 25).

A interinfluência das injustiças sociais é reconhecida por Fraser, a revelar um encadeamento inafastável e indisposto a fraturas ou compartmentalizações artificiais, voltando-se para a compreensão da teoria da justiça e das lutas sociais pela dimensão do todo manifestada em um espaço público aberto à diversidade e à reconstrução. A perspectiva desenvolvida no pensamento de Fraser quanto às lutas sociais e o caráter do princípio normativo da paridade de participação revela uma tomada de entendimento acerca de um complexo sistema de interações por meio da abordagem do complexo como um todo, e não de suas

partes componentes. Nesta linha, as injustiças em todas as suas dimensões podem combinar-se em ciclos viciosos de reprodução e reforço, acaso não combatidas por estratégias de remediadoras de afirmação¹⁵ ou transformação,¹⁶ voltadas para a redistribuição, o reconhecimento e a expansão da participação política. Fraser pondera que “as três ordens de injustiça se reforçam mutuamente, negando a algumas pessoas a chance de participar como pares com os demais na vida social” (2009, p. 25). A compreensão dos efeitos e das interações entre o ser e o outro prevalece em todo o transcurso teórico-argumentativo pela completude, em uma transparente estratégia holística da consideração do ser pela dinâmica do todo que lhe envolve.

Em Fraser, há uma indissolúvel necessidade de tratamento da paridade de participação como guia normativo em integração com a dimensão democrática da esfera pública, viabilizada por medidas e políticas atreladas à teoria da justiça de modo a romper com injustiças de distribuição, injustiças de reconhecimento e injustiças de representação. Fraser renega a abordagem estreita pela parte fraturada e desvinculada do todo, despreendida, seu pensamento vai de encontro a uma justaposição de partes voltando-se para alcançar uma síntese que abrange o todo em projeção do ser. Seu pensamento configura-se em afinidade com os argumentos holísticos, postando-se contra o reducionismo e o atomismo.

4. CONCLUSÃO

O caminho percorrido ao longo do presente trabalho consistiu em uma abordagem inicial do holismo metodológico, buscando identificar referenciais teóricos em uma linha interdisciplinar e voltados a relacionar as características fundamentais do holismo. Para tanto, procurei demonstrar uma oposição de perspectivas entre o holismo e o atomismo, contrapondo as bases compreensivas do holismo para com o reducionismo próprio do atomismo.

Em seguida, abordei o pensamento de Nancy Fraser e sua construção da teoria da justiça, manejando em coordenação a filosofia moral, a teoria e a prática política. Concentrei inicialmente os argumentos de vinculação do pensamento de Fraser com os pontos primordiais do

15 “Affirmative strategies for redressing for injustice aim to correct inequitable outcomes of social arrangements without disturbing the underlying social structures that generate them” (Fraser, 2004, p. 133).

16 “Transformative strategies, in contrast, aim to correct unjust outcomes precisely by restructuring the underlying generative framework” (Fraser, 2004, p. 133).

holismo na abordagem do conceito e dinâmica da esfera ou espaço público, com ênfase na abertura cíclica entre o múltiplo e o uno. Em seguida, tematizei as lutas sociais e a teoria crítica de Fraser na percepção da justiça social e suas dimensões econômico-distributiva, de reconhecimento e de participação política, sob o fundo comum normativo da paridade de participação.

Considerando os problemas norteadores do presente trabalho, concentrei os questionamentos ao redor de três inquirições fundamentais: (i) é possível configurar-se a compreensão de justiça social de Fraser, com sua interligação inerente dos temas redistribuição, reconhecimento e participação política como uma expressão teórica fundada no holismo e contrária a uma base atomista? (ii) em que medida as formulações de Fraser rechaçam uma percepção atomista das lutas sociais e demandas por justiça? (iii) como se entrelaçam em uma perspectiva holística o espaço público e as lutas pelo reconhecimento, pela redistribuição e pela participação política?

Tendo em conta os desenvolvimentos realizados, tenho como sustentáveis as seguintes proposições em face dos questionamentos elencados:

(i) é possível configurar-se a compreensão de justiça social de Fraser como alinhada à expressão teórica fundada no holismo. Fraser constrói sua teoria da justiça a partir do todo que envolve a expressão interativa do ser e do outro, em uma abordagem das interações sociais contrária ao estancamento de partes interativas ou fixações *a priori*, firmando um imbricamento inerente entre as dimensões de justiça e das influências recíprocas entre as expressões de injustiça social, ligadas à redistribuição, reconhecimento e efetiva participação política;

(ii) as formulações de Fraser rechaçam uma percepção atomista e reducionista das lutas sociais e demandas por justiça, na medida em que as situam em um plano integrado e não fragmentável, com implicações recíprocas e somente compreendidas pela integração aberta e cíclica entre o uno e o múltiplo em um todo que se faz síntese e não justaposição. O ser se projeta em afirmação reativa para com o outro, em uma gramática de emancipação que visa romper com lastros de dominação ou subjugação implícitos e pretensamente incontroversos, donde o propósito se faz não pela introjeção do externo homogeneizador, mas sim pela expressão de sentido do ser de dentro para fora, manifestando-se pela construção democrática que efetivamente alcance a paridade de participação dos humanos como pares em uma arena política discursiva;

(iii) a perspectiva holística entrelaça-se com o espaço público e as lutas por reconhecimento, redistribuição e participação política na medida em que se apoiam em um todo como fonte de compreensão epistêmica, envolvido em teias de implicações recíprocas e situadas em um processo contínuo de construção, reconstrução e reavaliações de sentido. O ser e o outro em uma implicação de reatividade contínua, nas implicações do interno e externo miscíveis em suas influências mas diversos em sua existência. O uno e o múltiplo como uma composição igualmente recíproca e avessa a fracionamentos, com convivência e estímulo no intercalar de discursos e contradiscursos, donde há uma necessária combinação entre reconhecimento, redistribuição e participação política na construção contínua da justiça social.

REFERÊNCIAS

AGUTTER, Paul. S.; WHEATLEY, Denis N.. *Thinking about life: the history and philosophy of biology and other sciences*. New York: Springer, 2008.

BERNARDES, Márcia Nina. Esferas públicas transnacionais e inclusão política: implicações domésticas de novas configurações transnacionais. In: MAIA, Antônio Cavalcanti et AL (org.). *Perspectivas atuais da filosofia do direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 213 – 229.

DESCARTES, René. *Discurso do método*. Trad. prefácio e notas de João Cruz Costa. Rio de Janeiro: Ediouro, 1999.

FERRARESE, Estelle. Introduction. In *Qu'est-ce que la justice sociale? Reconnaissance et redistribution*. Édition établie, traduction et introduction par Estelle Ferrarese. Paris: Éditions la Découverte, 2005.

FRASER, Nancy. *Qu'est-ce que la justice sociale? Reconnaissance et redistribution*. Édition établie, traduction et introduction par Estelle Ferrarese. Paris: Éditions la Découverte, 2005.

_____. Reconhecimento sem ética? Trad. Ana Carolina Freitas Lima Ogando e Mariana Prandini Fraga Assis. In *Lua Nova*, São Paulo, n. 70, p. 101-138, 2007.

_____. Reenquadrando a justice em um mundo globalizado. Trad. Ana Carolina Freitas Lima Ogando e Mariana Prandini Fraga Assis. In *Lua Nova*, São Paulo, n. 77, p. 11-39, 2009.

_____. Reconstructing democratic justice: redistribution, recognition, and participation. In. BENHABIB, Seyla and FRASER, Nancy (ed.). *Pragmatism, critique, judgment: essays for Richard J. Bernstein*. Cambridge, London: The Mit Press, 2004.

_____. and HONNETH, Axel. *Redistribución o reconocimiento? Un debate político-filosófico*. Trad. Pablo Manzano. Madrid, Coruña: Fundación Paideia Galiza, Ediciones Morata, 2006.

KUHN, Thomas S.. *The structure of scientific revolutions*. 3^a Edition. London and Chicago: The University of Chicago Press, 1996.

LARA, María Pia and FINE, Robert. Justice and the public sphere The dynamics of Nancy Fraser's critical theory. In. LOVELL, Terry (ed.). *(Mis)recognition, Social Inequality and Social Justice*. Nancy Fraser and Pierre Bourdieu. London, New York: Routledge, 2007. p. 36-48

LOVELL, Terry. Nancy Fraser's integrated theory of justice A 'sociologically rich' model for a global capitalist era? In. LOVELL, Terry (ed.). *(Mis)recognition, Social Inequality and Social Justice*. Nancy Fraser and Pierre Bourdieu. London, New York: Routledge, 2007. p. 66-87.

PELÁEZ, Francisco J. Contreras. *La filosofía de la historia de Johann G. Herder*. Universidad D Sevilla: Sevilla, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Um discurso sobre as ciências*. 7^a Edição. Porto: Edições Afrontamento, 1995.

SMUTS, J. C.. 2^a Edition. *Holism and evolution*. London: The Macmillan Company, 1927.

TAYLOR, Charles. *Argumentos filosóficos*. Trad. Adail Ubirajara Sobral. São Paulo: Edições Loyola, 2000.

A LAUDATO SI¹: UM NOVO, NECESSÁRIO E APROFUNDADO OLHAR SOBRE A CRISE SOCIOAMBIENTAL NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

Marise Costa de Souza Duarte^{2}*

RESUMO

O texto se propõe a expor os principais aspectos da Carta Encíclica *Laudato Si*, conhecida como Encíclica Verde, publicada, em 2015, pela Igreja Católica; documento que veio trazer à tona a crise socioambiental contemporânea, chamando a atenção de todos – católicos ou não – sobre a importância e urgência no cuidado com o ambiente e com o elemento humano; revelando, de modo incontestado, a interdependência entre pobreza e meio ambiente. Objetiva contribuir para o inevitável debate que se deve travar sobre o tema, especialmente no âmbito da academia, lócus privilegiado do conhecimento e da formação social.

Palavras-chave: Sociedade. Crise Socioambiental. *Laudato Si*. Encíclica Verde.

1 Tradução em português: Louvado Seja.

2 Professora Adjunta do Departamento de Direito Público da UFRN, Procuradora Municipal de Natal/RN, Doutora em Arquitetura e Urbanismo - PPGAU/UFRN (Área de concentração: Urbanização, Projetos e Políticas Físico-Territoriais), com estágio de doutoramento na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra-Portugal; Mestre em Direito Público - DPU/UFRN, Graduada e Especialista em Serviço Social - DESSO/UFRN.

ABSTRACT

The text proposes to expose the main aspects of the Encyclical Letter *Laudato Si*, known as an encyclical about environment (*Green Encyclical*), published in 2015 by the Catholic Church; a document that brought to light the contemporary social and environmental crisis, drawing the attention of all – catholics or not – about the importance and urgency of caring for the environment and the human element; revealing, unquestionably, the interdependence between poverty and the environment. It aims to contribute to the inevitable discussion on the subject, especially in the field of academy, a privileged *locus* of knowledge and social formation.

Keywords: Society. Social-environmental Crisis. *Laudato Si*. *Green Encyclical*.

1. INTRODUÇÃO

Chegando aos meados da segunda década do século XXI temos, em grande parte do Planeta, um acirramento dos problemas ambientais e sociais surgidos a partir da segunda metade do século XX; o que suscita a necessidade de olharmos atentamente para o cenário posto e buscar formas de enfrentamento.

Sem descurar dos graves problemas que afligem a Humanidade na atualidade, destaca-se, no campo ambiental, os graves problemas de escassez de água (em quantidade e qualidade) e de disposição do lixo, associados aos inegáveis efeitos das mudanças climáticas; enquanto no âmbito social, indiscutivelmente, se coloca o alarmante problema dos refugiados políticos, que ganhou enorme visibilidade no ano de 2015. Ainda que os efeitos desses problemas ambientais e sociais sejam sentidos pela sociedade em geral, não se pode negar que as classes sociais mais pobres são afetadas com maior intensidade.

Por outro lado, já temos, na seara do Direito Internacional, diversas normas voltadas à proteção dos direitos humanos e ao meio ambiente; que garantiriam, se adotadas pelos países compromissários, uma realidade social mais equânime e um ambiente (urbano e rural) equilibrado, onde os recursos naturais pudessem garantir tanto a qualidade de vida das atuais como das futuras gerações.

Ciente de que a problemática social e ambiental vivenciada na contemporaneidade deriva de uma teia de fatores, dentre os quais os

econômicos e políticos se revelam mais expressivos, se exige uma profunda reflexão sobre o estágio de evolução no qual se encontra a Humanidade, onde as questões sociais e ambientais (que aqui passaremos a denominar socioambientais) se colocam como centrais, ainda que muitas vezes não sejam vistas nem postas como tais nas discussões políticas e no campo das políticas econômicas.

Enxergando essa realidade e refletindo profundamente sobre ela, um recente documento publicado, em 2015, pela Igreja Católica – a Carta Encíclica *Laudato Si* sobre o Cuidado da Casa Comum, também conhecida como Encíclica Verde – veio trazer à tona a crise socioambiental contemporânea; chamando a atenção de todos – católicos ou não – sobre a importância e urgência do cuidado com o ambiente e com o elemento humano; revelando, de modo incontestável, a interdependência entre pobreza e meio ambiente.

Colocando a questão da finitude e esgotabilidade dos recursos naturais no Planeta (visto como a nossa casa comum) e a falta de cuidado dos indivíduos com o ambiente em que vivem e do qual fazem parte, o documento chama a atenção para a necessidade de uma mudança radical no comportamento da Humanidade a partir da constatação de que, se não atrelados ao progresso social e moral, a evolução científica e tecnológica e o desenvolvimento econômico se voltarão contra o próprio indivíduo.

Destacando-se a riqueza e profundidade do documento – que, mais que ser o magistério social da Igreja Católica, se coloca como um verdadeiro instrumento educativo para a tomada de consciência e ação em face da crise socioambiental que permeia a vida do Planeta – iremos aqui pontuar seus principais aspectos, de modo a contribuir para o inevitável debate que se deve travar, especialmente no âmbito da academia, locus privilegiado do conhecimento e da formação social

O texto foi construído a partir da leitura completa da Encíclica *Laudato Si* e a seleção, sob o nosso olhar, de seus principais aspectos. Ciente de que a exposição que passa a ser realizada certamente não possui o mérito de pontuar todas as ideias contidas na Carta Papal, o esforço despendido teve como principal objetivo possibilitar uma primeira aproximação com o documento, entendido como um grande marco de tratamento teórico da questão socioambiental contemporânea.

2. QUESTÕES SOCIOAMBIENTAIS CENTRAIS

Posicionando-se com relação a cada uma das questões que passarão a ser expostas, destaca-se, preliminarmente, que o documento elege eixos que, segundo se encontra ali consignado, atravessam a Encíclica inteira; como:

a relação íntima entre os pobres e a fragilidade do Planeta, a convicção de que tudo está estreitamente interligado no mundo, a crítica do novo paradigma e das formas de poder que derivam da tecnologia, o convite a procurar outras maneiras de entender a economia e o progresso, o valor próprio de cada criatura, o sentido humano da ecologia, a necessidade de debates sinceros e honestos, a grave responsabilidade da política internacional e local, a cultura do descarte e a proposta dum novo estilo de vida. [(PAPA FRANCISCO, 2015, P.15)].

Como questões socioambientais centrais, a Encíclica *Laudato Si* traz à tona: o problema da poluição e das mudanças climáticas; a questão da água; a perda de biodiversidade; a deterioração da qualidade de vida humana e degradação social e a desigualdade planetária.

a) Sobre a poluição e o clima

Com relação ao problema da poluição e mudanças climáticas, o documento chama atenção para a questão da produção desmedida de resíduos associada à cultura do descarte. Lembra que a exposição aos poluentes atmosféricos produz uma vasta gama de efeitos sobre a saúde, particularmente dos mais pobres, provocando milhões de mortes prematuras. Nesse contexto, destaca que:

ainda não se conseguiu adotar um modelo circular de produção que assegure recursos para todos e para as gerações futuras e que exige limitar, o mais possível, o uso dos recursos não-renováveis, moderando o seu consumo, maximizando a eficiência no seu aproveitamento, reutilizando e reciclando-os. [(PAPA FRANCISCO, 2015, P.20)].

Colocando a questão do clima (visto como bem comum) como um problema global com graves implicações ambientais, sociais, econômicas, distributivas e políticas, e um dos principais desafios para o Planeta, conclama a Humanidade à tomada de consciência quanto à necessidade de mudanças de estilos de vida, de produção e de consumo; lembrando que a alta concentração de gases de efeito de estufa (dióxido de carbono, metano, óxido de azoto, e outros) na atmosfera deriva do modelo de desenvolvimento baseado no uso intensivo de combustíveis fósseis, que está no centro do sistema energético mundial. Nesse contexto, o Papa lembra da prática crescente de desflorestamento e da

mudança na utilização do solo principalmente para monocultura agrícola; o que incide sobre a disponibilidade dos recursos naturais, com forte impacto na biodiversidade do Planeta. Alia-se a esse quadro o aumento do nível do mar, o que, conforme pontua o documento, pode criar situações de extrema gravidade, considerando que 1/4 da população mundial vive à beira-mar ou muito perto dele, e a maior parte das megacidades estão situadas em áreas costeiras.

Quanto aos efeitos das mudanças climáticas sobre os países em desenvolvimento e as populações mais fragilizadas economicamente, o documento lembra que tais camadas sociais vivem, muitas vezes, em lugares particularmente afetados por fenômenos relacionados com o aquecimento global, e os seus meios de subsistência dependem fortemente das reservas naturais e dos chamados serviços do ecossistema, como: a agricultura, a pesca e os recursos florestais. Destaca-se, ainda, que, por não possuírem disponibilidade econômica nem recursos que lhes permitam adaptar-se aos impactos climáticos ou enfrentar situações catastróficas, e por gozarem de reduzido acesso a serviços sociais e de proteção, tais populações se colocam bastante vulneráveis às consequências das alterações climáticas.

b) Sobre a água

A questão da água também se coloca, naquele documento, como um grande problema de caráter socioambiental. Colocando em pauta a importância da água potável e limpa para a vida humana e para a sustentabilidade dos ecossistemas terrestres e aquáticos; o documento levanta a carência desse recurso, notadamente em grandes cidades e no caso da população mais pobre, que, em geral, não tem acesso ao mesmo, em qualidade e quantidade suficiente, o que termina por trazer consequências mais graves às crianças. Em paralelo, é destacado que, em alguns lugares, cresce a tendência para se privatizar este recurso escasso, tornando-se uma mercadoria sujeita às leis do mercado; fato que suscita a constatação de que “o acesso à água potável e segura é um direito humano essencial, fundamental e universal, porque determina a sobrevivência das pessoas e, portanto, é condição para o exercício dos outros direitos humanos” [(PAPA FRANCISCO, 2015, P.26)].

c) Quanto à biodiversidade

Colocando a perda de biodiversidade como decorrência de formas imediatistas de entender a economia e a atividade comercial e

produtiva (onde o uso de agrotóxicos é um forte exemplo); o documento pontua que tal perda “implica simultaneamente a perda de espécies que poderiam constituir, no futuro, recursos extremamente importantes, não só para a alimentação mas também para a cura de doenças e vários serviços”. [(PAPA FRANCISCO, 2015, P.27)].

Nesse cenário, a Encíclica pontua a ausência de análise cuidadosa dos impactos das atividades econômicas na biodiversidade (muitas vezes analisando-se apenas efeitos pontuais no solo, na água e no ar); o que termina por afetar, irremediavelmente, a existência de muitas espécies da flora e da fauna, essenciais para o equilíbrio dos ecossistemas. A transformação de zonas úmidas em terrenos agrícolas, o desaparecimento dos ecossistemas constituídos por manguezais e a extração descontrolada dos recursos pesqueiros *são* colocados na Carta como exemplos dos efeitos desastrosos dessa falta de cuidado com a biodiversidade no ambiente terrestre ou aquático.

d) Quanto à deterioração da qualidade de vida humana e a degradação social

Postas tais principais questões, o documento vem dar visibilidade à deterioração da qualidade de vida humana e degradação social como efeitos da degradação ambiental decorrente do modelo atual de desenvolvimento e da cultura do descarte sobre a vida das pessoas.

Colocando em tela a insustentabilidade que se constata em muitas cidades do Planeta, o documento pontua como mazelas: a poluição proveniente de emissões tóxicas, os problemas de transporte, a poluição visual e acústica, o excesso de consumo de energia e água, a falta de espaços verdes suficientes associada à privatização dos espaços públicos, em contraponto a locais de especial beleza em áreas seguras e privatizadas.

Como componentes sociais da mudança global, que derivam dos efeitos de algumas inovações tecnológicas no âmbito laboral, é destacada: a exclusão social, a desigualdade no fornecimento e consumo da energia e outros serviços, a fragmentação social, o aumento da violência e o aparecimento de novas formas de agressividade social, o narcotráfico e o consumo crescente de drogas entre os mais jovens, associado à perda de identidade. Tais principais evidências demonstram, conforme o documento, que “o crescimento nos últimos dois séculos não significou, em todos os seus aspectos, um verdadeiro progresso integral e uma melhoria da qualidade de vida”. [(PAPA FRANCISCO, 2015, P.35)].

e) Sobre a desigualdade planetária

Realizando uma análise integrada entre a degradação ambiental e a degradação social, o documento prescreve que “não podemos enfrentar adequadamente a degradação ambiental, se não prestarmos atenção às causas que têm a ver com a degradação humana e social”; a partir da principal constatação de que a deterioração do meio ambiente e a da sociedade afetam de modo especial os mais frágeis do Planeta. Como exemplos claros dessa inter-relação, destaca que:

o esgotamento das reservas pesqueiras prejudica especialmente as pessoas que vivem da pesca artesanal e não possuem qualquer maneira de a substituir, a poluição da água afeta particularmente os mais pobres que não têm possibilidades de comprar água engarrafada, e a elevação do nível do mar afeta principalmente as populações costeiras mais pobres que não têm para onde se transferir. O impacto dos desequilíbrios atuais manifesta-se também na morte prematura de muitos pobres, nos conflitos gerados pela falta de recursos e em muitos outros problemas que não têm espaço suficiente nas agendas mundiais. [(PAPA FRANCISCO, 2015, p. 38)]

No mesmo caminho, o documento pontua a enorme desigualdade entre classes (o que parece revelar, na prática, que alguns se sintam mais humanos que outros, como se tivessem nascido com maiores direitos), vez que, enquanto alguns vivem um ambiente de miséria degradante, sem quaisquer possibilidades de melhoria, outros não sabem sequer o que fazer com o que têm, ostentando vaidosamente uma suposta superioridade e deixando atrás de si um nível de desperdício tal que seria impossível generalizar sem destruir o Planeta.

Diante dessas constatações, o Pontífice traz o inevitável reconhecimento de que “uma verdadeira abordagem ecológica sempre se torna uma abordagem social, que deve integrar a justiça nos debates sobre o meio ambiente, para ouvir tanto o clamor da terra como o clamor dos pobres”. [(PAPA FRANCISCO, 2015, p.39)]

Isso obriga, segundo a Carta Papal, a pensar numa ética das relações internacionais; o que releva uma verdadeira dívida ecológica, particularmente entre os países do Norte e os países do Sul, ligada a desequilíbrios comerciais com consequências no âmbito ecológico e com o uso desproporcionado dos recursos naturais efetuado historicamente por alguns países. Nisso se inclui os danos causados pela exportação de

resíduos sólidos e líquidos tóxicos para os países em desenvolvimento e pela atividade poluente de empresas que fazem nos países menos desenvolvidos aquilo que não podem fazer nos países que lhes dão o capital.

Como resultado, conforme análise do Papa, surgem, muitas vezes, graves danos humanos e ambientais, como: desemprego, aldeias sem vida, esgotamento de reservas naturais, desflorestamento, empobrecimento da agricultura e pecuária local, crateras, colinas devastadas, rios poluídos e qualquer obra social que já não se pode sustentar, quando aquelas empresas se retiram.

Nesse contexto, o documento traz a previsibilidade de que o esgotamento de alguns recursos pode contribuir para o surgimento de novas guerras, que causem danos graves ao meio ambiente e à riqueza cultural dos povos; o que se agrava quando se pensa em energia nuclear e armas biológicas.

Diante da fragilidade econômica, institucional e tecnológica das regiões e países mais pobres, é necessário, conforme pontua o documento, que os países desenvolvidos contribuam para resolver essa dívida social e ambiental.

3. QUESTÕES CORRELACIONADAS

No contexto das questões socioambientais levantadas, a Carta Papal suscita alguns aspectos que contribuem decisivamente para a manutenção do quadro de crise socioambiental posto na sociedade contemporânea; como o que denomina fraqueza das reações, onde se insere a fraqueza da reação política internacional (muitas vezes submissa ao setor financeiro e tecnológico). Nessa análise destaca a ausência da cultura necessária para enfrentar a crise socioambiental instalada e a necessidade de construir lideranças que tracem caminhos, procurando dar resposta às necessidades das gerações atuais, considerando os direitos das gerações futuras. Para tanto, julga indispensável:

a criação de um sistema normativo que inclua limites invioláveis e assegure a proteção dos ecossistemas, antes que as novas formas de poder derivadas do paradigma tecno-econômico acabem por arrasá-los não só com a política, mas também com a liberdade e a justiça". [(PAPA FRANCISCO, 2015, p.43)]

Por outro lado, a Encíclica destaca três questões que se colocam absolutamente interligadas: paz, justiça e conservação da criação, que,

conforme posto naquele documento, não poderão ser tratadas individualmente.

Na análise realizada, tratando sobre o destino comum dos bens, o Pontífice lembra que a tradição cristã nunca reconheceu como absoluto ou intocável o direito à propriedade privada, e salientou a função social de qualquer forma de propriedade privada. Reportando-se à consequências práticas dessa premissa, lembra o que foi explicitado pelos bispos do Paraguai:

Cada camponês tem direito natural de possuir um lote razoável de terra, onde possa estabelecer o seu lar, trabalhar para a subsistência da sua família e gozar de segurança existencial. Este direito deve ser de tal forma garantido, que o seu exercício não seja ilusório mas real. Isto significa que, além do título de propriedade, o camponês deve contar com meios de formação técnica, empréstimos, seguros e acesso ao mercado. [(PAPA FRANCISCO, 2015, p.74)]

No que se refere ao meio ambiente, a Encíclica lembra ser o mesmo um bem coletivo, patrimônio de toda a Humanidade e responsabilidade de todos; de modo que, aquele que possui uma parte desse bem deve administrá-la em benefício de todos.

4. A CRISE ECOLÓGICA E O COMPORTAMENTO HUMANO

Invocando o magistério do Papa João Paulo II, a *Laudato Si* coloca em pauta a inter-relação entre o cuidado/melhoria do ambiente no Planeta com as mudanças profundas nos estilos de vida, nos modelos de produção e de consumo e nas estruturas consolidadas de poder que regem as sociedades; o que é posto como imprescindível na contemporaneidade.

Nesse sentido, propõe que se dê atenção ao paradigma tecnocrático dominante que guia o ser humano e sua ação no mundo. Reconhecendo o enorme poder da tecnologia, traz a preocupação com a falta de uma formação e desenvolvimento humanos para o uso desse poder.

Destacando a globalização do paradigma tecnocrático, suscita a atenção para a ideia de crescimento infinito ou ilimitado, que tanto entusiasmou os economistas, os teóricos das finanças e da tecnologia, desconsiderando a fragilidade dos bens naturais.

Reconhecendo a não neutralidade dos produtos da técnica e sua influência no condicionamento de estilos de vida, diz que o paradigma tecnocrático tende a exercer seu domínio também sobre a economia e a política; que, postas em função do lucro, desconsideram as consequências negativas para o ser humano.

Colocando em pauta o discurso de que a economia e a tecnologia resolverão os problemas ambientais e que os problemas da fome e da miséria no mundo serão resolvidos simplesmente com o crescimento do mercado, diz que o mercado, por si mesmo, não garante o desenvolvimento humano integral nem a inclusão social.

Conforme a Carta Papal, se, por um lado, se tem um “super-desenvolvimento dissipador e consumista”, por outro se constata, de modo inadmissível, “situações de miséria desumanizadora”; que, como destaca, não são enfrentadas de forma eficiente pelas instituições econômicas e programas sociais [(PAPA FRANCISCO, 2015, p. 86)].

Ainda na análise do comportamento humano, a fragmentação do saber é posta, pelo Pontífice, como um fator que, de forma frequente, leva a perda do sentido da totalidade, das relações que existem entre as coisas e do horizonte alargado que se necessita para a devida compreensão da vida e do ambiente que a cerca. Nesse contexto, traz à tona sintomas que demonstram o equívoco do paradigma dominante que guia a sociedade na contemporaneidade, quais sejam: a degradação ambiental, a ansiedade, a perda do sentido da vida e da convivência social. Nas lúcidas palavras do Papa:

A cultura ecológica não se pode reduzir a uma série de respostas urgentes e parciais para os problemas que vão surgindo à volta da degradação ambiental, do esgotamento das reservas naturais e da poluição. Deveria ser um olhar diferente, um pensamento, uma política, um programa educativo, um estilo de vida e uma espiritualidade que oponham resistência ao avanço do paradigma tecnocrático. Caso contrário, até as melhores iniciativas ecologistas podem acabar bloqueadas na mesma lógica globalizada. Buscar apenas um remédio técnico para cada problema ambiental que aparece, é isolar coisas que, na realidade, estão interligadas e esconder os problemas verdadeiros e mais profundos do sistema mundial.

(...)

Todavia é possível voltar a ampliar o olhar, e a liberdade humana é capaz de limitar a técnica, orientá-la e colocá-la ao serviço doutro tipo de progresso, mais saudável, mais humano, mais social, mais integral. [(PAPA FRANCISCO, 2015, p.87-88)]

Colocando-se diante dessa realidade, a Encíclica suscita a urgência de se avançar numa “corajosa revolução cultural”, que seja capaz de:

abrandar a marcha para olhar a realidade doutra forma, recolher os avanços positivos e sustentáveis e ao mesmo tempo recuperar os valores e os grandes objetivos arrasados por um desenvolvimento megalómano. [(PAPA FRANCISCO, 2015, p. 89)]

Trazendo à análise o que denomina de “crise do antropocentrismo moderno e suas consequências”, e partindo da ideia de que “a crise ecológica é uma expressão ou uma manifestação externa da crise ética, cultural e espiritual da modernidade”, a Encíclica coloca a importância de se curar todas as relações humanas fundamentais, onde se incluem alguns caminhos, como o descarte da cultura do relativismo prático (que reduz as pessoas a objeto) e a exigência de defesa do trabalho (necessidade intrínseca à natureza humana, que faz parte do sentido da vida, do desenvolvimento humano e da realização pessoal) diante de uma economia centrada na busca do progresso tecnológico direcionado à diminuição dos custos de produção e redução de postos de trabalho.

5. O CAMINHO DA ECOLOGIA INTEGRAL (DIMENSÕES HUMANAS E SOCIAIS)

Buscando caminhos para enfrentamento da crise ecológica da atualidade, a Encíclica suscita uma reflexão sobre os diferentes elementos duma ecologia integral, que inclua claramente as dimensões humanas e sociais.

Partindo da concepção da ecologia, como o estudo das relações entre os organismos vivos e o ambiente onde se desenvolvem (numa constante inter-relação), a Encíclica suscita a necessidade de se refletir e discutir sobre as condições de vida e de sobrevivência duma sociedade, colocando em pauta a questão dos modelos de desenvolvimento, produção e consumo.

Assim, destacando que não existem duas crises separadas (uma ambiental e outra social), mas uma única e complexa crise socioambiental, o documento coloca a importância de se buscar soluções integrais que considerem as interações dos sistemas naturais entre si e com os sistemas sociais. Nesse sentido, as diretrizes para a solução dessa crise requerem, segundo a Carta, uma abordagem integral para “combater a pobreza, devolver a dignidade aos excluídos e, simultaneamente, cuidar da natureza”. [(PAPA FRANCISCO, 2015, p. 108)]

Nesse contexto, o documento chama a atenção para uma necessária ecologia econômica, capaz de induzir a considerar a realidade de forma mais ampla, onde a proteção do meio ambiente se constitua parte integrante do processo de desenvolvimento, não sendo considerada de forma isolada. Na mesma análise, destaca a importância da ecologia social, que traz a ideia de que o estado de saúde das instituições sociais (desde à família à comunidade internacional) tem consequências no ambiente e na qualidade de vida humana.

Como mais um aspecto da integralidade da ecologia, tem-se, nos termos da Carta Papal, a necessidade de proteção do patrimônio histórico, artístico e cultural, que traz como essência a necessidade de se salvaguardar as identidades culturais originais das comunidades e o cuidado com as riquezas culturais da Humanidade, no seu sentido mais amplo; o que traduz a essência de uma ecologia cultural, que deve se colocar em contraposição à:

visão consumista do ser humano, incentivada pelos mecanismos da economia globalizada atual que tende a homogeneizar as culturas e a debilitar a imensa variedade cultural, que é um tesouro da Humanidade. [(PAPA FRANCISCO, 2015, p. 110)]

Nesse contexto, o documento coloca a necessidade de, ao invés de se homogeneizar ações e soluções, se ter em conta a complexidade das problemáticas locais, que requerem a participação ativa dos habitantes a partir de suas realidades concretas.

Completando a visão da integralidade da ecologia, o Pontífice chama a atenção para a ecologia da vida cotidiana, que se refere aos comportamentos e ações adotadas nos espaços onde as pessoas vivem (considerando que os ambientes onde vivemos influem sobre a nossa maneira de ver a vida, sentir e agir). Segundo o documento:

Dada a relação entre os espaços urbanizados e o comportamento humano, aqueles que projetam edifícios, bairros, espaços públicos e cidades precisam da contribuição dos vários saberes que permitem compreender os processos, o simbolismo e os comportamentos das pessoas. Não é suficiente a busca da beleza no projeto, porque tem ainda mais valor servir outro tipo de beleza: a qualidade de vida das pessoas, a sua harmonia com o ambiente, o encontro e ajuda mútua. Por isso também, é tão importante que o ponto de vista dos habitantes do lugar contribua sempre para a análise da planificação urbanista. [(PAPA FRANCISCO, 2015, p.116)]

A partir dessa compreensão, o Pontífice considera a necessidade de cuidar dos espaços comuns, dos marcos visuais e das estruturas urbanas que melhoram o sentido de pertencimento, a sensação de enraizamento, o sentimento de “estar em casa dentro da cidade que nos envolve e une” (PAPA FRANCISCO, 2015, p. 117); destacando que

toda a intervenção na paisagem urbana ou rural deveria considerar que os diferentes elementos do lugar formam um todo, sentido pelos habitantes como um contexto coerente com a sua riqueza de significados. [(PAPA FRANCISCO, 2015, p. 117)]

Nesse contexto, a Encíclica considera como questão central da ecologia humana, o grave problema de falta de habitação que se verifica em muitas partes do mundo, destacando a importância da propriedade da casa para a dignidade das pessoas e o desenvolvimento das famílias. Sobre esse tema, diz o Papa que “se num lugar concreto já se desenvolveram aglomerados caóticos de casas precárias, trata-se primariamente de urbanizar estes bairros, não de erradicar e expulsar os habitantes” (PAPA FRANCISCO, 2015, p.118); o que demonstra sua sensibilidade para o grave problema das frequentes remoções de comunidades situadas em áreas precárias em várias partes do mundo. Nessa mesma análise aponta, ainda, para a necessária criatividade de se integrar bairros precários numa cidade acolhedora, possibilitando o convívio e a integração dos diferentes (o que considera um novo fator de progresso).

Compondo seu magistral pensamento sobre a ecologia da vida cotidiana, o Pontífice ainda destaca a questão do transporte nos centros urbanos e necessidade de se dar prioridade ao transporte público e sua imprescindível melhoria e, no ambiente rural, a necessidade de enfrentamento da situação de abandono e desleixo que sofrem alguns habitantes das áreas rurais, onde não chegam os serviços essenciais e onde existem trabalhadores reduzidos a situações de escravidão. Fica claro, no texto, a relação dessas questões à dignidade da pessoa humana.

Arrematando sua compreensão sobre a ecologia integral, o Pontífice considera a interconexão da mesma com a noção de bem comum; princípio que entende desempenhar um papel central e unificador na ética social e que pode ser compreendido como “o conjunto das condições da vida social que permitem, tanto aos grupos como a cada membro, alcançar mais plena e facilmente a própria perfeição”. [(PAPA FRANCISCO, 2015, p. 121)]

Nesse contexto, o Pontífice diz que o bem comum “pressupõe o respeito pela pessoa humana enquanto tal, com direitos fundamentais e

inalienáveis orientados para o seu desenvolvimento integral”; além de exigir “dispositivos de bem-estar e segurança social e o desenvolvimento dos vários grupos intermédios, aplicando o princípio da subsidiariedade”. [(PAPA FRANCISCO, 2015, p.121)]

Considerando o quadro de desigualdade social verificado na sociedade mundial atual, onde se constata uma privação progressiva de acesso a direitos humanos fundamentais, o documento destaca que “o princípio do bem comum torna-se imediatamente, como consequência lógica e inevitável, um apelo à solidariedade e uma opção preferencial pelos mais pobres”. [(PAPA FRANCISCO, 2015, p. 121-122)]

Diante dessa profunda reflexão, o documento conclama à prática da justiça intergeracional que, além de albergar a capacidade para pensar seriamente nas futuras gerações, suscita a necessidade de alargar o horizonte das nossas preocupações, pensando naqueles que, na atualidade, permanecem excluídos do desenvolvimento. Assim, como se encontra consignado na Encíclica, “para além de uma leal solidariedade entre as gerações, há que reafirmar a urgente necessidade moral de uma renovada solidariedade entre os indivíduos da mesma geração”. [(PAPA FRANCISCO, 2015, p. 125)]

6. PERCURSO PARA O DIÁLOGO

A partir de toda a análise desenvolvida, o documento se propõe a delinear grandes percursos de diálogo para enfrentamento do quadro de autodestruição que envolve a sociedade contemporânea. Nesse sentido, propõe algumas linhas de orientação e ação.

Em um primeiro momento coloca em pauta a imprescindibilidade de um diálogo sobre o meio ambiente na política internacional. Diz o documento:

Para enfrentar os problemas de fundo, que não se podem resolver com ações de países isolados, torna-se indispensável um consenso mundial que leve, por exemplo, a programar uma agricultura sustentável e diversificada, desenvolver formas de energia renováveis e pouco poluidoras, fomentar uma maior eficiência energética, promover uma gestão mais adequada dos recursos florestais e marinhos, garantir a todos o acesso à água potável.

(..)

Sabemos que a tecnologia baseada nos combustíveis fósseis – altamente poluentes, sobretudo o carvão mas também o petróleo e, em menor medida, o gás – deve ser, progressivamente e sem demora, substituída. [(PAPA FRANCISCO, 2015, p.128)]

Destacando o fato de que, nas últimas décadas, as questões ambientais deram origem a um amplo debate público, que fez crescer importantes espaços de compromisso e dedicação também no âmbito da sociedade civil, a Carta Papal registra a lentidão da política e da indústria para enfrentamento de tais desafios. Consignando o importante papel do movimento ecológico mundial, o documento deixa claro que:

as cimeiras mundiais sobre o meio ambiente dos últimos anos não corresponderam às expectativas, porque não alcançaram, por falta de decisão política, acordos ambientais globais realmente significativos e eficazes. [(PAPA FRANCISCO, 2015, p.129)]

Nesse tema chama a atenção para o conteúdo de Declarações advindas da Conferência de Estocolmo (1972)³ e da Conferência do Rio (1992)⁴ sobre meio ambiente; dentre as quais: a obrigação de quem contaminar assumir economicamente os custos derivados; o dever de se avaliar o impacto ambiental de toda e qualquer obra ou projeto; o compromisso de se estabilizar as concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera para inverter a tendência do aquecimento global; uma agenda com um programa de ação e uma convenção sobre biodiversidade e a declaração sobre princípios em matéria florestal.

Contudo, registra que os acordos internacionais celebrados naqueles encontros tiveram um baixo nível de implementação, porque não se estabeleceram adequados mecanismos de controle, revisão periódica e sanção das violações; continuando, os princípios ali enunciados, a requererem caminhos eficazes e ágeis de realização prática.

O documento não deixa, entretanto, de reconhecer as experiências positivas derivadas dos debates internacionais sobre o meio ambiente, como a Convenção de Basileia sobre os resíduos perigosos; a Convenção sobre o comércio internacional das espécies da fauna e da flora selvagens ameaçadas de extinção e a Convenção de Viena para a proteção da camada de ozônio e sua respectiva implementação através do Protocolo de Montreal. Porém, o mesmo pontua que, no cuidado com a biodiversidade, com a desertificação e com o combate às mudanças climáticas, os avanços foram muito menos significativos.

3 Como foi popularmente denominada a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada na cidade de Estocolmo, na Suécia, em 1972.

4 Denominação dada à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, também denominada Cúpula da Terra, realizada no Rio de Janeiro, em 1992.

Dedicando-se atenção especial à questão das mudanças climáticas, que abrange o tema da redução de gases de efeito estufa, o documento papal destaca a necessária honestidade, coragem e responsabilidade que são requeridas, sobretudo dos países mais poderosos e mais poluentes. Cita, nesse aspecto, a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, denominada Rio+20⁵, onde foi emitida uma Declaração final, que considera extensa mas ineficaz e diz que “as negociações internacionais não podem avançar significativamente por causa das posições dos países que privilegiam os seus interesses nacionais sobre o bem comum global” [(PAPA FRANCISCO, 2015, p. 131)].

Continuando na análise desse tema, o Pontífice destaca que, para diminuição de emissão de gases poluentes, algumas estratégias indicam a internacionalização dos custos ambientais, com o perigo de impor aos países de menores recursos, pesados compromissos de redução de emissões comparáveis aos dos países mais industrializados. Segundo o documento, a imposição destas medidas penaliza os países mais necessitados de desenvolvimento; trazendo “uma nova injustiça sob a capa do cuidado do meio ambiente”. Nesse contexto, lembra da concepção das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, considerando que, como disseram os bispos da Bolívia,

os países que foram beneficiados por um alto grau de industrialização, à custa duma enorme emissão de gases com efeito de estufa, têm maior responsabilidade em contribuir para a solução dos problemas que causaram,. [(PAPA FRANCISCO, 2015, p. 132)]

Tratando da estratégia de compra-venda de “créditos de emissão”, o Papa considera a possibilidade de ocorrer uma nova forma de especulação; que, como argumenta, não ajuda a reduzir a emissão global de gases poluentes, nem implica na mudança radical que se necessita; mas, ao contrário, pode permitir o sustento do consumo excessivo de alguns países e setores.

Nos termos postos no documento, no âmbito dos países pobres, as prioridades devem ser a erradicação da miséria e o desenvolvimento social dos seus habitantes; paralelamente ao enfrentamento do “nível escandaloso” de consumo de alguns setores privilegiados da

5 Tal Conferência, realizada pelas Organizações das Nações Unidas – ONU, no Rio de Janeiro, no ano de 2012, se coloca como o marco mais atual do debate internacional sobre a problemática socioambiental contemporânea.

população, à melhoria do combate à corrupção e ao desenvolvimento de formas menos poluentes de produção de energia (devendo, para isso, contar com a ajuda dos países que cresceram muito à custa da atual poluição do Planeta).

Nesse contexto, destaca, ainda, a prática de descarte de resíduos e instalação de indústrias altamente poluentes em países de maior fragilidade institucional e o problema crescente dos resíduos marinhos e da proteção das áreas marinhas. E considera que urge acordos internacionais que se cumpram (dada a escassa capacidade das instâncias locais para intervirem de maneira eficaz) e que estabeleçam regime de governança para toda a gama dos chamados bens comuns globais.

Colocando em pauta que, no século XXI, se assiste uma perda de poder dos Estados nacionais – sobretudo porque a dimensão econômico-financeira, de carácter transnacional, tende a prevalecer sobre a política – considera:

indispensável a maturação de instituições internacionais mais fortes e eficazmente organizadas, com autoridades designadas de maneira imparcial por meio de acordos entre os governos nacionais e dotadas de poder de sancionar. [(PAPA FRANCISCO, 2015, p. 134)]

Percorrendo o caminho para o diálogo, o documento considera necessário que o mesmo se faça também no âmbito das políticas nacionais e locais. Entendendo que as questões relacionadas com o meio ambiente e com o desenvolvimento econômico também exigem atenção a essas políticas (nacionais e locais), são colocadas como funções inadiáveis de cada Estado o planejamento, a coordenação, o controle e o sancionamento dentro do respectivo território; o que implica numa regulação através do Direito, que estabelece as regras para as condutas permitidas à luz do bem comum. Conforme as palavras do Papa:

Os limites que uma sociedade sã, madura e soberana deve impor têm a ver com previsão e precaução, regulamentações adequadas, vigilância sobre a aplicação das normas, contraste da corrupção, ações de controle operacional sobre o aparecimento de efeitos não desejados dos processos de produção, e oportuna intervenção perante riscos incertos ou potenciais. [(PAPA FRANCISCO, 2015, p. 136)]

Assim, nos termos postos no documento, uma estrutura política e institucional deve incentivar as boas práticas, estimular a criatividade que busca novos caminhos, facilitar as iniciativas pessoais e coletivas em âmbito local; enfrentando os desafios de agir, a partir de grandes princípios da agenda ambiental, pensando no bem comum a longo prazo, sem sucumbir a interesses eleitoreiros.

Considerando a insuficiência de atendimento às regras jurídicas, muitas vezes devido à corrupção, entende o Papa que se requer a ação incisiva da população, através de organismos e associações não governamentais, compelindo os governos a desenvolverem normativas, procedimentos e controles mais rigorosos. Desse modo, o controle do poder político (nacional, regional e municipal) pelos cidadãos, segundo o Pontífice, é condição para se combater os danos ambientais. Ademais, no seu pensar, “as legislações municipais podem ser mais eficazes se houver acordos entre populações vizinhas para sustentarem as mesmas políticas ambientais”. [(PAPA FRANCISCO, 2015, p. 138)]

Afirmando que não se pode pensar em receitas uniformes, já que há problemas e limites específicos de cada país ou região, o Pontífice destaca que, a nível nacional e local sempre haverá muito o que fazer; utilizando-se medidas e tecnologias voltadas, por exemplo, à poupança energética, ao favorecimento de modalidades de produção industrial com a máxima eficiência energética e menor utilização de matérias-primas e à retirada do mercado de produtos pouco eficazes (do ponto de vista energético) ou mais poluentes.

Além disso, o Pontífice considera indicada: uma boa gestão dos transportes ou técnicas de construção e reestruturação de edifícios que reduzam o seu consumo energético e o seu nível de poluição; uma ação política local orientada para a alteração do modo de consumo; o desenvolvimento de uma economia de resíduos e reciclagem, para a proteção de determinadas espécies e a programação de uma agricultura diversificada com a rotação de culturas; a melhoria agrícola de regiões pobres, através de investimentos em infraestruturas rurais; a facilitação de formas de cooperação ou de organização comunitária que defendam os interesses dos pequenos produtores e salvaguardem da predação os ecossistemas locais, além de outras medidas e ações voltadas à sustentabilidade.

Contudo, o documento destaca indispensável o elemento da continuidade, vez que, como destaca, não se podem modificar as políticas relativas às alterações climáticas e a proteção ambiental todas as vezes que muda um governo. Nesse sentido, coloca a importância da pressão da população e das instituições.

No caminho do enfrentamento da questão socioambiental o Papa ainda propõe o diálogo e transparência nos processos decisórios. Nesse percurso suscita importantes considerações, dentre as quais:

a) importância de previsão de impacto ambiental dos empreendimentos e projetos⁶ através de processos políticos transparentes e sujeitos a diálogo; elaborado de forma interdisciplinar, transparente e independente de qualquer pressão econômica ou política e unido à análise das condições de trabalho e dos possíveis efeitos na saúde física e mental das pessoas, na economia local e na segurança;

b) a necessidade de se obter consensos entre os vários atores sociais no âmbito de iniciativas econômicas com potencial poluidor; o que possibilita se colocar em pauta diferentes perspectivas, soluções e alternativas, dando-se prioridade aos moradores locais;

c) o abandono da ideia de “intervenções” sobre o meio ambiente, para dar lugar a políticas pensadas e debatidas por todas as partes interessadas;

d) a compreensão que a participação (requerida) da sociedade não se reduza à decisão inicial sobre um projeto, mas implique também em ações de controle ou monitoramento constante;

d) a sinceridade e verdade nas discussões científicas e políticas, sem se limitar a considerar o que é permitido ou não pela legislação.

Na mesma linha do diálogo e transparência, o documento destaca a necessidade de que, em se tratando de eventuais riscos para o meio ambiente que possam afetar o bem comum presente e futuro, “as decisões sejam baseadas num confronto entre riscos e benefícios previsíveis para cada opção alternativa possível” (PAPA FRANCISCO, 2015, p. 141); o que, conforme o Pontífice, vale sobretudo

quando um projeto pode causar um incremento na exploração dos recursos naturais, nas emissões ou descargas, na produção de resíduos, ou então uma mudança significativa na paisagem, no habitat de espécies protegidas ou num espaço público. [(PAPA FRANCISCO, 2015, p. 142)]

Considerando a cultura consumista, que dá prioridade ao curto prazo e aos interesses privados, o Papa alerta para a possibilidade de

6 O Pontífice destaca que um estudo de impacto ambiental não deveria ser posterior à elaboração de um projeto produtivo ou de qualquer política, plano ou programa.

ocorrerem análises demasiado rápidas ou a ocultação de informação no estudo de empreendimentos e iniciativas econômicas que possam ocasionar dano ao ambiente. Nesse sentido, preleciona:

Em qualquer discussão sobre um empreendimento, dever-se-ia pôr uma série de perguntas, para poder discernir se o mesmo levará a um desenvolvimento verdadeiramente integral: Para que fim? Por qual motivo? Onde? Quando? De que maneira? A quem ajuda? Quais são os riscos? A que preço? Quem paga as despesas e como o fará? Neste exame, há questões que devem ter prioridade. Por exemplo, sabemos que a água é um recurso escasso e indispensável, sendo um direito fundamental que condiciona o exercício doutros direitos humanos. Isto está, sem dúvida, acima de toda a análise de impacto ambiental duma região. [(PAPA FRANCISCO, 2015, p.142)]

Nesse contexto traz à tona o princípio da precaução, objeto da Declaração do Rio de 1992⁷, considerando que o mesmo permite a proteção dos mais fracos (que dispõem de poucos meios para se defender) e a suspensão e modificação de um projeto que possa causar dano grave e irreversível ainda que não haja uma comprovação indiscutível

Na mesma análise, destaca a regra da inversão do ônus da prova, que tem como essência a necessidade de haver, por parte daquele que deseja realizar uma atividade ou instalar um empreendimento potencial ou efetivamente poluidor, a demonstração objetiva e contundente de que a atividade ou empreendimento proposto não vai gerar danos graves ao meio ambiente ou às pessoas que nele habitam.

Encerrando a análise a respeito do percurso para uma mudança do quadro de insustentabilidade socioambiental posto na sociedade atual, o Papa diz que a política e economia, em diálogo, devem se voltar à plenitude humana (PAPA FRANCISCO, 2015, p. 144). Nesse sentido, preleciona que “a política não deve submeter-se à economia, e esta não deve submeter-se aos ditames e ao paradigma eficientista da tecnocracia”. (PAPA FRANCISCO, 2015, p. 144). Lembra, nessa análise, que:

a salvação dos bancos a todo o custo, fazendo pagar o preço à população, sem a firme decisão de rever e reformar o sistema inteiro, reafirma um domínio absoluto da finança que não tem

7 Segundo o qual “quando existem ameaças de danos graves ou irreversíveis, a falta de certezas científicas absolutas não poderá constituir um motivo para adiar a adoção de medidas eficazes”. [(PAPA FRANCISCO, 2015, p.142-143)].

futuro e só poderá gerar novas crises depois duma longa, custosa e aparente cura. [(PAPA FRANCISCO, 2015, p.144)]

Trazendo à tona as crises financeiras dos anos 2007 e 2008, diz, o Pontífice, que ali se colocava o momento para o desenvolvimento de uma nova economia, mais atenta aos princípios éticos e a uma nova regulamentação da atividade financeira especulativa e da riqueza virtual; o que não ocorreu pois, segundo o mesmo, não houve uma reação que fizesse repensar os critérios obsoletos que continuam a governar o mundo. Aduzindo a irracionalidade que muitas vezes ocorre no setor produtivo, o Papa considera que não se enfrenta, com energia, o problema da economia real,

aquela que torna possível, por exemplo, que se diversifique e melhore a produção, que as empresas funcionem adequadamente, que as pequenas e médias empresas se desenvolvam e criem postos de trabalho. [(PAPA FRANCISCO, 2015, p.147)]

Nessa análise, a Carta Papal convida todos ao convencimento de que reduzir um determinado ritmo de produção e consumo, pode dar lugar a outra modalidade de progresso e desenvolvimento. E que os esforços para um uso sustentável dos recursos naturais não podem se considerados gasto inútil, mas um investimento que poderá proporcionar outros benefícios económicos a médio prazo.

Nesse caminho, diz, o Pontífice, que se trata de abrir caminho a oportunidades diferentes, o que não implica em limitar a criatividade humana nem o seu sonho de progresso, mas em orientar esta energia por novos canais e novas formas de desenvolvimento sustentável e equitativo. Devendo-se, inclusive, aceitar um certo decréscimo do consumo em algumas partes do mundo, com o fornecimento de recursos para que se possa crescer de forma saudável noutras partes. Nesse aspecto, o Papa Francisco enfatiza não ser suficiente conciliar, a meio termo, o cuidado da natureza com o ganho financeiro, ou a preservação do meio ambiente com o progresso; vez que os meios-termos, nesse campo, são apenas um pequeno adiamento do colapso. Em suas precisas palavras:

Trata-se simplesmente de redefinir o progresso. Um desenvolvimento tecnológico e económico, que não deixa um mundo melhor e uma qualidade de vida integralmente superior, não se pode considerar progresso. Além disso, muitas vezes a qualidade real de vida das pessoas diminui – pela deterioração do

ambiente, a baixa qualidade dos produtos alimentares ou o esgotamento de alguns recursos – no contexto dum crescimento da economia. Então, muitas vezes, o discurso do crescimento sustentável torna-se um diversivo e um meio de justificação que absorve valores do discurso ecologista dentro da lógica da finança e da tecnocracia, e a responsabilidade social e ambiental das empresas reduz-se, na maior parte dos casos, a uma série de ações de publicidade e imagem. [(PAPA FRANCISCO, 2015, p.148-149)]

Diante dessa análise, considera uma distorção conceitual o princípio da maximização do lucro que tende a ignorar os custos sociais e ambientais⁸ desde que se aumente a produção. Diz, assim, que só se poderia considerar ético um comportamento em que os custos económicos e sociais derivados do uso dos recursos ambientais comuns fossem reconhecidos de maneira transparente e plenamente suportados por quem deles usufrui e não por outras populações nem pelas gerações futuras.

Indagando o lugar da política, e considerando que a própria política é muitas vezes responsável pelo seu próprio descrédito (devido à corrupção e à falta de boas políticas públicas), o Papa diz que precisamos de uma política “que pense com visão ampla e leve por diante uma reformulação integral, abrangendo num diálogo interdisciplinar os vários aspectos da crise” (PAPA FRANCISCO, 2015, p.150-151); não deixando espaço para que alguns grupos económicos se apropriem do poder do Estado, se apresentando como benfeitores⁹. Nesse sentido, diz que

uma estratégia de mudança real exige repensar a totalidade dos processos, pois não basta incluir considerações ecológicas superficiais enquanto não se puser em discussão a lógica subjacente à cultura atual”. [(PAPA FRANCISCO, 2015, p.151)]

Considerando que uma política sã deveria ser capaz de assumir esse desafio, e suscitando a necessidade de um diálogo das religiões com as ciências, preleciona, o Pontífice, que a gravidade da crise na qual a sociedade se encontra nos obriga, a todos, a pensar no bem comum, prosseguindo pelo caminho do diálogo.

8 Como a derrubada de uma floresta, a desertificação de um território, a destruição da biodiversidade ou o aumento da poluição.

9 Inclusive sentindo-se autorizados a não observar certas normas até se chegar às diferentes formas de criminalidade organizada, tráfico de pessoas, narcotráfico e violência, todas muito difícil de erradicar, segundo o Papa.

7. POR UMA MUDANÇA INDIVIDUAL E COLETIVA

Diante de toda a aprofundada reflexão realizada, o Pontífice considera que, em que pese a necessidade de muitas mudanças na sociedade, a maior delas deve ocorrer no âmbito da humanidade, na consciência dos homens e mulheres que habitam o Planeta. Uma consciência basilar, em suas palavras, permitiria o desenvolvimento de novas convicções, atitudes de estilos de vida. Conforme Francisco, “surge, assim, um grande desafio cultural, espiritual e educativo que implicará longos processos de regeneração”. (PAPA FRANCISCO, 2015, p.155). Nesse sentido, o documento aponta para alguns caminhos, que passam a ser pontuados¹⁰.

1. A busca por um novo estilo de vida, que seja capaz de resistir ao condicionalismo psicológico e social que é imposto pelo mercado de consumo e onde os consumidores possam exercer sua responsabilidade social.

2. Uma nova educação ambiental, onde se inclua uma crítica aos “mitos” da modernidade baseados na razão instrumental (individualismo, progresso ilimitado, concorrência, consumismo, mercado sem regras) e venha a recuperar “os distintos níveis de equilíbrio ecológico: o interior consigo mesmo, o solidário com os outros, o natural com todos os seres vivos, o espiritual com Deus” (PAPA FRANCISCO, 2015, p.160). Nas palavras de Francisco, essa nova educação na responsabilidade ambiental pode incentivar vários comportamentos e hábitos diários, que terão incidência direta e importante no cuidado do meio ambiente. Uma educação onde seja difundido um novo modelo relativo ao ser humano, à vida, à sociedade e à relação com a natureza, em contraposição ao modelo consumista, transmitido pelos meios de comunicação social e através dos mecanismos eficazes do mercado.

3. Uma conversão ecológica (no sentido dinâmico de uma mudança duradoura), que, além de individual, se faça em âmbito comunitário. Para tanto, o Pontífice traz várias convicções da fé cristã e lembra do exemplo de São Francisco de Assis.

10 No documento ainda se encontram itens que expressam a fé cristã e que, em razão da natureza deste texto, não serão trazidos à colação. São eles: sinais sacramentais e descanso celebrativo; a Trindade e a relação entre as criaturas; a Rainha de toda a criação; para além do sol e Oração pela nossa Terra.

4. Alegria e paz, refletidas no retorno à simplicidade que, como lembra o Papa, permite saborear pequenas coisas, agradecer pelo que se tem (sem apego) e o não lamento por aquilo que não se possui. Uma vida simples, onde se encontre prazer e felicidade em coisas simples, que não se relacionem ao consumo. Uma integridade da vida humana, onde a humildade, a sobriedade feliz e a paz e harmonia interna estejam sempre presentes.

5. Uma fraternidade universal, que se expressa no amor civil e político, na responsabilidade para com os outros e o mundo, em atitudes de bondade e honestidade. O amor social (nos planos político, económico, cultural) seria a chave do desenvolvimento autêntico e uma norma constante e suprema do agir, nos impulsionando a pensar em grandes estratégias que detenham eficazmente a degradação ambiental e incentivem uma cultura do cuidado que permeie toda a sociedade. Nesse contexto, o Papa destaca as ações comunitárias e de associações que intervêm em prol do bem comum, defendendo o meio ambiente natural e urbano e que buscam a construção de um mundo melhor.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Chegando ao final da exposição sobre (o que consideramos) os principais aspectos da Encíclica *Laudato Si*, que expressam a riqueza teórico-prática do documento, e nos permite compreender as principais questões que perpassam a crise socioambiental na sociedade contemporânea, entendemos que estão postos os caminhos que se colocam para o seu enfrentamento.

Ciente de que tais caminhos se encontram inseridos em uma complexa realidade, pensamos que da análise realizada através daquela Carta é possível se evidenciar o papel de cada um dos atores sociais, em âmbito local, regional, nacional ou internacional no sentido de buscar a mudança do quadro de insustentabilidade socioambiental posto.

É de se reconhecer que, ainda que expressando a orientação de uma religião específica, o documento analisado possui enorme visibilidade mundial, especialmente considerando a importância do Papa Francisco, que, embora a frente de uma Igreja (Católica), vem se revelando um grande líder mundial; o que indica a concreta possibilidade de ser suscitado, em âmbito global, uma reflexão profunda sobre suas ideias expostas naquele documento.

Posto, na *Laudato Si*, um novo, necessário e aprofundado olhar sobre a crise socioambiental posta na sociedade contemporânea, no

cerne da qual todos estamos inseridos, pensamos que, diante das reflexões ali suscitadas, cabe-nos, como acadêmicos e, principalmente, como habitantes do Planeta no século XXI, trazê-las para o nosso cotidiano e ações diárias, de modo a contribuir com a mudança que se deseja ver no mundo, no caminho que já nos foi ensinado por Mahatma Gandhi.

REFERÊNCIAS

PAPA FRANCISCO. *Carta Encíclica Laudato Si sobre o Cuidado da Casa Comum: Roma. 2015*. Disponível em: http://w2.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html. Acesso em 12 set. 2015

AGÊNCIA ECCLESIA. *Laudato si: Papa ajuda a entender interdependência entre «ecologia» e «pobreza»*. Agência Ecclesia. Portugal, 11 set. 2015. Disponível em: <http://www.agencia.ecclesia.pt/noticias/nacional/laudato-si-papa-ajuda-a-entender-interdependencia-entre-ecologia-e-pobreza/>. Acesso em 20 set. 2015

EDUCAÇÃO AMBIENTAL: A AGRICULTURA COMO MODO DE SUSTENTABILIDADE PARA A PEQUENA PROPRIEDADE RURAL

Antonio Augusto Souza Dias¹

Marialice Antão de Oliveira Dias²

RESUMO

Este artigo traz uma breve reflexão sobre a educação para o homem do campo num contexto de desenvolvimento sustentável, numa visão antropocentrista e ecocentrista. Trazemos algumas considerações sobre a educação brasileira, a educação do campo e a educação ambiental no contexto do desenvolvimento objetivando criar no homem do campo uma consciência crítica de seus direitos como cidadão e de seus deveres como agente de produção, inculcando neste homem do campo uma preocupação com os cuidados das práticas agrícolas, objetivando uma produção economicamente viável e ecologicamente sustentável que lhe permita viver no campo e do campo em harmonia com a biodiversidade. *Visando* a sustentabilidade planetária, como alternativa a agricultura sintrópica, uma técnica desenvolvida por Ernst Götsch, que integra a produção de alimentos de maneira regenerativa natural de florestas desenvolvida em terras degradadas, restaurando solos improdutivos, devido às práticas degradadoras do homem, iniciando-se assim, um procedimento manual com implantação de folhagens de

1 Professor da Faculdade de Rondônia – FARO, Mestrando em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense. Advogado. aasd.adv@hotmail.com

2 Professora da Faculdade de Rondônia – FARO. Doutora em Direito Ambiental pela Université de Limoges/França. marialiceantao@gmail.com

florestas e restaurando plantações de legumes e outras culturas como: cacau, café, seringa e outras árvores frutíferas.

Palavras-chave: Educação Ambiental. Agricultura Sintrópica. Sustentabilidade.

ABSTRACT

This article presents a brief reflection on education for the rural man in a context of sustainable development, in an anthropocentric and ecocentric vision. We bring some considerations about Brazilian education, rural education and environmental education in the context of development aiming to create in rural man a critical awareness of his rights as a citizen and his duties as an agent of production, instilling in this man of the field a concern with the care of agricultural practices, aiming at an economically viable and ecologically sustainable production that allows it to live in the field and the countryside in harmony with biodiversity. Aiming at planetary sustainability, as an alternative to synthetic agriculture, a technique developed by Ernst Götsch, which integrates the natural regenerative food production of forests developed in degraded lands, restoring unproductive soils due to the degrading practices of man, thus initiating , a manual procedure with implantation of foliage of forests and restoring plantations of vegetables and other cultures as: cocoa, coffee, syringe and other fruit trees.

Keywords: Environmental education. Synthetic Agriculture. Sustainability.

1. INTRODUÇÃO

A preocupação de intensificar uma educação voltada para o uso sustentável do meio ambiente e sua preservação, considerando a necessidade de ampliação da produtividade sem provocar dano ambiental, ao mesmo tempo em que possa proporcionar melhoria de vida ao pequeno produtor na busca de caminhos para a universalização do conhecimento para o homem do campo, é algo que tem como enfoque as crianças que vivem no ambiente rural, construindo nelas uma consciência ecológica, que contribuirá para a continuidade da vida no Planeta.

A educação deve ocupar o papel de organizadora e produtora da cultura de um povo, neste caso a cultura do homem do campo que

não pode mais permanecer seguindo a lógica da exclusão do direito à educação de qualidade para todos. A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, conforme dispõe o Artigo 2º. da Lei de Diretrizes e Base da Educação LDB. A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

A cultura e comercialização dos produtos orgânicos no Brasil foram aprovadas pela Lei 10.831, de 23 de dezembro de 2003. Sua regulamentação, no entanto, ocorreu apenas em 27 de dezembro de 2007 com a publicação do Decreto N° 6.323. Há ainda outros dispositivos legais. Embora este sistema de controle sirva de baluarte contra a fraude, continua sendo marginal para os agricultores se converterem à agricultura orgânica por sua própria iniciativa.

2. EDUCAÇÃO AMBIENTAL

Quando tentamos definir educação ambiental, nos deparamos com definições diversas, que se analisadas no seu axioma tem a pretensão de chegar ao mesmo objetivo o qual seja definir a relação homem natureza de modo a contemplar todos os caminhos que conduzam a uma conscientização do homem da necessidade de auto preservação. Tomaremos como ponto de discussão algumas delas como a que encontramos no artigo 1º da lei 9.795/99 denominada lei do meio ambiente que assim a define:

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

REIGOTA (1998) ao discorrer sobre os desafios da educação ambiental escolar assinala que;

(...) a educação ambiental na escola ou fora dela continuará a ser uma concepção radical de educação, não porque prefere ser a tendência rebelde do pensamento educacional contemporâneo,

mas sim porque nossa época e nossa herança histórica e ecológica exigem alternativas radicais justas e pacíficas.” (REIGOTA, 1998)

Jacob (2003) entende que “a educação ambiental é condição necessária para modificar um quadro de crescente degradação socioambiental, mas ela ainda não é suficiente”.

No dizer de Tamaio (2000) “se converte em mais uma ferramenta de mediação necessária entre culturas, comportamentos diferenciados e interesses de grupos sociais para a construção das transformações desejada”.

Temos ainda a definição do doutrinador Antônio Silveira R dos Santos “o processo educacional de estudos e aprendizagem dos problemas ambientais e suas interligações com o homem na busca de soluções que visem a preservação do meio ambiente” Santos (1999 p. 99)

Continuando sua análise afirma que;

Doutrinariamente podemos definir a educação ambiental como “o processo educacional de estudos e aprendizagem dos problemas ambientais e suas interligações com o homem na busca de soluções que visem a preservação do meio ambiente. (SANTOS,1999 p 101).

O Conselho Nacional do Meio Ambiente – definiu a EA como um processo de formação e informação, orientado para o desenvolvimento da consciência crítica sobre as questões ambientais, e de atividades que levem à participação das comunidades na preservação do equilíbrio ambiental. Para tanto, temos que repensar a agricultura familiar como profissão, e reformular esta visão profissional visando satisfazer as necessidades do homem do campo levando em consideração uma construção intelectual reforçada pelo aprender fazer, rompendo com a dicotomia do pensar ou fazer, separados, passando a uma nova visão de pensar e fazer, o que só será possível através da educação.

Ninguém mais do que o homem do campo necessita saber fazer, para saber fazer é necessário aprender a fazer, e como aprender a fazer sem saber ser? Como vemos estes pressupostos da educação do século XXI estão intrinsecamente ligados á formação cidadã que busca a construção de um cidadão socialmente responsável, economicamente produtivo e ecologicamente sustentável.

Essa qualificação do homem do campo está proposta na Agenda 21 do meio ambiente quando propõe o desenvolvimento rural

sustentável com segurança alimentar, transferência de tecnologias, desenvolver currículos que integre os agricultores nas tecnologias aperfeiçoadas para a segurança alimentar.

A Crise da Escola Humanística terá uma solução que racionalmente deverá seguir esta trajetória: Escola Única inicial da cultura geral (...) Tentando compreender o alcance do conhecimento do pensar e fazer junto com o aprender a ser, e o aprender a aprender na construção de uma comunidade economicamente sustentável é que foi proposto o projeto de implantação da educação ambiental para a comunidade pesquisada neste trabalho.

A escola foi à porta de entrada para a comunidade, os alunos nos conduziram as suas famílias e, aprendendo a fazer junto com aquele homem do campo procuramos compreender o processo da construção desta educação ambiental sustentável como instrumento de melhoria da qualidade de vida daquela comunidade.

Paulo Freire, grande educador brasileiro, nos conduz à reflexão do nosso aprender, do fazer, do Ser, e do conviver com o outro, partindo sempre do já existente no cotidiano do homem do campo, teoria que fará parte de nossas reflexões neste trabalho.

Porque segundo Morin (2005 p 200), “é no encontro com o passado que um grupo humano encontra energia para enfrentar seu presente e preparar seu futuro”, o futuro do homem do campo e porque não da humanidade está na construção de busca por uma produção sustentável. A educação ambiental no campo deve levar em consideração a natureza e suas diversidades.

Passemos então a discutir os elementos necessários para que possamos chegar à compreensão do tripé que compõem nosso estudo, a educação, o meio ambiente, e o desenvolvimento humano sustentável, com suporte dos pilares da educação moderna e, onde estudaremos até que ponto podemos construir mecanismos de melhoria da qualidade de vida de uma comunidade aproveitando a educação ambiental e escolar como mediadoras neste processo.

Algumas pesquisas voltadas ao ensino de ciência, incluindo aí a educação ambiental mostram a necessidade da prática do pensar e fazer em conjunto com o aprender a aprender.

2.1 EDUCAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL

A entrada do Brasil na comunidade internacional que tem preocupação com programas globais de preservação do meio ambiente,

levou à implementação de programas ambientais adequados ao sistema da biodiversidade brasileira, através da criação de leis que regulamentam o uso sustentável do meio ambiente, e a implantação de políticas públicas de educação ambiental, para a construção de uma população ambientalmente consciente.

Da mesma forma que cria a obrigatoriedade de uma educação básica, a constituição brasileira determina expressamente que é obrigação do Estado a promoção da educação ambiental como forma de atuação com vistas à preservação do meio ambiente.

Em seu capítulo VI, do Meio Ambiente, no artigo 225, a Constituição determina que :

art. 225;

§ 1º Para assegurar a efetividade deste direito, incumbe ao Poder Público:

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente.

O Brasil é um dos países com maior contingente de leis que regulam a proteção ao meio ambiente, leis estas que definem a obrigatoriedade da implantação de programas de educação ambiental em todos os seguimentos de ensino.

A lei nº 9.795/99, que norteia a educação ambiental no Brasil, define como educação ambiental, no seu artigo 1º, os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, como bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade.

A educação ambiental é considerada pela lei um componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente, de forma articulada em todos os níveis e modalidades do processo educativo formal ou não formal.

O artigo 6º da lei 9.795/99 institui a Política Nacional de Educação Ambiental e no artigo 7º determina que “a educação ambiental deverá ser desenvolvida pela União, Estados, Distrito Federal, Municípios e Entidades Não-Governamentais com atuação em educação ambiental”.

Muito se tem falado sobre esta educação ambiental, mas ainda é pouco o que tem sido feito no sentido de implementação da inclusão da educação ambiental nas redes estaduais e municipais de ensino.

Alguns projetos têm sido desenvolvidos em alguns estados, como no Mato Grosso, Tocantins, Paraná, Rio Grande do Sul, e outros, no sentido de incluir a preservação ambiental na luta pela melhoria do ambiente urbano com a participação de parte da comunidade e até de algumas escolas.

Leis de proteção ambiental foram criadas nos três âmbitos do Estado, objetivando proteger, e preservar o meio ambiente natural de forma sustentável. Não temos, no entanto, muitos projetos voltados para o homem do campo, no sentido de tornar possível sua sobrevivência com sustentabilidade. Um dos caminhos para a preservação tem tido a unanimidade dos povos, a de que somente pela educação será possível preservar o que resta da natureza.

No entanto, a União, ao editar a LDB, lei 9394/96, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional não contempla a educação ambiental como conteúdo obrigatório no currículo pleno da educação básica. O PNE - Plano Nacional de Educação, bem como as Diretrizes Curriculares Nacionais para o ensino básico, omitem sistematicamente a educação ambiental como tema indispensável ao processo de formação e informação social para o desenvolvimento de uma consciência crítica sobre a problemática ambiental, e desenvolvimento de habilidades e instrumentos tecnológicos necessários à solução dos problemas ambientais bem como, da necessidade da tomada de atitudes que levem à participação das comunidades na luta pela preservação do equilíbrio ambiental determinado na Constituição Federal. Entretanto, o MEC através da Resolução nº 7 de 14 de dezembro de 2010, que erige entre os princípios políticos o "de respeito ao bem comum e à preservação do regime democrático e dos recursos ambientais".

Para sanar a lacuna destas leis, foi criada a Lei 9795/99, denominada Lei da Educação Ambiental, que determina, não só a inclusão da educação ambiental nos currículos do ensino básico, em forma de temas transversais, como também, os princípios da educação ambiental conforme os ditames da Agenda 21, respeitando a biodiversidade local.

Nesta lei a educação ambiental pode ser entendida como um processo contínuo de aprendizagem, de conhecimento e exercício da cidadania, capacitando o indivíduo para uma visão crítica da realidade e uma atuação consciente no espaço social em que vive.

Art. 1º Entendem-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso

comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade.

A não inclusão da educação ambiental como tema curricular do ensino básico, tem afastado mesmo que indiretamente o Estado, da preocupação com a implementação de uma política de educação ambiental efetiva mesmo que, isto esteja previsto em lei, bem como ao verificarmos os acordos internacionais assinados pelo governo brasileiro, possamos verificar sua preocupação com uma educação ambiental sustentável.

A Constituição Federal de 1988, determina claramente em seu artigo 225 a responsabilidade nos três âmbitos do Estado, com a implantação de programas de desenvolvimento ambiental nos diversos níveis da educação básica:

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.

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente.

A discussão sobre a inclusão da educação ambiental no campo tem sido deixada para segundo plano, mesmo havendo preocupação governamental com os dois temas ainda não se tem buscado unificar a educação ambiental com a educação rural, no que tem deixado o homem do campo fora das políticas do meio ambiente, mesmo se considerando que a ocupação e aproveitamento das áreas rurais são um importante instrumento de destruição ambiental e porque não dizer um dos grandes responsáveis pela destruição e poluição da natureza. (SECCO, 1997, p. 02)

A resolução 001/2002 do Conselho Nacional de Educação que aponta para uma educação do campo, enquanto Política da Educação Nacional, estando inserido na luta pela desconstrução de um imaginário depreciativo dos povos do campo, norteando um projeto sustentável para a agricultura familiar, por meio da valorização da cultura do povo da roça.

O artigo 2º da lei 9.795 de 1999, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental, determina que:

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

O artigo 4º da mesma lei, afirma;

Art.4º São princípios básicos da educação ambiental:

I - o enfoque humanista, holístico, democrático e participativo;

II - a concepção do meio ambiente em sua totalidade, considerando a interdependência entre o meio natural, o socioeconômico e o cultural, sob o enfoque da sustentabilidade.

Tomando como base estes princípios educativos na formação e promoção de sustentabilidade e de convivência pacífica sustentável, homem - natureza, cada um servindo e preservando as particularidades do outro, teremos resultados surpreendentes da natureza, ao mesmo tempo em que o homem continuará sobrevivendo da e na natureza.

Discutimos como relacionar este tema, educação ambiental EA e o desenvolvimento econômico sustentável no campo, principalmente quando nos referimos ao pequeno produtor rural da agricultura familiar de forma a contribuir para a melhoria da qualidade de suas vidas.

Tratamos aqui, desta relação do homem do campo, indivíduo social e cultural especialmente dos membros desta comunidade no contexto brasileiro com sua vocação historicamente agrícola, na busca do desenvolvimento social, econômico, cultural e ambiental de forma sustentável, capaz de assegurar sua permanência no campo.

Mesmo com a Agenda 21 propondo metas para a inclusão do homem do campo participante da agricultura familiar no processo de desenvolvimento sustentável por meio de inclusão em programas de qualificação, pouco ainda tem sido feito para inserir este seguimento tão importante no contexto da sustentabilidade ambiental.

Portanto, pensar a Educação Ambiental (EA) inserida no contexto da agricultura familiar direcionada ao desenvolvimento sustentável, é, incluir estes atores sociais presentes no campo em movimentos que promovam uma nova ressignificação dos homens do campo. Nossa busca consiste, em comprovar aos agentes sociais do Estado e da sociedade que ao desenvolverem ações voltadas à disseminação de conhecimentos ambientais o homem do campo pode alcançar patamares de desenvolvimento econômico-social satisfatório com qualidade de vida através de um programa de educação ambiental que oriente o agricultor

familiar a trabalhar adequadamente a terra, preservando sua diversidade e sobrevivendo sustentavelmente da propriedade rural.

2.1.1 DESAFIOS ATUAIS DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL DO CAMPO

A agricultura familiar possui uma representação importante no cenário produtivo do Brasil. O Brasil é referência na América Latina no apoio à agricultura familiar, mas ainda tem muito que aprender na relação entre Estado e entes privados, como o agronegócio³. Um dos grandes desafios que se coloca hoje é, como fazer com que o conhecimento formal e não formal chegue sem demora ao pequeno produtor.

A resposta a tal questão já está prevista pela lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o Plano Nacional de Educação (PNE) e os Parâmetros Curriculares Nacionais – (PCN) que apresentam a educação do campo como o instrumento de solução do problema do acesso do homem do campo ao conhecimento e, como melhor forma de desenvolvimento da agricultura familiar levando novas técnicas de produção ecologicamente corretas e economicamente sustentável.

Quando esta preocupação perpassar por uma educação voltada para o uso sustentável do meio ambiente e sua preservação, considerando a necessidade de ampliação da produtividade sem provocar dano ambiental, ao mesmo tempo em que possa proporcionar melhoria de vida ao pequeno produtor então teremos aberto o caminho para a universalização do conhecimento para o homem do campo. Nas palavras de Brandão:

Ninguém escapa da educação. Em casa, na rua, na igreja ou na escola, de um modo ou de muitos, todos nós envolvemos pedaços da vida com ela: para aprender, para ensinar, para aprender e ensinar. Para saber, para fazer, para ser ou para conviver, todos os dias misturamos a vida com a educação. Com uma ou com várias: educação? Educações. E já que pelo menos por isso sempre achamos que temos alguma coisa a dizer sobre a educação que nos invade a vida. (BRANDÃO, 1995, p. 7)

Este direito deve ser estendido a “todos”, incluindo as crianças das escolas do campo e, através da educação da criança acreditamos ser

³ A avaliação é de Mônica Rodrigues, oficial de Assuntos Econômicos da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal), da Organização das Nações Unidas (ONU), segundo dados da Agência Brasil, 2014

possível manter o jovem no campo, e contribuir para a construção de políticas de Estado para a educação nacional.

A educação, isoladamente, pode não resolver os problemas do campo e da sociedade, mas é um dos caminhos para a promoção da inclusão social e do desenvolvimento sustentável. É neste momento que se pensa na inclusão social do homem do campo para manter o homem no campo que a educação rural de qualidade precisa ser repensada no País. Segundo LEITE (1996 p. 61):

... a sociedade brasileira somente despertou para a educação rural por ocasião do forte movimento migratório interno dos anos 10/20, quando um grande número de habitantes da zona rural deixou sua localidade de origem em busca das áreas que se iniciavam em um processo de industrialização mais amplo.

Já nas décadas de 50 e 60, Paulo Freire apresenta um documento que mudaria definitivamente a Educação Escolar Brasileira, o Documento de Pernambuco⁴ apresentando a educação como instrumento de transformação social e construção da sociedade futura e fortalecimento da extensão rural com o modelo difusionista.

Dessa forma, o objetivo da alfabetização de adultos é promover a conscientização acerca dos problemas cotidianos, a compreensão do mundo e o conhecimento da realidade social. A partir da década de 90 com os ditames da nova Constituição Federal de 1988, o Brasil abriu novas perspectivas para a educação ambiental que respondessem aos anseios do povo.

É a participação comunitária no processo educacional que pode contribuir para verdadeiramente incluir o homem do campo numa proposta de sociedade economicamente sustentável bem como prover melhoria dos índices de desenvolvimento econômico desta mesma comunidade por meio de cursos de capacitação técnica, inserindo principalmente as crianças e os jovens, haja vista serem eles os atores futuros.

Uma das preocupações do Brasil de hoje deve ser: Como contribuir com a melhoria de qualidade de vida das comunidades rurais e como desenvolver programas de desenvolvimento sustentável que levem conhecimento às comunidades que possam proporcionar melhoria da qualidade de vida destas pequenas propriedades, ensinando-os a respeitar a biodiversidade local de acordo com as exigências da Agenda 21.

4 www.educacao.pe.gov.br Site consultado em 08 de março de 2015.

2.1.2 POR UMA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO DO CAMPO

Apresenta-se imperativa a necessidade de uma educação que dê conta da compreensão crítica destes mecanismos que o produzem e sustentam, assim como das possibilidades dos sujeitos de produzirem mudanças nessa dinâmica.

Políticas de educação como formação humana pauta-se pela necessidade de estimular os sujeitos da educação em sua capacidade de criar com outros um espaço humano de convivência social desejável.

E neste momento o homem do campo deseja uma escola inserida em sua realidade de saberes rurais com temas discutidos voltados à sua realidade, ligados ao mundo do trabalho e do desenvolvimento do campo e resgatando as experiências vividas no espaço de aprendizagem.

Não apenas os saberes, mas a própria dinâmica da realidade onde está enraizado este processo, do contrário torna-se inválido o princípio determinantemente da escola vinculada à realidade dos sujeitos.

Culturalmente significa aprender com a terra, aprender com o campo os modos genuínos de olhar para a vida do homem em sintonia com a natureza.

3. A EDUCAÇÃO AMBIENTAL COMO ESTRATÉGIA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Em 1972 a Conferência de Estocolmo fez uma reflexão sobre a importância da preservação ambiental e no princípio nº 19, estabelece:

É indispensável um trabalho de educação em questões ambientais, dirigida tanto às gerações jovens como aos adultos, para expandir as bases de uma opinião pública bem informada e propiciar uma conduta dos indivíduos, das empresas e da coletividade, inspirada no sentido da responsabilidade quanto a proteção e melhoria do meio ambiente em todas as dimensões humanas.

Pensar a educação na relação com o desenvolvimento sustentável é pensar a partir da idéia de que o local, o território, pode ser reinventado através das suas potencialidades.

O documento oficial conhecido como Agenda 21, resultante da Conferência para o Meio Ambiente que aconteceu no Rio de Janeiro em 1992, tratou tanto da importância da educação como instrumento de melhoria da qualidade de vida das populações, como determinou em seu capítulo 8 item 8.9 (meios de implementação do meio ambiente como instrumento de desenvolvimento) letra C; a importância da implementação da educação por meio de melhoria do ensino e o treinamento dos diferentes grupos sociais visando um melhor desenvolvimento com sustentabilidade.

É específico em seu capítulo 32 sobre a importância do fortalecimento do papel do agricultor por meio das famílias rurais, e salienta ainda uma abordagem centrada no agricultor como chave para alcançar a sustentabilidade.

Segundo Genebaldo Freire Dias (1998): “O programa de educação ambiental para ser efetivo, deve promover simultaneamente, o desenvolvimento de conhecimento, de atitudes e habilidades necessárias à preservação e melhoria da qualidade ambiental”. Um programa de educação ambiental deve despertar no educando o desenvolvimento de sensibilidades a respeito dos problemas ambientais, levando-os a buscarem formas alternativas de solução aos problemas, pesquisando no meio urbano e rural e relacionando fatores psicossociais e históricos, como fatores políticos éticos e estéticos capazes de resultar em preservação do meio ambiente.

Os paradigmas da sustentabilidade supõem novas relações entre pessoas e natureza, entre os seres humanos e os demais seres dos ecossistemas. O conceito de sustentabilidade agrícola vem da derivação de eco envolvimento, cunhada por Maurice Strong⁵, no Canadá por volta

5 Personalidade mundial nos assuntos ambientais e de sustentabilidade. Articulador e Secretário Geral de Conferências da ONU sobre o Meio Ambiente. Atualmente e Consultor em Desenvolvimento Sustentável do governo chinês e de países asiáticos. Ele estabeleceu uma distinção entre Ecodesenvolvimento e Desenvolvimento sustentável:

Ecodesenvolvimento: O conceito de ecodesenvolvimento foi primeiramente inaugurado e difundido no ano de 1974, após a Conferência de Estocolmo, pelo Secretário da conferência Maurice Strong. Segundo Mauricie Strong, o ecodesenvolvimento pode ser compreendido como um desenvolvimento dependente de suas forças próprias, cujo objetivo é responder a evidente problemática da harmonização dos objetivos econômicos e sociais provenientes do desenvolvimento, com uma gestão ecologicamente prudente, tanto dos recursos como do meio. Percebe-se que a definição estabelecida para “ecodesenvolvimento” pressupõe uma preocupação nítida com aspectos econômicos, sem, ao mesmo tempo, desconsiderar aspectos e contextos ambientais e sociais.

da década de 70, para caracterizar uma concepção alternativa de política do desenvolvimento.

Sustentabilidade, qualidade, característica ou requisito do que é sustentável. A noção de desenvolvimento sustentável tem como uma de suas premissas fundamentais o reconhecimento da “*Insustentabilidade*” ou inadequação econômica, social e ambiental do padrão de desenvolvimento das sociedades contemporâneas.

A Agenda 21, (documento resultante da Eco-92) faz referência aos indicadores de desenvolvimento humano e estabelece os índices necessários para um desenvolvimento sustentável, e abrangem educação, saúde bem-estar social, estado do meio ambiente e a economia. No campo das concepções de desenvolvimento sustentável e nas abordagens tradicionais relativas à preservação de recursos, um resgate da idéia de progresso e crença no avanço tecnológico, tendo a economia como centro-motor da reprodução das sociedades.

Nestas condições a agricultura familiar tem se tornado apenas numa falácia política, sem que o homem do campo participante da categoria da agricultura familiar e tenha as vantagens que a lei prever.

4. AGRICULTURA SINTRÓPICA

Agricultura sintrópica baseia-se sobre os fundamentos do desenvolvimento sustentável. Isso significa que ele deve atender as necessidades das gerações presentes sem comprometer o desenvolvimento das gerações futuras, garantindo-lhes igualdade de oportunidades para o progresso, sendo uma forma de reflexão sobre o futuro das explorações agrícolas. Ernst Götsch desenvolveu uma forma de agricultura muitas vezes simples e de bom senso, humana, fincada no chão, ausente de insumos e meios de produção orgânicos. Segundo Ernst Götsch:

Agricultura Sintrópica trabalha com a recuperação pelo uso. Ou seja, o estabelecimento de áreas altamente produtivas e independentes de insumos externos tem como consequência a oferta de

Desenvolvimento sustentável: Já o “desenvolvimento sustentável” teve sua difusão a partir da década de 1980, sendo um termo originariamente anglo-saxão (Sustainable Development), utilizado pela IUCN (International Union for Conservation Nature). A sua ideia principal está enraizada na noção de ecologia, uma vez que o desenvolvimento sustentável visualiza a natureza com seus próprios valores de ciclos, ordem e padrão, que devem ser sumariamente respeitados a fim de que não se jamegotadas tanto suas possibilidades como suas fontes de recursos, tanto para essa geração como para as gerações futuras que dele dependerão.

www.fragmaq.com.br Site consultado em 08 de março de 2015.

serviços ecossistêmicos, com especial destaque para a formação de solo, a regulação do micro-clima e o favorecimento do ciclo da água. (www.agendagotsch.com/pt/syntropy)

Segundo Gotsch⁶, o objetivo é trabalhar a favor da natureza e não contra ela, associando cultivos agrícolas com florestais, recuperando os recursos ao invés de explorá-los e incorporar conceitos ecológicos ao manejo de agroecossistemas são algumas das características da Agricultura Sintrópica.

4.1 FAZER MELHOR COM MENOS: UMA NOVA ABORDAGEM PARA O DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA

O procedimento da agricultura sintrópica inibe o uso de produtos químicos sintéticos, como os pesticidas, com todos os efeitos positivos que isso implica para o meio ambiente e a saúde do consumidor. As práticas específicas para a agricultura sintrópica permitem evitar a contaminação das águas superficiais e subterrâneas e usam fertilizantes orgânicos em quantidades limitadas para fertilizar seus solos, uma contribuição importante para manter e melhorar as práticas agrícolas e qualidade da água.

6 Agenda Gotsch – Agroflorestas fundamentadas na sucessão natural das espécies

O suíço chamado **Ernst Gotsch**, que se mudou para o Brasil na década de 80, trabalha desde então em sua fazenda com a implantação de **agroflorestas** fundamentadas na **Sucessão Natural de Espécies** e que propiciam a recuperação dos solos trabalhados. Por meio de um modelo de **agricultura** que prescinde de insumos externos, **Ernst Gotsch reflorestou** 480 hectares de área degradada no **sul da Bahia**. A fazenda desenvolveu seu próprio microclima, 14 nascentes de água foram recuperadas e a fauna repopulou o lugar. O efeito extra de sua intervenção é a **colheita agrícola**. O experimento tem sido disseminado e adaptado a diferentes regiões e climas nos últimos 30 anos. Neste modelo de **agrofloresta**, o insumo mais importante é o conhecimento. Assim nasce o **Projeto Agenda Gotsch**, a partir qual dois jornalistas visitam a fazenda de **Ernst Gotsch** a cada 60 dias para registrar a implantação e o manejo de duas áreas: uma de solo degradado (Área 1) e outra um pomar abandonado (Área 2). A produção dos vídeos e textos ajudarão produtores de todo o mundo a adotar **técnicas agrícolas verdadeiramente sustentáveis**.

Assim, tal prática agrícola visa a harmonização do fazer a agricultura com os diversos elementos da natureza, demonstrando uma necessidade de integração da biota com a presença humana.

Para tanto, não se deve perder de vista a necessidade da observação de três princípios importantes como determinantes da prática sintópica, por criar mudanças de hábitos na relação agricultor, natureza, qualidade alimentar e baixa pressão que a nova prática agrícola traz para o ecossistema, vejamos: a) a harmonização agricultor e natureza; b) preocupação com a segurança alimentar, pela proposta da melhor qualidade do alimento que será fornecido ao consumidor; c) a baixa pressão ao ecossistema, já que não se usa adubação química e defensivos químicos, o que é prática recorrente na agricultura convencional.

Deste modo, estaremos numa prática de manejo sustentável conforme disposto no Código Florestal (Lei 12.651/2012), em seu artigo 3º, inciso VII.

5. CONCLUSÃO

De todo o discorrer do presente artigo, não podemos negar a importância da educação ambiental para que a pequena propriedade rural seja fator de contribuição importante, para o desenvolvimento sustentável com propósito de pertencimento a este princípio. Deste modo, embora as questões ambientais além de ser de interesse global, no Brasil tem-se tentado preparar a cidadania para um uso dos recursos naturais de maneira sustentável, considerando tais recursos como finitos. No Estado de Rondônia surge o Instituto Abaitará como possível embrião da Universidade Rural de Rondônia voltada para produzir técnicos com formação voltada para o desenvolvimento sustentável, através de um curso multidisciplinar denominado de agroecologia com duração de quatro anos, tais técnicos terão formação nas áreas de piscicultura, floresta, agricultura, terra, apicultura e criações. Este instituto vem praticando a pedagogia da alternância, que permite que o conhecimento adquirido em classe seja levado à prática no campo de maneira concomitante.

A transformação do instituto Abaitará na primeira Faculdade de Agroecologia e Meio Ambiente da região Norte, fato comemorado por todos os rondonienses. Um dos alunos do instituto, em entrevista a revista eletrônica Gente de Opinião disse: “Acredito que a transformação do instituto em faculdade vai ajudar muito na fixação dos jovens no campo”, e, continua: “Se a gente conseguir conscientizar as pessoas sobre a importância do meio ambiente e da agroecologia, o mundo será

melhor". Reconhecemos que o curso tem efeito multiplicador nas causas ditas ambientais, pois além de educar ensina a lidar com a terra produzindo alimentos mais saudáveis sem o uso de defensivos agrícolas e sementes geneticamente modificadas, que é um dos grandes desafios da humanidade.

Assim, a efetividade da relação eficiente do binômio desenvolvimento e sustentabilidade é uma questão de prioridade para países com vocação agroambiental como o Brasil, que tem na agroindústria um dos carros chefes de sua economia, entretanto, fica claro que é a base de uma boa educação ambiental conscientizando o homem do campo, para fazer um uso com responsabilidade do fator de produção natureza, como objetivo de eficiência da pequena propriedade rural, voltada para o desenvolvimento sustentável com base na economia solidária que deve ser levada a cabo para se alcançar tal objetivo, isto se tomar a agricultura sintrópica como um dos meios de diminuição da distância, entre preocupação com a proteção ambiental e desenvolvimento econômico. O que se espera em um prazo médio.

REFERÊNCIAS

- BRANDÃO, C. R. *O que é Educação*. 33 ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.
- _____. *Constituição da Republica Federativa do Brasil* 1988.
- _____. Lei nº 9394/ 1996. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília, (1996).
- _____. Lei nº 9605/ 1998. *Lei dos Crimes Ambientais*.
- _____. Lei nº 12.651 de 2012. *Código Florestal Brasileiro*.
- CARVALHO, I.C.M. *Educação Ambiental: a formação do sujeito ecológico*. São Paulo: Cortez, (2004).
- DIAS, Genebaldo Freire. *Educação Ambiental. Princípios e Praticas*. 5ª ed. São Paulo: Gaia, 1998.
- DIAS, Genebaldo Freire. *Fundamentos de Educação Ambiental*. 3ª Ed. Revisada e atualizada. Taguatinga. DF. Universa, 2004.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 14 ed., São Paulo: Saraiva, 2014.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia*. 5 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

GOTSCH, Ernest. *O Renascer da Agricultura*. 2 ed., Rio de Janeiro: 1996.

JACOB, P. *Educação Ambiental, Cidadania e Sustentabilidade*. In: Koch, I. V. Travaglia, Luiz Carlos. *A Coerência Textual*. São Paulo: Contexto, 2009.

LEITE, S.C. (1996) *Urbanização do processo escolar rural*. UFU Uberlândia MG: (Dissertação de Mestrado).

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 22 ed., São Paulo: Malheiros, 2014.

MORIN. E. *Os Sete Saberes Necessários à Educação do Futuro*. São Paulo: Cortez, 2005.

REIGOTA, M. *A Floresta e a Escola: por uma educação ambiental pós-moderna*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS A. S. R. dos. *Base legal da Educação Ambiental no Brasil: programa Ambiental: a Última Arca de Noé*, 1999.

SECCO, M. F. F. V. (Coordenadora Geral) *PROJETO, O Conceito de Bacia Hidrográfica como Instrumento de Educação Ambiental - Uma experiência na Escola Bosque de Belém/Pa*. Publicado em 13/11/ 2007. <http://educar.sc.usp.br/biologia/principal.html> Museu Paraense Emílio Goeldi. (1997) Acessado em 20/01/3011.

www.agenciabrasil.ebc.com.br Site consultado em 09 de abril de 2015.

**GOVERNANÇA AMBIENTAL
INTERNACIONAL¹**
**Economia Verde, Tragédia dos Comuns,
Problemas ultra complexos e Emotivismo**

Danielle Mendes Thame Denny²

RESUMO

Ao longo das últimas décadas, o quadro jurídico da Governança Ambiental Global mudou drasticamente. Este trabalho examina os efeitos jurídicos da interdependência e o conjunto de forças atuantes. Com essa finalidade aborda os conceitos de Economia Verde, Tragédia dos Comuns, problemas ultra complexos (Super-Wicked) e Emotivismo. A tese deste artigo é que a legislação ambiental pode ficar presa nos modelos errados, não abordando eficazmente o contexto prático que pretende regular. Assim precisa ser adotado, com frequência, um quadro conceitual e normativo para inserir formas de governança, com base em solucionásticas possíveis e articuladas entre diversos públicos, muitas vezes com interesses conflitantes. A metodologia escolhida foi a análise

1 Esta temática foi objeto de uma das teses habilitadas no Prêmio Vladimir Garcia Magalhães - 2017, para ser defendida pela autora no 15º Congresso Brasileiro do Magistério Superior de Direito Ambiental, no dia 14 de setembro de 2017, na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo/SP.

2 Pesquisadora Visitante no Whitney and Betty MacMillan Center for International and Area Studies na Universidade Yale, EUA. Doutoranda na Universidade Católica de Santos com bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Professora na Universidade Paulista e na Fundação Armando Álvares Penteado. E-mail: danielle.denny@gmail.com

descritiva e normativa com uso das técnicas de pesquisa da análise documental, legislativa e bibliográfica.

Palavras-chave: Economia Verde, Tragédia dos Comuns, Problemas ultra complexos e Emotivismo

ABSTRACT

The Global Environmental Governance legal framework has changed dramatically over the last few decades. This paper examines the legal effects of interdependence and the balance of power in place. For this purpose uses concepts like Green Economy, Tragedy of the Commons, Super-Wicked Problems and Emotivism. The main argument of this article is that environmental legislation can get stuck in the wrong models, not effectively addressing the practical context it seeks to regulate. Thus, a new conceptual and normative framework have to be adopted to introduce forms of governance, based on finding possible solutions and on the orchestration of many conflicting interests. The methodology was the descriptive and normative analysis using the research techniques of the documentary, legislative and bibliographic analysis.

Keywords: Green Economy, Tragedy of the Commons, Super-Wicked Problems and Emotivism

1. INTRODUÇÃO

O período de globalização no século XIX beneficiou-se do poder da energia a vapor e da paz internacional para implementar uma maneira rentável e eficaz de transportar mercadorias através das fronteiras. Algumas nações estavam em melhor posição para aproveitar esse processo e estabeleceram assim seu domínio global. Esta época pode ser denominada “Era da Grande Divergência” (BALDWIN, 2016, p. 12) na qual os países ganhavam com a exploração de suas diferenças e potencialidades por meio das vantagens comparativas. A atual globalização, contudo, é bem diferente, impulsiona-se pelo poder da tecnologia da informação, que possibilita o movimento barato e preciso de ideias e dados através das fronteiras. Esse processo viabiliza que o trabalho intensivo em mão-de-obra seja realizado no exterior, onde os recursos humanos são mais baratos e a regulamentação sócio ambiental mais

fraca. Os negócios passaram, com isso, a se estruturar em cadeias globais de valor o que impulsionou um rápido processo de industrialização de um grupo de países em desenvolvimento. Isto é o que pode ser denominado “Era da Grande Convergência” (BALDWIN, 2016, p. 12). Essa interdependência econômica, com mudanças tecnológicas aceleradas e desafios ambientais comuns tornam o mundo mais imprevisível e difícil de controlar.

Ao mesmo tempo que as cadeias globais de valor oferecem um enorme potencial econômico para os países desenvolvidos, são também fundamentais para os países em desenvolvimento, uma vez que os integra à cadeia permitindo que importem produtos intermediários do exterior e assumam a parte do processo produtivo que melhor se adequa à sua realidade, sem ter que construir uma indústria inteira nacionalmente. A integração das redes de produção pode, portanto, ser considerada uma estratégia de crescimento promissora. E já é bastante significativa para o volume total de comércio, para se ter uma ideia, em 2010, mais de 25% das exportações brutas globais foram contabilizadas pelo menos em dobro (UNFSS, 2017, p. 4). Isso identifica, inclusive que o cálculo das exportações brutas de um país não são mais suficientes para analisar os padrões de comércio internacional uma vez que podem mascarar a estrutura subjacente de produção em rede global e exagerar portanto o desempenho das exportações individualizadas dos Estados.

Além da necessidade de nova métrica econômica de avaliação de desempenho econômico, tanto os países ricos como os em desenvolvimento enfrentam desafios políticos sem precedentes. Se a ameaça internacional de guerra declarada entre nações tornou-se improvável para a maioria dos países, fora algumas poucas exceções, outras ameaças urgentes surgiram como as provenientes de forças não-estatais disruptivas, tipo os ataques terroristas; e os problemas associados a causas difusas, de longo prazo, como as mudanças climáticas. Nesse tipo de contexto geopolítico e ambiental, o líder econômico, militar e político mundial, os EUA, tem relativamente menos poder do que teria na Era da Grande Divergência, as ações americanas são frustradas por uma profunda interdependência global. E outras nações influentes (‘shaper nations’) (HITCHCOCK; LEFFLER; LEGRO, 2016) também têm condição de influenciar políticas globais, especialmente países como China, Alemanha, Brasil, Índia, Israel, Rússia e Turquia.

Seria de se esperar que os EUA tivessem desempenhando um papel positivo na construção de uma ordem mundial sustentável para o século XXI, mas não é o caso necessariamente, uma vez que a busca

do interesse nacional de longo prazo pode ser obstruída por muitas circunstâncias. Porém, cresce o impacto das forças políticas americanas internas, subnacionais, para em muitos casos adiantar políticas mais arrojadas que as nacionais ou inclusive subjugar o potencial dano de ações lesivas do governo federal. A retirada recente dos EUA do Acordo de Paris é um exemplo. A comunidade ambiental americana e os padrões de sustentabilidade, como os de energia limpa por exemplo, já existentes e aplicados por muitos estados, cidades e empresas continuarão a surtir efeitos positivos e passam a pautar a agenda sobre temas ambientais estratégicos, independentemente dos retrocessos no âmbito federal.

Outro ponto significativo a ser considerado é que a governança ambiental social, se não for bem implementada, pode custar acesso a mercados através de iniciativas governamentais, privadas, nacionais, estrangeiras, juridicamente vinculantes, negocialmente obrigatórias ou mesmo voluntárias. Confrontos entre empresas multinacionais e estados-nação crescem em frequência e intensidade, evocando respostas conjuntas dos setores público e privado (VERNON, 2001, p. viii). Os riscos de boicotes a serem feitos pelos consumidores, de experimentar perdas de reputação e de ser responsabilizado judicialmente pelo não cumprimento de uma determinada conduta esperada não são os únicos riscos a serem avaliados. Também em termos de concorrência, as empresas passam a pressionar os seus governos para fazer valer as regras socioambientais, então denunciam e exigem condenação de concorrentes praticando concorrência desleal por dumping sócio ambiental por exemplo. E entre si exigem um “jogo justo” (*‘fair play’*). Portanto, além do alto desempenho econômico a alta integridade ética passa a ser fundamental para os negócios globais.

2. POLIARQUIA E INTERDEPENDÊNCIA

Há alguns anos, apenas os Estados nacionais e as organizações internacionais eram sujeitos de Direito Internacional Público, podiam ser titulares de direitos e deveres internacionalmente. Consequentemente, eles eram os únicos com capacidade de agir no âmbito do Direito Internacional. Além disso, pelos princípios da Igualdade de Direitos e Autodeterminação dos Povos e da Igualdade soberana dos Estados (UN, 1970), cada país tem liberdade ilimitada para exercer autoridade soberana dentro de suas fronteiras e não pode ser coagido por outros a agir de uma determinada maneira na esfera internacional, onde então prevalece uma anarquia hobbesiana (HOBBS, 1982). A única exceção

neste modelo era quando o próprio Estado concordava, de acordo com um tratado internacional, por exemplo, a ceder parte de sua soberania a uma organização internacional, uma autoridade supranacional ou a outro Estado. As violações maciças de direitos humanos obrigaram o Direito Internacional a iniciar a expansão de seus conceitos para admitir sujeitos não estatais, como indivíduos que passaram a poder ser condenados por crimes de genocídio por exemplo.

A interação tecnológica, comercial e informacional em escala global, bem como o impacto que as ações humanas têm tido sobre o meio ambiente, criam questões que só podem ser enfrentadas cooperativamente, a exemplo da crise climática. Exigindo dos países níveis crescentes de coordenação, interdependência e relativização de sua soberania. A coerção jurídica tradicional nesse contexto se torna escassa ou até impossível de ser aceita numa negociação internacional, afinal, é raríssimo o caso em que os países concordam em limitar seus próprios poderes e se submeter a formas de coação caso não cumpram o acordado. Em virtude disso os instrumentos coercitivos se tornam improváveis de constar nos tratados internacionais e muito menos de serem implementados para resolver problemas complexos que envolvam múltiplos agentes, de diferentes países ao redor do mundo, com interesses conflitantes.

Sendo assim, mais uma vez o conceito de sujeito do Direito Internacional precisa ser ampliado (DIXON, 2013, p. 121) para abranger qualquer entidade individual, grupal, governamental ou privada, legalmente reconhecida ou pragmaticamente aceita como capaz de assumir direitos e obrigações no âmbito internacional. Pois no novo contexto de interdependência, os Estados compartilham o poder com outras instituições, como corporações, governos locais, organizações da sociedade civil e indivíduos. Assim, a demarcação entre Direito nacional e internacional tem ficado cada vez menos clara, o Direito Internacional clássico está estagnando em termos de quantidade e qualidade, sendo cada vez mais substituído por uma normatização com impacto internacional, envolvendo novos atores, novos processos e novos produtos, em áreas que vão desde finanças e saúde até a regulamentação da internet e do meio ambiente. Afinal no contexto global, em muitas ocasiões, as estruturas tradicionais de leis formais tornaram-se grilhões a serem evitados a todo custo pelas nações (PAUWELYN; WESSEL; WOUTERS, 2014, p. 1). Esses autores denominam essa nova forma de normatização internacional de 'informal international lawmaking'³.

3 A definição em inglês de 'international lawmaking' é: "[c]ross-border cooperation between public authorities, with or without the participation of private actors and/

Apenas uma abordagem de Direito Internacional revisada pode responder a um mundo cada vez mais desigual, com uma miríade de desafios globais. Considerando a pobreza, por exemplo, os últimos dados globais mostram que 11 em cada 100 pessoas (WORLD BANK, 2017) vivem abaixo da linha de pobreza internacional (com menos de US \$ 1,90 por pessoa por dia). Esses indivíduos estão principalmente na África Subsaariana e muitos em Estados falidos (HELMAN; RATNER, 1992) onde tensões políticas persistentes, falta de segurança e incapacidade prática da administração pública de prestar serviços essenciais aos cidadãos prejudicam o desenvolvimento autônomo e a juridicidade dentro do próprio país, quanto mais no âmbito regional ou global. Esperar que tais Estados sejam atores internacionais ativos e ajam de forma contundente para resolver uma determinada problemática não é condizente com a prática. Assim, frente a esses números, quem vive em países ricos ou nos com melhor nível de desenvolvimento tem o direito de não agir? Ajudar essa população pobre é apenas um dever moral, religioso, assistencialista? Oferecer ajuda financeira e transferência tecnológica é meramente um ato de filantropia ocasional? ou também pode servir os interesses daquele que ajuda? Por exemplo, se um país pobre recebe incentivos para adotar uma tecnologia para produzir energia mais limpa, as empresas sustentáveis do país rico não poderiam se beneficiar do aumento das vendas e todo o planeta não experimentaria no longo prazo uma melhora ambiental? Isso não seria uma maximização dos próprios interesses dos países ricos?

No âmbito interno, nesse mesmo raciocínio, os governos devem oferecer as mesmas oportunidades a todos, independentemente das diferenças de sua população? Ou, em alguns casos, as capacidades dos indivíduos (SEN, 1991) precisam ser levadas em conta, para mitigar algumas diferenças como por exemplo via ações afirmativas? Seguindo essa lógica, os países que não emitiram quantidades significativas de CO2 no passado devem enfrentar os mesmos limites para seu desenvolvimento econômico que aqueles que experimentam uma prosperidade melhor justamente porque praticaram dois séculos de altas emissões? Esses tipos de questões complexas demandam respostas jurídicas criativas interdisciplinares, entre direito e economia, por exemplo, e

or international organizations, in a forum other than a traditional international organization (process informality), and/or as between actors other than traditional diplomatic actors (such as regulators or agencies) (actor informality) and/or which does not result in a formal treaty or other traditional source of international law (output informality)'" (PAUWELYN; WESSEL; WOUTERS, 2012, p. 22)

envolvendo diversos níveis além do tradicional nível internacional no qual as relações entre Estados soberanos normalmente ocorrem. Outros níveis de normatização emergem como efetivos para regular as relações internacionais é o caso dos subnacionais, transnacionais e supranacionais. Além de, nesse novo contexto, os Estados passarem a compartilhar poder e discricionariedade com outras instituições como corporações, governos locais, organizações da sociedade civil, etc. Este conjunto altamente heterogêneo de atores e regras leva a uma distribuição de poder “poliárquica” onde nenhum ator único, nem mesmo a nação mais poderosa, tem a capacidade de impor sua própria solução sem levar em conta a visão dos outros (SABEL; ZEITLIN, 2010, p. 15).

Outro ponto desafiante desse novo contexto é a interdependência prática regulada por uma governança desconectada (PETERS-MANN, 2017). Questões de direito difusos impactam a segurança internacional, por exemplo, e portanto precisam ser pensadas em conjunto. A escassez cada vez mais drástica de recursos naturais decorrente das mudanças climáticas, tende a representar riscos à segurança pública e internacionalmente, criando uma nova categoria de ‘refugiados’, o deslocados ambientais que passam a pressionar a infraestrutura dos países receptores. Alfonso J. Iglesias Velasco (2009, p. 345) resume a relação umbilical entre o ambiente e a segurança internacional, reconhece que a relação entre ambiente e segurança sempre existiu, mas foi exacerbada no século passado como consequência do impacto da tecnologia, do aumento do consumo de energia e da explosão demográfica. Ele acredita que o objetivo insubstituível de preservar o ambiente natural pode ser combinado com a necessidade internacional de segurança, já que ambos os objetivos são complementares e interdependentes, apesar da constante ameaça representada pelas mudanças climáticas e pelo aquecimento global (VELASCO, 2009, p. 346).

Os regimes internacionais, servem para propiciar essa articulação multitemática e complementar. De acordo com Stephen D. Krasner, eles são conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, explícitos ou implícitos, em torno dos quais convergem as expectativas dos atores em uma determinada área (2012, p. 93). Correspondem, portanto, a arranjos institucionais permanentes criados para facilitar o diálogo, o estudo de problemas e para fomentar a cooperação em torno de objetivos comuns. Dentro do tema de meio ambiente, existem muitos regimes internacionais. Segundo Eduardo Viola (2002, p. 26), o Regime Internacional de Mudanças Climáticas é um dos regimes internacionais mais complexos e relevantes, porque implica profundas inter-relações entre a economia e o meio ambiente global.

Neste sentido, regimes são espécies de governança, como ensina Alcindo Gonçalves (2011, p. 43), este último é mais abrangente, correspondendo a totalidade de formas de resolver problemas comuns, sendo a articulação em regimes apenas uma dessas formas. Em outras palavras governança é a totalidade das maneiras pelas quais os problemas comuns podem ser tratados e os regimes internacionais uma das formas possíveis de promover essa governança global, a governança é gênero enquanto os regimes são espécies. Ou seja, na medida em que a governança se refere à busca de solução de problemas comuns e os regimes seriam uma das possibilidades para promover a governança, “pode-se então argumentar que todos os regimes internacionais representam ações ou sistemas de governança, mas nem todas essas ações ou sistemas se limitam a regimes” (GONÇALVES; COSTA, 2011). A cooperação pragmática de múltiplos atores internacionais na busca de objetivos pelas mais variadas formas de estruturação jurídica, técnica e administrativa pode ser definida como governança global. Neste contexto, os regimes internacionais são apenas alguns exemplos deste comportamento cooperativo; sua estrutura tende a facilitar a cooperação (BIERMANN, 2014, p. 54). Sem eles, no entanto, também pode haver cooperação desde que existam expectativas convergentes.

Assim, o fato de existirem acordos-quadro explícitos não constitui uma medida necessária de coordenação de objetivos comuns, mas eles são facilitadores. Além disso, há um papel fundamental a ser desempenhado pelos governos-chave, a liderança e o empenho deles pode contribuir para aliviar o problema, ainda que de forma momentânea, da falta de representatividade das instituições, tanto internacionais quanto nacionais, na governança global, refletindo a interdependência entre as empresas e o poder público. Os avanços em relação às questões complexas que precisam ser gerenciadas de forma cooperativa exigem dos países níveis crescentes de comprometimento e uma certa transferência de soberania (YOUNG, 2010, p. 25, 2014, p. 83). Poucas sociedades estão dispostas a fazê-lo, conseqüentemente o sistema internacional é dominado por impasses, avanços pontuais e equilíbrios instáveis. Especialmente no contexto das mudanças climáticas o cenário é marcado por altos e baixos tanto nos acordos bilaterais como multilaterais (PAUWELYN; WESSEL; WOUTERS, 2014). Um período de otimismo político, como os anos 90, pode desaparecer, como ocorreu no período pós-2008, assim, é crucial também a iniciativa privada aplicar o princípio do desenvolvimento sustentável para promover mais ativamente as questões ambientais.

Dessa forma essa desaceleração na legislação internacional formal foi acompanhada pelo surgimento de novas formas de cooperação que utilizam diferentes abordagens e envolvem uma orquestra (ABBOTT, K. W. *et al.*, 2015; BIERMANN *et al.*, 2012; VEN; BERNSTEIN; HOFFMANN, 2017) de atores e processos, fora da metodologia jurídica tradicional fragmentada do Direito Internacional (PETERSMANN, 2017). Basicamente, isso ocorre porque os sistemas jurídicos tradicionais não conseguem lidar com múltiplos fatores, questões transdisciplinares e interesses difusos não específicos de um país (PAUWELYN; WESSEL; WOUTERS, 2014). As preferências e possibilidades políticas das nações têm portanto divergido dos saturados tratados internacionais existentes, ao passo que uma rede cada vez mais diversificada permite novas formas de colaboração transcendentais para além dos Estados e por meio de uma sociedade da informação cada vez mais complexa, onde conhecimento específico significa relevância (PAUWELYN; WESSEL; WOUTERS, 2014) e portanto poder.

Para responder a esse novo contexto a ‘orquestração’ (ABBOTT, K. W., 2017, p. 5) seria o modo indireto de governança que se estrutura com incentivos sutis e não controles obrigatórios. É comum em muitas áreas da governança global e das iniciativas transnacionais os atores governamentais possuem autoridade e poder limitados para a ação direta e coercitiva. Um ‘orquestrador’ (ABBOTT, K. W., 2017, p. 5), paralelamente a isso, trabalha através de intermediários com pontos de vista semelhante, catalisando parcerias, incentivando-os e auxiliando-os, orientando suas atividades através de apoio técnico, organizacional e outros incentivos, visando objetivos comuns concretos alcançáveis. Um orquestrador também pode contribuir estruturando e coordenando as atividades dos intermediários, melhorando e agilizando o processo decisório e de implementação⁴.

Mesmo entre os organismos públicos, dentro dos estados, novos atores passam a ser ativos agentes de diplomacia. Eles cooperam com os seus homólogos estrangeiros, articulam-se com os reguladores, às

4 Nas palavras do autor: “Orchestration is an indirect mode of governance that relies on soft inducements, not mandatory controls. It is common in many areas of global governance, where ‘governors’ - from IGOs to transnational initiatives - possess limited authority and power for hard, direct action. An orchestrator (O) works through like-minded intermediaries (I), catalysing their formation, encouraging and assisting them, and steering their activities through support and other incentives, to govern targets (T) in line with the orchestrator’s goals (O-I-T). An orchestrator can also structure and coordinate intermediaries’ activities, enhancing ordering” (ABBOTT, K. W., 2017, p. 5)

vezes apoiando interesses nacionais ou desafiando os que contrariam seus interesses locais ou regionais (FARIAS; REI, 2016). Articulações entre ministérios das finanças, autoridades de Direito Concorrencial, bancos centrais, parlamentos, regiões, províncias, estados ou cidades são alguns exemplos. Essa articulação política feita por atores não-estatais e subnacionais pode ser definida como paradiplomacia e colabora com a sociedade em rede de diversas e efetivas maneiras (TAVARES, 2016). Eles afetam a formulação de políticas e restringem as ações dos agentes, às vezes até melhor do que os próprios tratados tradicionais, afinal, não é porque algo não é legalmente vinculante que está aquém do abrigo do direito internacional, que não afeta a formulação de políticas públicas ou a liberdade individual. Instrumentos não vinculantes ou com modos informais de cooperação entre os novos atores e / ou de acordo com processos inovadores podem ser tão restritivos - senão mais do que os próprios tratados tradicionais (PAUWELYN; WESSEL; WOUTERS, 2014, p. 754).

Por exemplo, as recomendações sobre lavagem de dinheiro da Financial Action Task Force (FATF, 2012) podem ser mais eficazes do que a própria Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UN, 2003). Os padrões internacionais de combate a lavagem de dinheiro, contra o financiamento do terrorismo e à proliferação de armas são voluntários, no entanto, para que um Estado se torne um membro da força-tarefa, tem que ter esses padrões convertidos em regras internas juridicamente vinculantes. E a falta de cooperação com o sistema pode resultar em inclusões em listas negras e até mesmo em algumas sanções. Este tipo de mecanismo de execução é muito raro no nível internacional tradicional devido à falta de poder de polícia centralizado e à soberania dos estados. Então, o padrão normal de conformidade internacionalmente raramente é a restrição legal. Reputação, reciprocidade, retaliação e consentimento prévio para a legitimidade das normas são o que normalmente determinam o cumprimento delas ou a observância de seus preceitos (HOWSE; TEITEL, 2010).

A reputação é um atributo organizacional que reflete como os stakeholders externos veem a empresa e a valorizam como boa ou ruim. Esta avaliação subjetiva tem muitos efeitos práticos, como a possibilidade do preço cobrado por produtos e serviços ser maior, bem como a possibilidade de atrair “os melhores e os mais brilhantes” (FISHMAN, 1998, p. 2) trabalhadores o que é vital para a sobrevivência e o desenvolvimento de uma empresa no longo prazo. Roberts e Dowling analisaram empiricamente que a boa reputação é um bem valioso

que permite que uma empresa obtenha uma lucratividade persistente no longo prazo para sustentar um desempenho financeiro superior (ROBERTS; DOWLING, 2002, p. 1078). A reputação é extremamente relevante para a economia intangível atual, mas ainda é insuficiente para entender como as regras internacionais se tornam efetivas e o que é necessário para construir essas “plataformas de orquestração” (VEN; BERNSTEIN; HOFFMANN, 2017).

O Financial Action Task Force, por exemplo, se define como um “órgão de formulação de políticas que trabalha para gerar a vontade política necessária para levar a cabo reformas legislativas e regulatórias nacionais” (FATF, 2012, p. 7). Como desenvolvedor dos padrões para combater lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo e proliferação de armas de destruição em massa, promove uma “resposta coordenada a essas ameaças à integridade do sistema financeiro e ajuda a garantir condições equitativas” (FATF, 2012, p. 7). Também colabora com outras partes internacionais interessadas “com o objetivo de proteger o sistema financeiro internacional contra o mau uso” (FATF, 2012, p. 7). A administração deste tipo de “plataformas de orquestração” (VEN; BERNSTEIN; HOFFMANN, 2017) corresponde a estabelecer metas quantificáveis claras, mecanismos adequados de monitoramento, revisão ou avaliação e a criação de parcerias convenientes para assumir compromissos subnacionais e intergovernamentais. Os objetivos e as métricas permitem avaliar o que está funcionando ou não, para melhor planejar as ações futuras e investir os recursos além disso, tem uma característica intrínseca colaborativa que pode favorecer a transparência e a boa governança de muitas maneiras indiretas, se os interesses políticos não ofuscarem as “decisões tecnocráticas” (VEN; BERNSTEIN; HOFFMANN, 2017).

As intervenções de governança ambiental estão interconectadas de maneiras diversas e complexas. As ações em uma área ou em uma escala podem, e muitas vezes, criar efeitos conexos em outras áreas e escalas numa interdependência complexa (KEOHANE; NYE, 1998). Os efeitos das intervenções podem ser não-lineares e podem se estender muito além dos limites ou escopo da intervenção original (VEN; BERNSTEIN; HOFFMANN, 2017, p. 15). Para desencadear ações coordenadas e efetivas que podem levar a mudanças transformadoras, as intervenções devem demonstrar: capacidade de incitar uma dependência procedimental chamada de ‘path-dependencies’ (CASHORE *et al.*, 2015), com previsões legais, potencial de dimensionamento para contextos mais amplos, e capacidade para gerar os efeitos positivos

desejados de forma duradoura⁵. Os atores não estatais e subnacionais têm um papel importante para articular tais “plataformas de orquestração” (Ven et al., 2017), mas também as iniciativas privadas podem ser muito eficazes.

A busca pela convergência entre Economia, Política e Direito foi o caso dos dois acordos recentes e muito importantes sobre sustentabilidade: a Agenda de 2030 e o Acordo de Paris sobre o Clima. Estes documentos são molduras normativas para propiciar o progresso em direção à Economia Verde. A Agenda 2030 estabeleceu os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável sem fazer recomendações políticas específicas, enquanto o Acordo de Paris estabeleceu a contribuição nacionalmente determinada de cada estado, que são os compromissos reais desses Estados para conter as mudanças climáticas. Ambos estão estruturados para trabalhar lado a lado, como parte de um novo design de paradigmas focados no desenvolvimento econômico socioambientalmente sustentável, a ‘economia verde’.

3. ECONOMIA VERDE

O Relatório Brundtland (WCED, 1987) definiu desenvolvimento sustentável como um “desenvolvimento que atende as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender às suas próprias necessidades”. A partir dessa definição, o conceito de desenvolvimento sustentável evoluiu para abranger três pilares a serem articulados equilibradamente: o econômico, o social e o ambiental. A partir da Rio + 20, esses conceitos foram ampliados para incorporar o setor privado como parte da solução consolidando o conceito de economia verde⁶.

5 Nas palavras originais dos autores: “Actions in one area or at one scale can, and often does, create ripple effects in other areas/scales. The effects of interventions can be non-linear and can extend beyond the bounds of the original intervention” (VEN; BERNSTEIN; HOFFMANN, 2017, p. 15). To trigger coordinated and effective actions that can lead to transformative change, interventions must demonstrate: capacity to incite path-dependencies (CASHORE *et al.*, 2015), with legal lock ins, potential of scaling to broader contexts, and capacity to generate the desired positive effects in a durable way.

6 Esse conceito de economia verde foi o objetivo da conferência Rio + 20, enquanto o conceito de desenvolvimento sustentável passou a representar um conjunto mais amplo de diretrizes políticas. A definição original em inglês de economia verde é: “(...) a green economy can be considered as having low carbon, and is aware in its use of resources and socially inclusive. In a green economy, income and employment growth must be driven by public and private investments that reduce carbon emissions and

O PNUMA define a economia verde como a “economia que resulta da melhoria do bem-estar e equidade social, com a redução significativa de riscos ambientais e da escassez ecológica” (UNEP, 2011, p. 2). Em outras palavras, uma economia com baixa emissão de carbono, uso consciente de recursos e inclusão social. Assim, o crescimento da renda e da geração de empregos devem ser resultado de investimentos públicos e privados que também contribuam com a redução das emissões de carbono, da poluição e que aumentem o aproveitamento dos recursos e da energia a fim de evitar perdas de biodiversidade e sobrecarregamento dos ecossistemas. Tendo em vista a falta de competitividade das novas tecnologias, esses tipos de investimentos precisam ser a princípio apoiados com subsídios, gastos públicos específicos, facilitação dos procedimentos ou mudanças normativas. A trajetória do desenvolvimento precisa ser ajustada para manter, aprimorar e, onde for possível, recriar as características naturais saudáveis, gerando resultados econômicos e benefícios sociais, especialmente para a população mais carente, cuja sobrevivência e segurança dependam diretamente da natureza.

O conceito de “economia verde” não substitui o de desenvolvimento sustentável, um conjunto mais amplo de diretrizes políticas, porém, há um crescente reconhecimento de que, para alcançar os objetivos mais abrangentes da sustentabilidade, um apropriado modelo econômico precisa ser posto em prática. Por décadas a criação de novas riquezas foi feita por meio da “economia marrom”, modelo esse que não lidou substancialmente com a marginalização social e do uso inconsequente de recursos naturais. Em virtude disso, ainda estamos distantes de atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (UN, 2015), assim, os princípios da sustentabilidade continuam a ser vitais, principalmente no longo prazo, mas há um desafio empírico de identificar os limites planetários (ROCKSTRÖM *et al.*, 2009) e alterar os paradigmas

pollution and increase energy and resource use, and prevent losses of biodiversity and ecosystem services. These investments need to be generated and supported by specific public spending, policy reforms and regulatory changes. The development path must maintain, enhance and, where possible, rebuild natural capital as a critical economic good and as a source of public benefits, especially for the needy population whose livelihood and security depend on nature. The concept of a “green economy” does not replace sustainable development, but today there is a growing recognition that achieving sustainability is based almost entirely on obtaining the right model of economy. Decades of creating new wealth through a “brown economy” model have not dealt substantially with social marginalization and resource depletion, and we are still far from achieving the Millennium Development Goals. Sustainability remains a vital long-term goal, but we need to make the economy greener to get there.” (UNEP, 2011, p. 2)

econômicos para tornar a economia mais verde para chegarmos mais rápido e eficazmente a esses objetivos (UNEP, 2011, p. 2). O maior desafio, portanto, é identificar esses conteúdos ideológicos em sinergia na busca da complementariedade, como apontado pelo conceito de Economia Verde, consolidado na Rio + 20: desenvolvimento econômico com responsabilidade social e ambiental. Em adição à necessária redução na emissão de carbono, esse novo paradigma econômico precisa enfrentar questões como limites geopolíticos e o princípio da equidade. Na prática, isso corresponde a manter um nível significativo de crescimento para os países mais pobres, intermediário para os países em desenvolvimento, e próximo a zero nas sociedades desenvolvidas (UNEP, 2011).

Esse mesmo entendimento foi verificado no conceito de Economia Azul, por Günter Pauli (2010). O mundo precisa de um novo modelo econômico, o liberalismo jamais conseguiu distribuir os recursos de modo eficiente. Com efeito, o mercado evoluiu para um sistema de economias de escala e um constante crescimento em produtividade, o qual tem gerado reestruturações empresariais que, em certa medida, cartelizaram a maior parte dos agentes financeiros com maior capacidade para atuar em globalmente, com a ampliação do nível de endividamento e de ativos intangíveis. Objetivos traçados cuidadosamente e boas intenções coordenadas em escala global não são suficientes, para que haja uma efetiva mudança no atual modelo econômico em direção à sustentabilidade, os governos precisarão subsidiar tecnologias limpas, o setor privado deverá se adaptar a menores margens de lucros e, por seu turno, os consumidores deverão pagar mais caro. Essa opção é consistente com o crescimento da renda e da empregabilidade, mas demanda coordenação e transparência em níveis locais, regionais, nacionais e internacionais, nos setores público e privado. Assim, como ensina Pauli, é uma reestruturação pragmática inspirada pelo ecossistema: “a economia azul precisa expor, e não impor, as inúmeras possibilidades científicas, de modo que um novo e competitivo modelo econômico possa emergir, o quanto antes melhor (PAULI, 2010, p. 3).”

Nessa mesma orientação os relatórios de governança sócio ambientais (‘Environmental, Social, and Governance’) tornaram-se uma parte crescente da estratégia de negócios, repercutindo algumas características reais da economia como na criação de indexadores financeiros específicos e análise de riscos socioambientais para concessão de créditos por exemplo. Definir os indicadores corretos para usar na empresa e

em um setor, promover o engajamento das partes interessadas e melhorar as práticas sócio ambientais das empresas portanto passaram a ser cruciais para determinar a efetividade desses relatórios para alcançar a sustentabilidade a longo prazo das empresas, evitando assim passivos de potenciais condenações judiciais ou administrativas, longos litígios e riscos de reputação que podem eventualmente comprometer o desempenho inclusive financeiro de uma empresa afastando investidores e melhores oportunidades de crédito.

Além da perspectiva econômica financeira de longo prazo, há também uma questão moral humana por trás de implementar a governança socioambiental: a dignidade das pessoas depende de como elas têm acesso a um ambiente saudável. Sébastien Jodoin e Katherine Lofts ilustram como, por exemplo, os Direitos Humanos são interdependentes dos aspectos ambientais (“Economic, Social, and Cultural Rights and Climate Change: A Legal Reference Guide”, 2013, p. 5). Para citar um exemplo, o aumento do nível do mar gera no meio ambiente enchentes, mares altas, erosões, salinização, isso impacta a vida das pessoas causando perda de terras, afogamentos, falta de água potável, doenças, perdas na infraestrutura costeira, menos terra agricultável, lesando, portanto, uma sequência de direitos como o direito à vida, à saúde à propriedade, à autodeterminação dos povos, ao acesso a água de qualidade, entre outros.

Medir de forma confiável a eficácia das ações da empresa e comparar o desempenho da governança socioambiental das empresas ainda é algo a ser melhorado. Isso revela a demanda por pesquisas mais empíricas sobre os resultados concretos das ações específicas adotadas pelas empresas e uma maior integração da sustentabilidade socioambiental no processo de planejamento estratégico. Essa abordagem mais ampla aceleraria concretamente a mudança necessária dos padrões de produção atuais para novos paradigmas, seguindo uma forma estruturada de governança socioambiental global. Mas pelo contrário, as deficiências institucionais e o enfraquecimento do poder soberano têm impedido esforços mais contumazes de transição para uma estrutura econômica mais sustentável ao mesmo tempo em que uma sensação de frustração e desespero com a falta de tempo e com o efeito tímido das medidas tomadas até agora têm prevalecido entre a maioria dos especialistas. As dificuldades decorrem principalmente do fato de que o meio ambiente é um bem de uso comum e que se enfrenta um conjunto desafiador de características.

4. TRAGÉDIA DOS COMUNS, PROBLEMAS ULTRA-COMPLEXOS E EMOTIVISMO

O meio ambiente é um bem de uso comum do povo⁷; portanto, todos estão interessados e são responsáveis pela conservação dos recursos naturais e pelo controle de externalidades negativas, tais como vazamentos transfronteiriços e poluição. Mas a evidência de se tratar de interesse e responsabilidade comuns muitas vezes não é suficiente para inspirar ações coletivas. Pelo contrário, a colaboração, se não estimulada por regras e mecanismos, tende a se limitar ao interesse próprio dos agentes gerando inações ou a continuidade de soluções desvantajosas para todos⁸. Esta situação é conhecida como “a tragédia dos comuns”.

A tragédia dos comuns é um conceito popularizado por Garret Hardin em um artigo histórico (HARDIN, 1968) e implica que a existência de um objetivo ou interesse comum não é suficiente para forçar um grupo de indivíduos a participar de ações coletivas, mesmo que os efeitos dessa colaboração sejam benéficos para todos os membros de um grupo, o que raramente o é. Em outro texto, o mesmo autor aplica esse conceito para justificar a não ajuda aos pobres. Na sua opinião, o planeta é como um bote salva-vidas: se tentarmos salvar muitas pessoas, afunda e todos morrem (HARDIN, 1974).

Em resposta a isso, Mancur Olson escreveu um livro paradigmático no qual conclui que a ação coletiva pode ocorrer em grupos pequenos ou onde há coerção ou incentivos seletivos para os indivíduos, reforçando os interesses do grupo. Como nenhum membro individual de um grupo tem um impacto decisivo no resultado final e a pressão social é improvável, os jogadores, como as empresas que atuam em um mercado, por exemplo, não têm motivos para se organizar em busca da preservação de bens comuns. Nesse sentido, o envolvimento efetivo só é viável se houver um comprometimento de várias partes interessadas

7 O art. 225 da Constituição estabelece: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. (CF, 1988)

8 A atitude de maximização dos interesse individuais de curto prazo faz com que se priorizem os lucros, isso impede os investimentos em tecnologias mais limpas e econômicas pois elas tendem a ser mais caras que as tradicionais, este é um exemplo de inação, mas também pode haver o pior, um agravamento dos caminhos insustentáveis de exploração dos bens ambientais de forma inconsequente focada no curto prazo e comprometendo a manutenção da atividade no longo prazo.

com transparência e cooperação em vários níveis, institucional, municipal, local, regional e sob a supervisão ativa dos próprios stakeholders (OLSON, 1971, p. 15).

Assim, nesse contexto, as unidades de governança menores ligadas pelas redes de monitoramento são o modelo mais viável, uma vez que as grandes soluções negociadas a nível mundial tornam-se absolutamente ineficazes se não houver apoio de iniciativas policêntricas com ações locais. Por exemplo, mesmo que todos os Estados membros das Nações Unidas concordem em buscar metas de desenvolvimento sustentável, esse esforço global será comprometido se as iniciativas subnacionais não transmitirem esses princípios genéricos em ações, especialmente a nível local.

Elionor Ostrom, de forma complementar, pensa que os conflitos sobre o ecossistema e os problemas ambientais podem ser resolvidos com base na análise de arranjos institucionais bem-sucedidos. Ela identifica oito princípios fundamentais: (1) limites claramente definidos; (2) congruência entre as regras de uso e responsabilidade; (3) acordos de escolha coletiva, como metas voluntárias e obrigatórias; (4) monitoramento; (5) sanções; (6) mecanismos de resolução de controvérsias; (7) reconhecimento dos direitos organizacionais; e (8) iniciativas e empreendimentos coerentes e bem fundamentados, formando empresas aninhadas (*'nested enterprises'*) (OSTROM, 1990, p. 80).

Kelly Levin, Benjamin Cashore, Steven Bernstein e Graeme Auld ampliaram o conceito da tragédia dos comuns para identificar a necessidade de ultrapassar as escolhas racionais individuais haja vista as preferências inconsistentes no tempo (muitas vezes os indivíduos escolhem algo ruim a longo prazo que seja bom no curto prazo ou acatam mudanças para solucionar problemas menos urgentes e negligenciam uma questão de vida e morte). Em virtude disso os autores recomendam uma abordagem orientada para conseguir implementar uma dependência procedimental (*'path-dependency'*) de modo a influenciar as condutas no sentido de se alcançarem objetivos comuns. "Quase nenhum país ou acordo intergovernamental desenvolveu políticas consistentes com essa evidência científica, e é esse fato que consideramos irracional" (BERNSTEIN; CASHORE, 2012, p. 123). Muitos indivíduos podem discordar de definições, conceitos, valores, mas estarem perfeitamente de acordo sobre a necessidade de procedimentos e políticas seguindo as lógicas causais características de processos, esse caminho institucional pode ajudar e ser bem efetivo para restringir o comportamento futuro dos agentes e para alcançar os benefícios sociais desejáveis no longo prazo.

A falta de coerência entre os interesses individuais e coletivos e entre o curto e longo prazo é verificável mesmo quando há evidências científicas a respeito de um determinado problema. Por um lado ela é causada pela característica do bem comum ser marcado pela falta de ambiente propício à coordenação coletiva, mas, por outro lado, é também gerada por uma questão peculiar principalmente nas causas ambientais e consumeristas que implicam em direitos difusos, sendo impossível determinar especificamente quais são as pessoas impactadas, além da complexidade de potencialmente impactar gerações presentes e futuras. Sendo assim, diante dessa realidade, soluções simples são insuficientes para problemas complexos.

O conceito de 'problemas assombrados' é usado para designar problemas tão complexos que a palavra perverso ('wicked problems') é usada no conceito em inglês criado por Rittel e Webber (1973) para designar dez características: 1- não há uma formulação única e definitiva: depende da percepção da própria pessoa tentando resolver o caso; 2- não há fim: não há critérios para uma compreensão completa, suficiente para abarcar do começo ao fim; 3- as soluções são polivalentes, não dicotômicas, não há apenas verdadeiro ou falso, bom ou mal, mas sim uma miríade de possibilidades melhores ou piores dependendo do referencial; 4- é impossível testar antes a solução: a ação é realizada durante o processo de implementação e enfrenta seus efeitos imediatamente; 5- cada solução é definitiva e tem que ser implementada de uma vez, porque é impossível aprender por tentativa e erro uma vez que todas as ações deixam vestígios que não podem ser desfeitos; 6- existe um conjunto infinito de soluções; 7- cada problemática é única; 8- cada problema é um sintoma de outro; 9- há sempre várias maneiras de explicar esse tipo de problema; e 10 - eles afetam o bem-estar de muitos (RITTEL; WEBBER, 1973, p. 161-167).

Levin, Cashore, Bernstein e Auld (2012) expandem este conceito para 'problemas super-assombrados' ('super-wicked problems'), adicionando novos critérios à definição: 1- falta de tempo, 2- a participação daqueles que estão buscando a solução no agravamento do problema, 3- a ineficácia das autoridades centrais e a condução irracional dos jogadores na perspectiva de longo prazo. Assim como Hardin e Ostrom argumentaram que para a solução da tragédia dos comuns, são necessários novos arranjos institucionais para lidar com esse tipo de problemas contemporâneos, caracterizados 1) por sistemas não lineares em que todos interagem de maneira imprevisível, 2) são afetados reflexivamente por todas as ações, e 3) enfrentam a tendência humana de

superexplorar os recursos. Nesse sentido, deve ser estabelecido um novo conjunto de ferramentas políticas e técnicas de análise consistentes com essas características. Uma estratégia de pesquisa com o objetivo de encontrar explicações simplistas, generalistas e resolutivas é simplesmente inadequada para problemas com características ultra complexas. Um objetivo mais adequado é identificar possíveis intervenções políticas e explicar formas como o problema e as intervenções podem se desenvolver ao longo do tempo (BIERMANN *et al.*, 2012, p. 130).

A produção voltando-se para o modelo de cadeias globais de valor e a prolífica criação de normas por parte de agentes privados ao mesmo tempo que se torna lucrativa, atendendo às necessidades das corporações transnacionais e coordenando os interesses de entidades não-governamentais e dos consumidores. Mas o que também pode ocorrer e tem sido frequente é o uso do princípio da precaução e impasses ideológicos sobre o que se entende por sustentabilidade. Nem mesmo os argumentos baseados na ciência são indiscutíveis. Uma diversidade de pontos de vista, forma o pluralismo atual “não é uma mera condição histórica que em breve passará”, é “uma característica permanente da cultura pública das democracias modernas” (RAWLS, 1987, p. 4). Mas, na política, há uma separação entre os meios e os objetivos, mesmo que as pessoas não concordem com os fins, elas ainda podem articular os melhores meios para lidar com uma determinada situação, neste sentido, os meios podem ser tratados como bens primários, eficazes para prevenir injustiças, violência e abuso. E, conseqüentemente, uma das lições mais importantes da modernidade é ser possível viver sob regras comuns que seguem uma base moral, mesmo sem compartilhar uma visão de mundo abrangente ética ou religiosa a respeito do que é o bem (POGGE, 1989, p. 34).

Isso é básico porque os pressupostos da moral, como o que é certo ou errado, têm um caráter análogo à teologia na distinção entre pecado e virtude. O mesmo acontece com as opiniões políticas, as pessoas podem argumentar para sempre usando os mesmos argumentos e, dessa forma, o problema nunca será resolvido, porque ninguém muda seu ponto de vista e ninguém efetivamente espera que a outra parte o faça. Apesar de esses argumentos usarem razões, deduções de lógica e fatos científicos e, mesmo apresentando o argumento certo ou mais lógico, eles são insuficientes para convencer a outra parte que assume uma posição defensiva do seu ponto de vista, o que MacIntyre chama de emotivismo. Assim, uma das características mais marcantes da expressão moral contemporânea é que é usada para expressar desentendimentos

intermináveis. Parece não haver uma maneira racional de garantir o acordo moral em nossa cultura (MACINTYRE, 2007, p. 7).

Por outro lado, é difícil aceitar que estamos em uma situação de oba-oba ('hurray boo'), que se argumenta simplesmente para ganhar empatia ou para criticar os adversários. Consequentemente, a lógica e a razão normalmente ainda são usados para justificar, tanto um lado como o outro do argumento⁹. Sendo assim, ainda que as pessoas não concordem com os objetivos, conceitos e valores, é perfeitamente possível que elas cheguem a um acordo sobre os procedimentos e medidas que pragmaticamente precisam ser tomadas para resolver um problema. Esses procedimentos e medidas pragmáticos precedem e sucedem os indivíduos. MacIntyre define-os como práticas: "atividade humana cooperativa socialmente estabelecida através da qual os bens internos a essa atividade são realizados"¹⁰ (MACINTYRE, 2007, p. 187-188). São atividades de cooperação muito complexas que dependem da virtude das pessoas envolvidas, e virtudes são "qualidades humanas adquiridas que nos permite alcançar esses produtos internos às práticas"¹¹ (MACINTYRE, 2007, p. 197).

Nesse mesmo sentido Mandrew J Hoffman, para analisar como a cultura molda o debate sobre mudanças climáticas estudou a área de Ciências Sociais e o porquê de algumas pessoas aceitarem os dados científicos sobre mudanças climáticas e outras não. A conclusão foi que a compreensão pública sobre as mudanças climáticas não é prejudicada pela falta de informação, mas por uma recusa intencional de compreender (HOFFMAN, 2015, p. 27). Portanto, o debate sobre mudanças climáticas não é sobre dióxido de carbono e gases de efeito estufa, mas sobre oposição a valores culturais e a diferentes pontos de vista e visões de mundo. Esta referência axiológica serve como um filtro pelo qual a informação científica é analisada.

9 Nas palavras originais do autor: "Emotivism thus rests upon a claim that every attempt, whether past or present, to provide a rational justification for an objective morality has in fact failed (...) What emotivism however did fail to reckon with is the difference that it would make to morality if emotivism were not only true but also widely believed to be true (...) implying an appeal to an objective and impersonal standard (...)" (MacIntyre, 2007, p.19)

10 Tradução livre feita pela autora de: "practice are socially established cooperative human activity through which goods internal to that activity are realized" (MACINTYRE, 2007, p. 187-188)

11 Tradução livre feita pela autora de: "virtues are acquired human quality that enable us to achieve those goods which are internal to practices" (MACINTYRE, 2007, p. 197).

Como é de se esperar, quando diferentes grupos observam a mesma ciência com essas lentes culturais opostas, veem realidades opostas. O desafio de melhorar o debate público e político sobre o meio ambiente não é simplesmente científico, é também sobre a comunicação da ciência e da ciência em si pois todas as pessoas estão limitadas pelo tipo e pela quantidade de informações a que têm acesso, bem como à capacidade cognitiva que têm para processar essa informação. Seria simplesmente impossível investigar minuciosamente todos os assuntos que encontramos. Então, confiamos em certas fontes porque elas dão credibilidade para resumir os problemas para nós. Por isso, uma das maneiras de suscitar suspeitas no debate público sobre o clima é minar a credibilidade da fonte. Afinal, existem basicamente três tipos de discursos neste tema: ambientalistas, políticos e cientistas. Muitos opositores da ciência do clima, por exemplo, acreditam que as políticas ambientais são secretas e constituem desculpas para intervir no mercado e diminuir a liberdade dos indivíduos (HOFFMAN, 2015, p. 27). Por outro lado alguns extremistas temem que os ambientalistas liderem a agenda para dismantelar o capitalismo (Hoffman, 2015, p.8).

Essa paixão dicotômica do contra ou a favor não contribui para os avanços necessários na temática ambiental e todos os agentes acabam se sentindo derrotados. A visão simplista é tão apaixonante quanto incompetente para resolver problemas complexos. As decisões que são necessárias são cada vez mais difíceis de serem tomadas, portanto, os graus irreconciliáveis de oposição não servem a um debate construtivo. O melhor é promover um envolvimento eficaz de múltiplos atores e interessados para incitar um debate qualificado com dados empíricos e cientificamente verificados para favorecer a reconciliação entre economistas, ambientalistas e políticos. Não há solução milagrosa a ser prescrita, a sociedade tem que fazer escolhas e decidir-se informada e consciente de quais são as consequências de suas decisões. E para alcançar uma convergência, mesmo que seja precária e temporária, a divergência precisa ser organizada (Hoffman, 2015, p.37)

Portanto, para governar a conexão e interdependência muito profunda entre indivíduos emotivos, devemos nos concentrar em promover essas práticas cooperativas construídas sobre as virtudes e, portanto, é impossível escapar da política e em tal cenário, os vencedores e os perdedores sempre disputarão, às vezes ferozmente. O papel das normas neste contexto é criar uma dependência procedimental que atenuem na prática a injustiça, a violência, o abuso e evite discrepâncias irreconciliáveis, permitindo um tipo de concertação ou ajustamento

dos interesses em prol da eficácia. Assim é necessário um novo paradigma jurídico para lidar com esses tipos de problema e características da sociedade. Levin, Cashore, Bernstein e Auld (2012) recomendam a dependência procedimental; Esty (2006) sugere globalizar o direito administrativo. Essas alternativas serão explicadas abaixo, mas a necessidade de encontrar uma maneira de governar essa complexidade é inquestionável.

5. PRÁTICAS PARA INFLUENCIAR A GOVERNANÇA INTERNACIONAL

Nessa realidade, o consenso sobre os objetivos a serem atingidos e controles sobre o cumprimento ou não dos agentes é uma filigrana desnecessária e improvável. O alto grau de conformidade e consentimento pode indicar, por exemplo, que uma norma não é ambiciosa o suficiente e que portanto é inócua e ineficiente para mudar o comportamento dos atores. Para detalhar o que Bernstein e Cashore recomendam como dependência procedimental imagine-se uma abordagem de causalidade e, idealmente a criação de normas que possam instituir procedimentos travados, difíceis de serem alterados, eficazes para instigar a adesão de grupos de interesse diversos de maneira imediata e com mecanismos processuais que evitem a reversibilidade imediata caso outros grupos eventualmente cheguem ao poder. O objetivo é articular um maior suporte ao longo do tempo e expandir os indivíduos em favor da desses procedimentos, mesmo entre aqueles que se opuseram no princípio. Nesse modelo, uma norma pode ser considerada “influyente” (melhor do que ser efetiva, de acordo com os autores) e alterar eficientemente os comportamentos que causam os problemas super-perversos. Uma mudança de foco para “conformidade” e “eficácia” a fim de “influnciar” facilita a análise dos efeitos combinados desses esforços nacionais, regionais, internacionais e transnacionais em torno de firmes políticas e práticas duradouras (BERNSTEIN; CASHORE, 2012, p. 587).

Esses autores destacam um quadro de quatro caminhos de influência (não “eficácia”): intervenções nos mercados; regras internacionais; normas e discursos com efeito internacional; e acesso direto aos processos de política interna (BERNSTEIN; CASHORE, 2012, p. 587). Nesse contexto, múltiplas formas de influenciar podem ser sinérgicas, sobrepostas, contrariando-se ou concordando com as autoridades. Ao fazê-lo, a complexa governança global, focada em ser influyente, interage com um tipo de soberania mais flexível, em que outros agentes

regionais e locais também participam. Os autores identificaram quatro caminhos para influenciar o comportamento, mas podem haver mais e que sejam interdependentes.

Detalhando melhor cada um deles, o primeiro, o mecanismo de mercado, estimula mudanças no comportamento dos agentes ou na política através de incentivos econômicos ou desincentivos, ao internalizar no preço dos produtos e serviços as externalidades negativas, por exemplo, aumentando assim a competitividade daqueles que sejam mais eficientes e menos degradantes ao meio ambiente. Além disso, as demandas dos consumidores por melhor qualidade justificam margens melhores de preços para produtos com rótulos sustentáveis, que atestem a conformidade da empresa com os padrões voluntários de sustentabilidade ou outras formas de certificação. Idealmente, os mecanismos de mercado funcionam melhor se acompanhados de políticas públicas mais amplas, para que sejam eficientes a longo prazo e não apenas mudanças pontuais paliativas na agenda de discussões, sem um verdadeiro compromisso efetivo dos produtores.

O segundo tipo, as regras internacionais (tratados internacionais típicos e também decisões e recomendações) tendem a moldar as respostas domésticas, que os países articularão para um determinado problema, mesmo que essas tratativas internacionais não tenham conteúdo juridicamente vinculantes e formas de coerção. O importante é causar nos agentes o efeito da *opinio juris*, ser percebido pelos agentes como obrigatório, juridicamente ou eticamente. O terceiro caminho é o acesso direto a incentivos para capacitação, transferência tecnológica e assistência técnica, com o objetivo de proporcionar aos atores privados e aos funcionários do governo uma melhor participação no mercado de forma mais sustentável. E o quarto caminho apontado pelos autores é que as normas internas nacionais e até subnacionais podem produzir efeitos suficientemente fortes para moldar as ações dos agentes da economia estruturada em cadeias globais de valor.

Este quadro de referência desloca o foco das condições para que determinados atores ou instituições ajam efetivamente, para condições para que eles exerçam influência ao longo de determinados caminhos (BERNSTEIN; CASHORE, 2012, p. 587), capacitando atores transnacionais e instituições internacionais a múltiplos papéis. Um dos caminhos inclusive pode ser fornece suas instalações e equipe para facilitar a congregação de atores governamentais, sub-nacionais e multinacionais para interagirem, promovendo também a expertise e o desenvolvimento de uma infra-estrutura própria e a capacitação de pessoal para a

criação de regras, verificação de conformidade e certificação “ao longo do caminho tipo um, mas também aprendendo e promovendo novas normas de comportamento apropriando-se ao longo do caminho dois, ou construindo coalizões que podem ser importantes ao longo dos caminhos três e quatro”¹² (BERNSTEIN; CASHORE, 2012, p. 587).

Nessa mesma direção de compromissos processuais para conduzir à governança global, Daniel Esty sugere a implantação de um conjunto de ferramentas de Direito Administrativo para equilibrar a necessidade de uma cooperação internacional estruturada com a tensão política implícita a qualquer instituição global. O Direito Administrativo tem sido tradicionalmente utilizado no contexto doméstico, deve ser ampliado para atingir metas internacionais e ser informado pela elaboração de políticas a nível internacional (ESTY, 2006, p. 1490). Este quadro regulamentar orientado para o mundo deve ser implementado a nível nacional pelas nações influentes (“shaper nations”) (HITCHCOCK; LEFFLER; LEGRO, 2016). Esses países estão em posição de coordenar seu próprio desenvolvimento com a mitigação de problemas compartilhados e eles têm a autoridade política para contribuir não só com a ordem local, mas também regional e mundial.

Esta maneira de governança supranacional, com o direito administrativo nacional de um país afetando a vida de cidadãos de outros Estados soberanos é muito menos democrática, mas eficaz em um mundo de interdependência. Esty reconhece algumas maneiras de resolver as desvantagens de falta de legitimidade e alcançar uma cooperação internacional estruturada nessa legitimidade processual: “conhecimento e capacidade de promover o bem-estar social; a ordem e a estabilidade previstas pela lei; freios e contrapesos; deliberação estruturada; e (...) princípios e práticas de direito administrativo”¹³ (ESTY, 2006, p. 1490). Um exemplo deste tipo de governança complexa pode ser mostrado nos recentes acordos internacionais Agenda 2003 e Acordo de Paris. A lógica de ambos os acordos está focada no caminho para influenciar os países em direção aos paradigmas da economia verde. Se esses documentos serão influentes o suficiente para manter o aquecimento global

12 Tradução livre feita pela autora do trecho: “along path one, but also learning about and promotion of new norms of appropriate behavior along path two, or coalition-building which may be important along paths three and four” (BERNSTEIN; CASHORE, 2012, p. 587)

13 Tradução livre do trecho: “expertise and the ability to promote social welfare; the order and stability provided by the rule of law; checks and balances; structured deliberation; and, (...) principles and practices of administrative law.” (ESTY, 2006, p. 1490)

abaixo dos 2 graus da era pré-industrial e, assim, evitar a extinção humana, ainda é uma incógnita. Mas esse tipo de governança complexa parece ser o melhor tipo disponível para lidar com o emotivismo, os problemas ultra complexos e com a tragédia dos comuns característicos principalmente na área ambiental.

6. CONCLUSÕES

O conceito de “Tragédia dos Comuns” ainda é útil para analisar os problemas ambientais, mas a sua complexidade aumentou ainda mais devido à característica de problemas super-complexos e ao emotivismo de hoje em dia, marcado por visões políticas irreconciliáveis. A falta de um poder soberano internacional supranacional representa desafios para a governança global, mas, por outro lado, não há viabilidade para outras medidas além de compromissos voluntários nacionais que, mesmo a princípio sendo voluntários, tornam-se depois de declarados oficialmente, obrigatórios para os Estados em uma escala global.

As organizações internacionais desempenham um papel fundamental na governança global para a sustentabilidade norteadas na Agenda 2030 e no Acordo de Paris. Tais agentes estão em melhor posição para servir como um fórum de discussão e podem coordenar a cooperação no sistema jurídico internacional anárquico, onde todos os Estados têm sua própria soberania, não havendo autoridade central para impor regras aos outros e resolver disputas entre agentes com poderes equivalentes.

Outros níveis de governos sub nacionais, empresas privadas, academia e sociedade civil têm uma tarefa coletiva a desempenhar: identificando os possíveis caminhos de influencia para alcançar o desenvolvimento ambiental, social e econômico. Os recursos, a experiência técnica e a representação democrática devem ser combinados, para construir este novo paradigma econômico atendendo às necessidades globais de resolução de problemas, uma rede bem orquestrada para lidar com padrões de consumo, energia, alimentação, trabalho, urbanização, mídia social, resiliência, etc. Sendo assim, apenas uma certeza, será um período profundamente desafiador até 2030.

REFERÊNCIAS

ABBOTT, K. W. *et al.* Two Logics of Indirect Governance: Delegation and Orchestration. *ResearchGate*, [S.l.], 2015. Disponível em: <<https://>

www.researchgate.net/publication/268926143_Two_Logics_of_Indirect_Governance_Delegation_and_Orchestration>. Acesso em: 25 jun. 2017.

_____. Orchestration: Strategic Ordering in Polycentric Climate Governance. *ResearchGate*, [S.l.], 2017. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/317552167_Orchestration_Strategic_Ordering_in_Polycentric_Climate_Governance>. Acesso em: 25 jun. 2017.

BALDWIN, R. *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*. Cambridge, Massachusetts: Belknap Press: An Imprint of Harvard University Press, 2016.

BERNSTEIN, S.; CASHORE, B. Complex global governance and domestic policies: four pathways of influence. *International Affairs*, 1 maio. 2012. v. 88, n. 3, p. 585-604.

BIERMANN, F. *et al.* Transforming governance and institutions for global sustainability: key insights from the Earth System Governance Project. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, fev. 2012. Open issue. v. 4, n. 1, p. 51-60.

_____. *Earth System Governance: World Politics in the Anthropocene by Frank Biermann*. [S.l.]: MIT Press, 2014.

CASHORE, B. *et al.* The Role of Market Forces Across Multiple Pathways. In: PANWAR, R.; KOZAK, R.; HANSEN, E. (Org.). **Forests, Business and Sustainability**. London ; New York: Routledge, 2015.

CF. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.

DIXON, M. *Textbook on International Law: Seventh Edition*. 7 edition ed. Oxford: Oxford University Press, 2013.

Economic, Social, and Cultural Rights and Climate Change: A Legal Reference Guide. New Haven, CT, USA: CISDL, GEM & ASAP, 2013.

ESTY, D. C. Good Governance at the Supranational Scale: Globalizing Administrative Law. *Yale Law Journal*, 2006. v. 115, p. 1490-1562.

FARIAS, V. C.; REI, F. Reflexos jurídicos da governança global subnacional. a paradiplomacia e o direito internacional: desafio

ou acomodação. *Revista de Direito Internacional (Brazilian Journal of International Law)*, 5 ago. 2016. v. 13, n. 1. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/3642>>. Acesso em: 31 maio 2017.

FATF. The FATF Recommendations. [S.l.], 2016. 2012. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

FISHMAN, C. The War for Talent. *Fast Company*, [S.l.], 31 jul. 1998. Disponível em: <<https://www.fastcompany.com/34512/war-talent>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

GONÇALVES, A.; COSTA, J. A. F. *Governança Global E Regimes Internacionais*. Cincias Humanas e Sociais edition ed. [S.l.]: Almedina, 2011.

HARDIN, G. The Tragedy of the Commons. *Science*, 13 dez. 1968. v. 162, n. 3859, p. 1243-1248.

_____. Lifeboat Ethics: The Case Against Helping the Poor. *Psychology Today*, 1974. p. 800-812.

HELMAN, G. B.; RATNER, S. R. Saving Failed States. *Foreign Policy*, 1992. n. 89, p. 3-20.

HITCHCOCK, W. I.; LEFFLER, M. P.; LEGRO, J. W. (Org.). *Shaper Nations: Strategies for a Changing World*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2016.

HOBBS, T. *Leviathan*. Harmondsworth: Penguin Books, 1982.

HOFFMAN, A. J. *How Culture Shapes the Climate Change Debate*. 1 edition ed. Stanford, California: Stanford Briefs, 2015.

HOWSE, R.; TEITEL, R. Beyond Compliance: Rethinking Why International Law Really Matters. *Global Policy*, 1 maio. 2010. v. 1, n. 2, p. 127-136.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. Power and Interdependence in the Information Age. *Foreign Affairs*, 1998. v. 77, n. 5, p. 81-94.

MACINTYRE, A. *After Virtue: A Study in Moral Theory, Third Edition*. 3rd edition ed. Notre Dame, Ind: University of Notre Dame Press, 2007.

OLSON, M. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Second printing with new preface and appendix. Revised edition ed. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1971.

OSTROM, E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. 1st edition ed. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1990.

PAULI, G. A. *The Blue Economy: 10 Years, 100 Innovations, 100 Million Jobs*. Taos, NM: Paradigm Publications, 2010.

PAUWELYN, J.; WESSEL, R. A.; WOUTERS, J. *Informal International Lawmaking*. [S.l.]: OUP Oxford, 2012. Google-Books-ID: 9O5vwKKnjilC.

_____; _____. When Structures Become Shackles: Stagnation and Dynamics in International Lawmaking. *European Journal of International Law*, 1 ago. 2014. v. 25, n. 3, p. 733–763.

PETERSMANN, E. U. *Multilevel Constitutionalism for Multilevel Governance of Public Goods: Methodology Problems in International Law*. Oxford ; Portland, Oregon: Hart Publishing, 2017.

POGGE, T. W. *Realizing Rawls*. 1 edition ed. Ithaca: Cornell University Press, 1989.

RAWLS, J. The Idea of an Overlapping Consensus. *Oxford Journal of Legal Studies*, 1987. v. 7, n. 1, p. 1–25.

RITTEL, H. W. J.; WEBBER, M. M. Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 1973. v. 4:2 (1973:June), p. 155–169.

ROBERTS, P. W.; DOWLING, G. R. Corporate reputation and sustained superior financial performance. *Strategic Management Journal*, 1 dez. 2002. v. 23, n. 12, p. 1077–1093.

ROCKSTRÖM, J. *et al.* Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity. *Ecology and Society*, 18 nov. 2009. v. 14, n. 2. Disponível em: <<https://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/main.html>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

SABEL, C. F.; ZEITLIN, J. (Org.). *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture*. 1 edition ed. Oxford: Oxford University Press, 2010.

SEN, A. K. *On Ethics and Economics*. Reprint edition ed. Oxford: Wiley-Blackwell, 1991.

STEPHEN, D. KRASNER, Causas Estruturais e Consequências dos Regimes Internacionais: Regimes como Variáveis Intervenientes. In *Revista de Sociologia e Política Curitiba vol n 42 junho, 2012*. v. 20.

TAVARES, R. *Paradiplomacy: Cities and States as Global Players*. [S.l.]: Oxford University Press, 2016. Google-Books-ID: yVCsDAAAQBAJ.

UN, U. N. A/RES/25/2625 - Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations - UN Documents: Gathering a body of global agreements. . 24 out. 1970.

_____. United Nations Convention against Corruption. . 2003.

_____. *Agenda 2030*. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E>.

UNEP, U. N. E. P. (Org.). *Towards a green economy: pathways to sustainable development and poverty eradication*. Nairobi, Kenya: UNEP, 2011.

UNFSS, U. F. On S. S. POLICY BRIEF: Fostering the Sustainability of Global Value Chains (GVCs). UNFSS, [S.l.], 11 abr. 2017. Disponível em: <<https://unfss.org/2017/04/11/fostering-the-sustainability-of-global-value-chains-gvcs/>>. Acesso em: 11 jun. 2017.

VELASCO, A. I. La seguridad Internacional y la protección del medio ambiente: el caso del cambio climático. In *El Cambio Climático en el Derecho Internacional y Comunitario. Remiro Brotts A Fernandez Eds Bilbao Fundacin BBVA*, 2009.

VEN, H. Van Der; BERNSTEIN, S.; HOFFMANN, M. Valuing the Contributions of Nonstate and Subnational Actors to Climate Governance. *Global Environmental Politics*, 18 fev. 2017. v. 17, n. 1, p. 1–20.

VERNON, R. *In the Hurricane's Eye: The Troubled Prospects of Multinational Enterprises*. New Ed edition ed. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2001.

VIOLA, E. O regime internacional de mudança climática e o Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, out. 2002. v. 17, n. 50, p. 25–46.

WCED, W. C. On E. And D. *Our Common Future. Nosso Futuro Comum. Brundtland Report*. [S.l.]: [s.n.], 1987. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>>.

WORLD BANK. Poverty and Shared Prosperity 2016. *World Bank*, [S.l.], 13 abr. 2017. Text/HTML. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/publication/poverty-and-shared-prosperity/en>>. Acesso em: 13 abr. 2017.

YOUNG, O. R. *Arrested Development: the Climate Regime*. MIT, 2010.

YOUNG, O. R. The Effectiveness of International Environmental Regimes: Existing Knowledge, Cutting-edge Themes, and Research Strategies. In: BETSILL, M. M.; HOCHSTETLER, K.; STEVIS, D. (Org.). *Advances in International Environmental Politics*. [S.l.]: Palgrave Macmillan UK, 2014, p. 273–299.

O GOVERNO ABERTO E SUAS APLICAÇÕES AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL

Geovana Maria Cartaxo de Arruda Freire¹

Yuri Vasconcelos de Araújo²

RESUMO

O Licenciamento Ambiental, instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, instituída pela lei 6938/81, consolida uma das principais ferramentas de prevenção e proteção ambiental presentes na legislação brasileira. O procedimento de licenciamento, contudo, sofre diversas críticas de especialistas, empreendedores e da população em geral, pois apresenta problemas em sua execução como sobreposição de instrumentos normativos, estruturação insuficiente das instituições licenciadoras, falta de transparência na tomada de decisões, falhas na aprovação de licenças, entre outros. Esses problemas burocratizam a execução dos órgãos, que passam a acumular processos e a aprovar empreendimentos com baixa viabilidade ambiental, diminuindo o poder de mitigar danos, favorecendo assim a degradação de biomas, empreendimentos sem sustentabilidade e acidentes. As críticas em geral focam no longo período de análise e baixa responsividade ambiental do procedimento. É possível ampliar o controle nos procedimentos de licenciamento, ampliar a transparência e diminuir prazos sem perder eficiência e efetividade ambiental do procedimento? Essas questões são

1 Professora Doutora da Universidade Federal do Ceará – geovana.cartaxo@ufc.br

2 Engenheiro graduado pela Universidade Federal do Ceará – Técnico em Meio Ambiente na Companhia Administradora da Zona de Processamento de Exportação – ZPE Ceará – yurivasconcelos13@gmail.com

possíveis de serem respondidas à luz do conceito de governo aberto e governança eletrônica. O presente trabalho tem como objetivo fazer uma análise do licenciamento ambiental no Brasil, apontando os desafios mais frequentes e buscando soluções à luz do conceito de Governo Aberto. Tal denominação se aplica a Governos que buscam trazer, à sua forma de administrar, novos modos de operar em que todos os seus passos sejam transparentes aos olhos da população. Isso se dá pela disponibilização de dados governamentais a partir da utilização de ferramentas que facilitem o acesso livre e pleno cumprimento dos preceitos constitucionais do direito à informação, adequado à contemporaneidade. O uso de tecnologias digitais surge como um fator que permite o processo de um governo aberto, aprofunda assim o Estado Democrático de Direito. Assim, o trabalho consiste numa introdução ao conceito de Governo Aberto e suas potencialidades para a gestão ambiental. Depois, analisou-se o licenciamento ambiental, fez-se propostas sobre a potencialidade de ampliar o controle social e a sustentabilidade aplicando as ferramentas da governança aberta. Procurou-se, também, analisar exemplos no Estado do Ceará, de forma a trazer, para o âmbito do trabalho, a contextualização regional, relatar experiências e propor aplicabilidades.

Palavras-chave: Governo Aberto. Transparência. Licenciamento Ambiental. Estado Democrático de Direito.

ABSTRACT

Environmental Licensing, an instrument of the National Environmental Policy, instituted by Law 6938/81, consolidates one of the main prevention and environmental protection tools present in Brazilian legislation. The licensing procedure, however, is subject to criticism from specialists, entrepreneurs and the general population, as it presents problems in its execution such as overlapping of normative instruments, insufficient structuring of licensing institutions, lack of transparency in decision making, failure to approve licenses, among others. These problems bureaucracy the execution of the organs, which begin to accumulate processes and approve projects with low environmental viability, reducing the power to mitigate damages, thus favoring the degradation of biomes, unsustainable ventures and accidents. Criticism generally focuses on the long review period and low environmental responsiveness of the procedure. Is it possible

to increase control in licensing procedures, increase transparency and shorten deadlines without losing efficiency and environmental effectiveness of the procedure? These questions can be answered in the light of the concept of open government and e-governance. The present work aims to make an analysis of environmental licensing in Brazil, pointing out the most frequent challenges and seeking solutions in the light of the Open Government concept. Such a denomination applies to governments that seek to bring new ways of operating in their way of administering in which all their steps are transparent in the eyes of the population. This is due to the availability of government data through the use of tools that facilitate free access and full compliance with the constitutional precepts of the right to information, adequate to contemporaneity. The use of digital technologies emerges as a factor that allows the process of an open government, thus deepens the Democratic State of Law. Thus, the work consists of an introduction to the concept of Open Government and its potential for environmental management. Afterwards, environmental licensing was analyzed, proposals were made about the potential to expand social control and sustainability by applying the tools of open governance. It was also tried to analyze examples in the State of Ceará, in order to bring, within the framework of the work, the regional contextualization, to report experiences and propose applicability.

Keywords: Open Government. Transparency. Environmental Licensing. Democratic State of Law.

1. METODOLOGIA

A metodologia de pesquisa aplicada ao trabalho foi de caráter qualitativo. Assim, por meio de extensa análise documental focada em três vertentes se descortinou o licenciamento ambiental e as aplicações do governo aberto a esse procedimento. Na primeira vertente, buscou-se conceituar o Governo Aberto, como os Estados se articulam para implementar tal modelo de política às suas administrações e de que forma o Brasil acompanha essa nova realidade. A segunda parte foi focada na investigação de problemáticas que ocorrem na legislação e nos próprios órgãos administrativos.

A terceira vertente, então, voltou-se a discutir propostas que melhorem o procedimento do Licenciamento Ambiental utilizando-se princípios do Governo Aberto. Buscou-se exemplos concretos,

ferramentas já existentes e de que forma isso contribui para a melhora desse procedimento administrativo.

2. A IMPORTÂNCIA DO GOVERNO ABERTO PARA O ATUAL CONTEXTO DEMOCRÁTICO

2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O surgimento da Internet no começo dos anos 1990 até os dias atuais proporcionou o desenvolvimento e o acesso a novas ferramentas de comunicação em escala global. As redes sociais permitem, aos cidadãos, ter voz ativa e compartilhar opiniões a milhares de pessoas, além de possibilitar a participação efetiva em diversos fóruns e na formação de uma nova esfera pública. Isso propiciou mudanças na forma em que a população se organiza. Na visão de Calderón e Lorenzo (2011, p. 12):

A forma de canalizar a participação social se dava através dessa sociedade civil em que a participação do indivíduo se diluía e mediava em um marasmo de interesses grupais, de classe ou históricos. O indivíduo não era importante, e eram os grupos organizados que eram os sujeitos de políticas públicas.

Assim, denota-se que, antes, as reivindicações sociais se davam por intermédio de organizações coletivas (tais como associações, sindicatos, ONG's), em que os interesses individuais eram diluídos dentro dessas entidades em prol de necessidades coletivas. A utilização de ferramentas disponíveis na Internet permite ao indivíduo utilizar a rede para expressar seus próprios anseios em relação a seu governo, tendo poder para se organizar e construir arquiteturas sociais necessárias para uma reivindicação direta. Consiste na abertura do polo emissor em que todos podem se comunicar com todos, numa era chamada de Sociedade do Conhecimento ou Sociedade em rede, diminuem-se as hierarquias e amplia-se o poder de atuação.

A aplicação dos conceitos de Governo Aberto à política mostra-se oportuna, pois facilita o câmbio de informações entre governantes e governados, criando canais de comunicação a custos acessíveis e aumentando a participação e o controle social. Dentre outras definições, a expressão pode ser conceituada como:

Uma gestão mais transparente, com dados e informações disponíveis facilmente a qualquer interessado, por meio de uma

interface amigável e intuitiva. Desse modo, a população é efetivamente empoderada no processo de tomada de decisão, participando não somente por meio de escolhas como “sim” ou “não”, mas também pela intervenção na escolha de objetivos, metas e caminhos a serem seguidos ao longo do desenvolvimento das políticas públicas. O Governo Aberto engloba também a prestação de contas, a transparência sobre quem é quem nas contratações públicas, abrindo espaço, por meio da tecnologia, para uma administração pública conectada, em rede, moderna e interativa (Prefeitura de São Paulo, 2015, p. 6).

O Governo Aberto corresponde a uma fase mais avançada da governança virtual, fundamentada não só na eficiência, celeridade e transparência mas, sobretudo, no combate à corrupção, na afirmação de direitos e a uma abertura para a participação cidadã. Consiste num desafio por impor uma mudança radical da cultura administrativa construída historicamente com base no segredo e no controle das informações. O governo aberto empresta valores a ideia inicial de governo eletrônico, pois vai além do uso das novas tecnologias no governo ao incluir a transparência, participação e colaboração como princípios. Concretiza, assim, o Estado Democrático de Direito, pois não há que se falar em democracia sem a abertura das informações, num Estado complexo e contraposto a uma miríade de interesses e aspectos a serem compreendidos, somente se concebe a democracia com a liberdade e amplo acesso a todas as informações.

2.2 BRASIL E GOVERNO ABERTO

O Brasil realiza, desde 2011, ações para implementar a governança aberta em suas atividades políticas, lideradas principalmente pela Controladoria Geral da União (CGU), criada em 2003 e que tem, como função, “assistir, direta e imediatamente, o Presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão” (BRASIL, 2014). O Brasil encontra-se na fase de 2º Plano de Ação; a 1ª etapa foi lançada em 20 de setembro de 2011, contando com 32 compromissos que refletem a necessidade de se fortalecer os princípios de Governo Aberto à democracia brasileira. O balanço do 1º Plano de Ação, divulgado em outubro de 2012, mostra que, dos 32 compromissos firmados, apenas 2 não foram cumpridos.

O país apresenta um histórico de políticas que sinalizam para uma política transparente. A Constituição de 1988, por exemplo, cita, em seu artigo 5º, XXXIII, que:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Em 2004, foi criado o Portal da Transparência do Governo Federal, pelo qual os cidadãos podem acompanhar a execução financeira dos programas de governo, em âmbito federal. Desde maio de 2010, o Portal disponibiliza dados sobre a execução orçamentária e financeira da Receita e da Despesa do Poder Executivo Federal com atualização diária.

Em 2011, foi lançada a lei 12.527, a Lei de Acesso a Informação, que regula o que preconiza o que cita o artigo 5º, XXXIII, da Constituição Federal, dando, aos cidadãos, o direito ao acesso a informações públicas.

O Decreto nº 8777, de 2016, institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, buscando aprimorar a cultura de transparência pública. Entre outros tópicos, o capítulo I cita, em seus artigos V e VI, que a lei objetiva, entre outros afins:

V - fomentar o controle social e o desenvolvimento de novas tecnologias destinadas à construção de ambiente de gestão pública participativa e democrática e à melhor oferta de serviços públicos para o cidadão;

VI - fomentar a pesquisa científica de base empírica sobre a gestão pública.

O Decreto nº 8936, de 2016, estabelece a criação de uma Plataforma de Cidadania Digital que busca centralizar todos os serviços de atendimento numa única plataforma e ampliar o número de procedimentos eletrônicos, diminuindo a burocracia, o uso de papéis, ampliando o controle, a transparência e a cidadania.

Além da legislação em vigor, o Brasil possui experiências com sítios e plataformas on-line de informações. Por meio da atuação de diversos hackers e programadores independentes, tais serviços foram disponibilizados à população através da Internet. O Governo federal reúne em março de 2018, mais de 1400 serviços online, sendo mais de 40%

totalmente digitais (<https://servicos.gov.br>). A Câmara Municipal de São Paulo traz uma nova visualização das prestações de contas disponibilizadas em dados abertos, permite a comparação e reagrupamento de dados, o que antes as listas e tabelas estanques impediam uma análise mais crítica das informações. (COMUNIDADE TRANSPARÊNCIA HACKER,2011).

A prefeitura de São Paulo também possui plataforma de dados abertos em que é possível o acesso de diversas informações sobre a cidade (<http://dados.prefeitura.sp.gov.br/>), onde se encontram tópicos sobre educação, meio ambiente, direitos humanos, moradia, saúde, infraestrutura, entre outros. Há ainda uma plataforma em que se pode baixar dados estatísticos e geoespaciais da cidade em questão (com dados georreferenciados e seus metadados), possuindo um banco de dados de 4,6GB.

A Escala Brasil Transparente, criada em âmbito federal, busca analisar o grau de transparência de Estados e municípios. Já foram realizadas 2 avaliações, as quais estão disponíveis online no portal da CGU. A primeira avaliação mostrou que menos de 10% dos municípios cumprem a lei 12.527, base de parâmetros para avaliação dos municípios. 63% dos municípios tiraram 0 na avaliação e 23% deles obtiveram notas entre 1 e 2.

2.3 GOVERNO E MEIO AMBIENTE

O Brasil construiu uma forte legislação voltada à proteção do meio ambiente, em que a preocupação com o desenvolvimento sustentável e com a proteção e conhecimento da natureza integram uma cultura que remonta alguns escritos desde o Império e tem como marco simbólico e espaço maior de disseminação a Rio 92. Portanto, além dos aspectos naturais como a mega biodiversidade, ainda contamos com avançados instrumentos legais e administrativos.

A Constituição Federal de 1988 representou um grande avanço à política de meio ambiente praticada no Brasil, incorporando a temática ambiental em diversos títulos e capítulos que abrangem desde políticas de saúde, de educação, a ordem econômica, a comunicação e, principalmente, elevando o meio ambiente a um direito fundamental do ser humano.

As características inerentes ao direito ambiental, direito fundamental de terceira dimensão e difuso, com características de direito de solidariedade, que impõe o dever de defendê-lo ao Estado e à sociedade,

reúnem aspectos que reafirmam a imbricação do seu pleno exercício ao acesso a uma ampla e complexa gama de informações e dados. Assim, o direito ambiental será eficaz na medida em que a população participar das políticas ambientais o que está imbricado a um livre acesso a informações relevantes para tomada de decisão.

2.3.1 DO PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO

São diversos os mecanismos que visam à participação da população em consultas e tomadas de decisão, tais como a lei de iniciativa popular, o referendo, a ação popular, os conselhos deliberativos nas diversas esferas de decisão de políticas públicas, entre outras ferramentas. Contudo, as falhas do sistema administrativo vigente e o problema crônico da fragilidade da educação para a cidadania, entre outros, distanciam a eficácia das normas jurídicas. Sendo baixo o número das demandas de ação popular no Judiciário, por exemplo, bem como a participação efetiva nos processos decisórios. A questão que se coloca enfoca a possibilidade de ampliar e qualificar essa participação utilizando os meios digitais.

O princípio da participação popular constitui-se um dos mais importantes da Rio 92, sendo disposto junto com o princípio da informação no artigo 10 da Declaração do Rio. Apesar de previsto na CF, em seu artigo 225, o princípio democrático da participação popular ganhou maior notoriedade quando da Declaração da Rio 92, onde contempla, em seu princípio¹⁰:

A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.

A Resolução CONAMA 001/86, que trata do licenciamento ambiental, cita, em seu art. 11, § 2, que o órgão ambiental competente, ao determinar execução do EIA/RIMA, “sempre que julgar necessário,

promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA”. A CF, por sua vez, cita de que forma dar-se-á essa atuação popular. Thomé (2012, p. 82) doutrina que a “participação democrática tem lugar em três esferas: legislativa, administrativa e processual”:

Tabela 1 – Formas de Participação Popular democrática

Medidas Legislativas	Plebiscito (art. 14, I, CF)
	Referendo (art. 14, II, CF)
	Iniciativa Popular (art. 14, III, CF)
Medidas Administrativas	Direito de Informação (art. 5º, XXXIII, CF)
	Direito de Petição (art. 5º, XXXIII, CF)
	Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA), (art. 225, IV, CF)
Medidas Processuais	Ação Popular (art. 5º, LXXIII, CF)
	Ação Civil Pública (art. 129, III, CF)

Fonte: Thomé, Romeu (2012). Manual de Direito Ambiental (p. 82). Salvador: jusPODIVM

2.3.2 DO PRINCÍPIO DA INFORMAÇÃO

Imbricado ao Princípio da Participação está o Princípio da Informação como exposto no Princípio 10 da Rio 92. Sem o acesso adequado às informações e dados ambientais não há como haver uma mobilização concreta da sociedade em se articular e tomar decisões que satisfaçam seus interesses.

A CF de 1998 consagra, ao longo de seu texto, o direito à informação, direito este que vem avançando em sua concretização, passando de uma obrigação passiva, para uma estágio ativo na sua prestação como preconiza a Lei de Acesso à Informação. O artigo 5 da Constituição, inciso XXXIII, por exemplo, cita:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Outros trechos da Constituição, tais quais os artigos 220 e 221 (da comunicação social) tratam sobre a liberdade de informar e sobre o

onteúdo do que será informado. No contexto ambiental, o artigo 6º, § 3º da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), cita que os órgãos que compõem o SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente) “deverão fornecer os resultados das análises efetuadas e sua fundamentação, quando solicitados por pessoa legitimamente interessada”. Na âmbito do Direito Ambiental a Lei 10650 de 2003 antevia a evolução do direito ao acesso à informação como um dever ativo do Estado, conforme concretizado na Lei de Acesso à Informação, Lei 12527 de 2011, que inverte o direito de informação por meio de uma demanda e passa a obrigar a disponibilização das informações na Internet numa ação ativa do Estado. A informação essencial não precisa mais ser requerida, dever estar disponibilizada na internet em dados abertos.

3. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL E SEUS DESAFIOS

3.1 HISTÓRICO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL

O Licenciamento Ambiental, através da PNMA, surgiu como um dos alicerces para implementação do desenvolvimento sustentável no Brasil. Sendo o veículo para a aplicação dos princípios da prevenção, precaução, informação, participação como forma de dirigir as atividades econômicas à sustentabilidade. Assim, o termo está conceituado na Resolução CONAMA 237/97 como:

Procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras; ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

A expressão licenciamento ambiental foi utilizada na legislação brasileira, pela primeira vez, na lei estadual nº 997, de 31 de maio de 1976, de São Paulo, que instituía o Controle de Poluição do Meio Ambiente no estado. Em âmbito federal, o conceito foi instaurado pela Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981) que, em seu artigo 9º, inciso IV, o torna um dos instrumentos mais importantes da Política

Ambiental. A referida norma cria o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) que, dentre outras competências, tem a função de estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras. Essa norma foi alterada pela lei nº 7.804 de 1989, estabelecendo quem são os órgãos superior, central, executor, deliberativo/normativo, seccional e local da Política Ambiental e suas funções.

A lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989 cria o IBAMA, que passou o órgão responsável pelo licenciamento de obras que são competência da União. Em 2007, esse órgão deixou de ser o responsável pela gestão das Unidades de Conservação, com a promulgação da lei 11.516, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMbio) congregou essas atribuições, sendo responsável pela fiscalização e licenciamento nesses territórios. Ambas as autarquias são vinculadas ao Ministério do Meio Ambiente e integram o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA).

Para dirimir os conflitos de competência antes regulados por uma Resolução do CONAMA (Res. 237/97), foi elaborada a Lei Complementar 140, de 08 de dezembro de 2011 que, além de trazer aspectos semelhantes a 237/97, define critérios para que se haja a fixação de competências administrativas entre os órgãos federativos.

Em 2005, o Portal Nacional do Licenciamento Ambiental (PNLA), que tem, por objetivo, “agregar e sistematizar informações sobre o licenciamento ambiental e facilitar o acesso público gerado em todas as esferas de governo: federal, estadual, distrital” (PNLA, 2016). Criado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e pelos OEMAs (Órgãos Estaduais do Meio Ambiente), a plataforma oferece informações em nível de macro-estatística, obedece aos princípios da lei 10.650/2003 e está integrada ao SINIMA (Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente). No entanto, não permite uma interatividade, nem o processamento eletrônico do licenciamento.

3.2 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO CEARÁ

A SEMACE é o ente federativo responsável pelo licenciamento estadual no Ceará. Foi criada pela lei estadual nº 11.411/88 e, desde 2015, está vinculada à Secretaria do Meio Ambiente (Sema), criada pela Lei nº 15.773, de 10 de março de 2015.

A Resolução COEMA nº 10, de 11 de junho de 2015, “dispõe sobre a atualização dos procedimentos, critérios, parâmetros e custos aplicados aos processos de licenciamento e autorização ambiental no âmbito da SEMACE”. Esta é, portanto, a norma válida para o regimento estadual.

3.3 PROBLEMAS RELACIONADOS AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Antes de serem implantadas as leis que regulam o licenciamento de obras e atividades no Brasil, foram muitos os desastres e acidentes ocorridos por atividades sem o devido planejamento ambiental, pois pouco se observou o aspecto ambiental, trazendo consequências negativas para o patrimônio ambiental do país. Nos anos 1970, por exemplo, houve a concepção de grandes empreendimentos onde, se observadas as normas atuais vigentes, seriam drasticamente alteradas em sua projeção inicial. A título de ilustração, pode-se citar a Hidrelétrica de Itaipu, a Transamazônica, a construção da Usina Hidrelétrica de Balbina no Amazonas, entre outras. O Licenciamento Ambiental, portanto, veio para ser o mecanismo de controle nas intervenções econômicas que possam vir a comprometer a qualidade ambiental (MMA,2009).

O debate sobre como aliar o modelo de desenvolvimento sustentável ao desenvolvimento econômico no país é a base para que se entendam possíveis problemas com relação ao objeto de estudo. Existem diversas definições sobre o tema, sendo a mais conhecida a presente no Relatório Brundtland, elaborado em 1987 pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento: “o desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades”.

O que se afere, no entanto, é que muitas das obras licenciadas não atendem às concepções de sustentabilidade. Bichara e Theodoro (2008, p.1) pontuam que, no âmbito do licenciamento, verificam-se “decisões enviesadas ora para o lado da conservação, ora para o lado da degradação, sustentadas por pressões políticas, econômicas e sociais, onde a subjetividade das escolhas mostra-se presente”.

3.3.1 PROBLEMAS LEGISLATIVOS

Uma das contradições aferidas quanto à legislação que rege o procedimento licenciatório diz respeito à quantidade de normas sobre

o tema e a ausência de sistematização da legislação. Com a edição de diversas Resoluções CONAMA, portarias, leis federais, regimentos estaduais e, em muitos casos, municipais, torna-se difícil, tanto ao interessado quanto aos órgãos federativos, a prática de licenciamento. Cita a Associação Brasileira de Entidades Estaduais do Meio Ambiente - Abe-*ma* (2013, p. 14) que:

em um quadro de tamanha complexidade normativa, é natural que [...] o Licenciamento Ambiental receba os reflexos negativos em sua eficiência e eficácia, o que resulta determinante para uma difícil governança e o bom desempenho das políticas públicas ambientais.

Esse aspecto é alvo de diversas análises jurídicas, que citam os problemas referentes às divergências trazidas pelo grande número de instrumentos normativos. Pontua Rodrigues (2014, p. 1), nesse âmbito, que:

diante da inexistência de um sistema positivo de normas, percebe-se claramente o constante conflito na questão da definição da competência para o licenciamento ambiental. O que acarreta, na maioria das vezes na burocracia e morosidade de um sistema em que dado momento pode haver mais de uma entidade licenciadora, e em outras circunstâncias, não há nenhum órgão que se julgue competente para o ato.

Hofmann (2015, p. 54), em sua análise sobre licenciamento, lista as instruções normativas que saíram entre os anos de 2007 e 2015 fora do âmbito do CONAMA. São estas, a saber:

11 Instruções Normativas do Ibama; 2 Instruções Normativas do ICMBio; 2 Instruções Normativas Conjuntas Ibama/ICMBio; 1 Portaria do Ibama; 6 Portarias Conjuntas do MMA com outros ministérios; 9 Portarias do MMA; 1 Instrução Normativa do MMA; 1 Instrução Normativa da Funai.

Na lista elencada por Hofmann não constam, no entanto, as Instruções Normativas do Instituto do Patrimônio Histórico Nacional (IPHAN), que exigem anuência no procedimento de licenciamento de um número significativo de atividade de baixo impacto à atividades de grande porte. O grande número de instruções e as divergências nelas existentes contribuem para que o empreendedor passe a ver o

licenciamento sob uma ótica documental e não sob uma visão de apoio à gestão ambiental, em que o propósito do procedimento se alicerça na proteção do meio ambiente. Assim, perde-se a percepção de que o órgão estadual é um prestador de serviços e não um mero atuante burocrático. Nesse sentido, versa a Confederação Nacional da Indústria (2014, p. 29) que:

Algumas regras previstas nessas inúmeras normas foram tacitamente revogadas ou perderam sua eficácia diante da superveniência de outras normas, de igual ou diferente natureza, mas continuam sendo aplicadas por algumas autoridades, causando insegurança jurídica.

Antunes (2013, p. 202) assinala, do mesmo modo, que é necessária profunda revisão sobre a estrutura normativa que serve de arcabouço para os procedimentos de licenciamento ambiental, ante o crescimento da demanda pelo serviço. Trata-se, pois, de um tema complexo, em que muitas vezes as normas que regem o procedimento são contraditórias, tornando a atividade licenciatória uma conjuntura de difícil praticidade.

Se por um lado, a legislação pertinente é alvo de críticas por ser muitas vezes ambígua, nota-se, por outro lado, a falta de normas em relação a outros aspectos. Em auditoria realizada no IBAMA, verificou-se que “o órgão não possui normas específicas dos procedimentos e critérios técnicos e metodológicos adotados no processo de licenciamento ambiental federal para cada tipo de obra”; isso é válido, também, para entidades ambientais estaduais e municipais e gera ineficiência no ato licenciatório.

Vulcanis (2010, p. 6), em sua análise sobre o tema, versa que “a realidade aponta que um dos grandes problemas do licenciamento ambiental é que eles têm se dado sem nenhuma base de planejamento do território”. O modelo adotado é, atualmente, o de empreendimento por empreendimento; isso faz com que, muitas vezes, não se veja a problemática sob um olhar sistêmico. Assim, se falha em “não dispor de mecanismos para avaliar os impactos cumulativos e sinérgicos, sem os quais os danos ambientais distribuídos no território não são suficientemente examinados” (Abema, 2013, p.23).

Outra problemática pertinente consiste na fragilidade da participação popular identificada no processo. O principal canal previsto para que haja uma interação entre órgão licenciador e sociedade é o de

audiências públicas, prevista na Resolução CONAMA 001/86. Porém, “por ser o único canal de interlocução, acaba por virar um palco de queixas e cenário político para manifestação de opiniões que, muitas vezes, pouco tem haver com o licenciamento do empreendimento em si” (VULCANIS, 2010, p. 10). Existem casos, também, em que não há o cumprimento da lei, inexistindo audiências quando se faz necessário, diminuindo mais ainda a atuação do público geral.

Em 2016, deu-se entrada na tramitação da PEC 65/2012, de autoria do senador Acir Gurgacz (PDT-RO), relatada pelo senador Blairo Maggi (PP-MT), onde atualmente se encontra para votação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. A proposta tem o objetivo de acrescentar o § 7º ao art. 225 da CF (Senado Federal), em que se pretende:

Assegurar a continuidade de obra pública após a concessão da licença ambiental; dispõe que a apresentação do estudo prévio de impacto ambiental importa autorização para a execução da obra, que não poderá ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face de fato superveniente.

Assim a proposta de emenda tem o intuito de tornar as normas anteriores obsoletas, pois exclui a necessidade do processo de licenciamento em detrimento da apresentação de um EIA para o não cancelamento de obras. Isso representaria um grande retrocesso frente ao que foi construído na legislação ambiental brasileira nos últimos 30 anos e, em médio prazo, pode contribuir para que haja mais desastres em construções e atividades que outrora passariam por processo de licenciamento, já que haverá menor rigor e menos critérios a serem exigidos, além de ferir a Constituição e os princípios do Direito Ambiental.

3.3.2 PROBLEMAS ADMINISTRATIVOS

A burocracia consiste num dos problemas mais recorrentes no procedimento licenciatório, o que atrapalha o empreendedor e que, muitas vezes, faz com que o ente federativo acumule vários processos e a sua eficiência torna-se comprometida, gerando problemas cumulativos. Empreendimentos embargados, por exemplo, podem continuar funcionando sem autorização ambiental, seja por falta de fiscalização ou por que a informação de que a atividade foi suspensa ainda não chegou ao departamento responsável.

Além disso, a maioria dos órgãos licenciadores não disponibiliza, ao público geral, dados sobre licenças expedidas, estudos de impacto

ambiental, entre outros documentos de caráter socioambiental, fato que por si só já elevaria o controle interno e externo e ampliaria as possibilidades de monitoramento. Quando o fazem, são de difícil acesso e devem ser solicitados de uma forma burocratizada. Comunidades que se fazem contrárias a determinadas obras, por exemplo, têm acesso restrito a esses documentos na maioria das vezes, o que tira, parcialmente, seu poder de voz perante a problemática.

Além disso, há outros desafios que podem ser destacados. Em auditoria realizada pelo TCU, em 2009, foram descritos alguns diagnósticos que mostram problemas enfrentados dentro da organização do IBAMA. Foi relatado, nesse documento, que o órgão não avalia e acompanha, de maneira sistemática, os impactos e riscos ambientais das obras licenciadas. Isso não significa que não há, de forma alguma, o acompanhamento frente a esses processos, “mas indicam que ela tem um peso relativamente pequeno diante da importância e dos recursos despendidos nas etapas de pré- aprovação do projeto” (TCU, 2009), o que pode comprometer a qualidade e foge do propósito da atividade licenciatória.

Há de se salientar outros aspectos que se tornam problemas administrativos tangentes ao licenciamento. Tomando como exemplo de experiência do órgão estadual do Ceará, aferem-se problemas semelhantes aos encontrados no IBAMA. Quando a Superintendência recebe um processo, seja de automonitoramento, de licença, ou auto de infração, entre outros, passa por muitos setores até chegar ao destino correto, o que provoca lentidão e ineficiência na análise dos processos. A isso, soma-se o grande volume de papel gerado na instituição e a lentidão para se analisar arquivos, devido à defasagem de funcionários para o montante de empresas e licenças a serem monitoradas.

Tais fatos refletem a desorganização institucional e a defasagem tecnológica não só do órgão supracitado, mas da maioria dos entes federativos, que necessitam de um aporte maior de funcionários e de ferramentas que possibilitem tanto a melhora quantitativa quanto qualitativa de seus processos. Todas essas problemáticas permitem que empreendimentos que entram em desacordo com os princípios de proteção ambiental venham a ser implantados; como consequência, tem-se impactos socioambientais negativos, que podem vir a minar regiões de relativa importância não só ecológica, como socioeconômica.

4. APLICAÇÃO DA PRÁTICA DE GOVERNO ABERTO AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O Governo Brasileiro integra a Open Government Partnership (OGP) desde 2011, reforçando um arcabouço legislativo que vem sendo construído e que corrobora com os princípios dessa organização. Nessa conjuntura, o meio ambiente é visto como uma das pautas mais importantes em que deve ser aplicada uma política aberta, transparente e inclusiva na gestão de informações e dados.

Apesar dos avanços conquistados com relação à transparência de ações e ao incentivo à atuação e combate à corrupção, ainda é distante a aplicação dessas normas e o conhecimento da população sobre esses novos direitos, culminando em poucos avanços concretos. Isso acontece não somente a pautas voltadas ao meio ambiente, como também nas diversas outras atividades dentro da organização do Estado, o que abre brechas para casos de má conduta política e de ações que não são voltadas ao serviço da sociedade.

O licenciamento ambiental, englobando desde a concepção de estudo inicial de impactos ambientais até a emissão da licença de operação e de monitoramento ambiental, possui características que vão ao encontro das praticadas em uma governança aberta. A Resolução CONAMA 001/86, por exemplo, que em seu artigo 11º cita a realização de audiência pública sobre as obras ou atividades submetidas ao licenciamento, a ser realizada por solicitação do órgão competente, pela demanda de ONGs, 50 cidadãos ou do Ministério Público, possibilitando a participação social na discussão da viabilidade e construção de empreendimentos. A exigida a publicidade desses estudos, mas na prática apenas se disponibiliza o documento nas bibliotecas dos órgãos licenciadores, o que ratifica o princípio da informação e denota a busca pela transparência dos processos.

Contudo, o procedimento de licenciamento, tal qual visto no capítulo anterior, também possui problemas que fazem com que este seja um instrumento não tão acessível, complexo e burocrático. Nesse contexto, busca-se, à luz dos conceitos expressos pelo Governo Aberto, discutir possíveis soluções para que esse procedimento possa, de fato, atender aos preceitos da PNMA e garantir a proteção do meio socioambiental.

4.1 A IMPORTÂNCIA DAS PLATAFORMAS DIGITAIS NO ÂMBITO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Por se tratar de uma temática complexa, o Licenciamento Ambiental é um procedimento no qual é imprescindível a correta fundamentação e coleta de informações, por parte de órgãos licenciadores. Os *websites* de cada instituição são, em maioria, o primeiro contato entre o interessado e o ente federativo. No caso de licenças ambientais, então, consiste num espaço de maior importância como fonte de informações relevantes para o correto procedimento e prevenção dos danos ambientais.

Porém, muitas das plataformas digitais administradas por órgãos licenciadores não oferecem dados com clareza ao interessado. Em estudo feito por Fonseca e Resende (2016), foram aferidas as boas práticas de transparência, informatização e comunicação social em *websites* de órgãos licenciadores estaduais. Os resultados evidenciam algumas falhas vistas nos portais estudados. A média de atendimento nos Estados, por exemplo, não alcançou nem a metade (50%) das boas práticas analisadas (Anexo A). Órgãos do sul e sudeste se sobressaíram em relação aos do restante do país, mostrando um sistema mais completo de informações.

A reformulação de plataformas on-line de órgãos licenciadores é o primeiro passo para que estes ofereçam maior transparência aos seus usuários. Disponibilizar informações sobre procedimentos administrativos, estudos ambientais, modelos de documentos, estatísticas, entre outros, não apenas facilita o entendimento de interessados como, também, se cria um acervo bibliográfico que servirá de pesquisas e inovações tecnológicas na área. Além disso, pode-se otimizar o serviço como um todo, criando, para tal, portais on-line em que se possa, além de agendar atendimentos, anexar documentos exigidos, diminuindo o aporte de papel gerado e desburocratizando o processamento dentro do órgão, diminuindo o tempo de análise.

Mostra-se, a exemplo, o caso da SEMACE, em que estão sendo projetadas mudanças que beneficiarão a fiscalização de empreendimentos, bem como a análise de documentos referentes ao automonitoramento. Em 2016, deu-se entrada na revisão da Portaria 151/02, redigida pelo órgão estadual. Originalmente, dispunha-se de assertivas necessárias à execução e acompanhamento do automonitoramento de efluentes líquidos industriais; a nova proposta, já em fase de conclusão, busca estender as normas técnicas e administrativas ao automonitoramento

de resíduos sólidos, emissões atmosféricas, geração de ruídos, entre outros impactos.

Para tanto, trabalha-se na formulação de um sistema on-line, em que o empreendedor de atividade licenciada deverá anexar, em local específico na plataforma digital, os documentos referentes ao automonitoramento tal e qual exigidos em licença de instalação ou operação. Haverá um prazo para que os arquivos solicitados sejam adicionados ao sistema on-line. Caso não seja cumprido, a atividade será encamiñhada ao departamento de fiscalização e estará passível a sanções punitivas e multas. De fácil navegação, o sistema Natuur Online também servirá para cadastro de interessados e agendamento de serviços.

Isso se configura em um avanço da SEMACE em suas linhas de atuação, o que permitirá mais fluidez no atendimento e na análise de processos. Tais providências podem, também, ser aplicadas à realidade de cada órgão licenciatório, afim de que os problemas burocráticos e de análise sejam otimizados.

A reformulação do seu sistema on-line de licenciamento deveria contemplar a divulgação e a publicidade de EIAs/RIMAs emitidos pelo órgão pois, atualmente, não há a disponibilização via internet desses estudos. Além disso, poder-se-ia abranger, nesse espectro, outras informações relevantes sobre o serviço prestado pela entidade, tais como o fluxograma de ações, que não consta no site do órgão, sendo encontrada em literaturas espalhadas pela internet.

4.2 SOBRE A ACESSIBILIDADE DE ESTUDOS AMBIENTAIS

A problemática em torno da acessibilidade de EIAs/RIMAs ainda permeia o ato licenciatório, o que torna o processo de concepção de um empreendimento apresentar baixa compreensão e participação por parte da sociedade; isso enfraquece a atuação do público em geral no debate e na tomada de decisões, além de impossibilitar a sociedade de questionar e mostrar-se desfavorável a um futuro empreendimento, por não ter conhecimento suficiente sobre a atividade a ser licenciado, nem um meio eficaz de obter informações,.

As audiências públicas, quando realizadas, mostram-se meios insuficientes de se dar voz à sociedade, em que comunidades acabam aproveitando o espaço de voz dado e discutindo outros tópicos, enquanto o real propósito fica em segundo plano. Nesse âmbito, pondera Vulcanis (2010, p. 14):

[...] a participação social no âmbito do licenciamento não deveria se ater a realização de audiências públicas mas deveria sim funcionar como um mecanismo sistemático de participação, em que se propiciasse a coleta de subsídios, a troca de conhecimento e informação, num processo de mediação negociada, culminando com a apresentação ao público dos resultados e propostas.

Faz-se necessário, portanto, a criação de novos canais de interação entre as partes interessadas, cabendo uma revisão dos instrumentos legais e adicionando ferramentas para esse propósito. A inserção de aparatos tecnológicos mostra-se uma excelente forma para se obter uma efetiva comunicação entre empreendedores, comunidades e órgãos competentes, em que o indivíduo tenha voz e possa contribuir, efetivamente, para a construção do coletivo.

Além disso, a disponibilização, via plataformas digitais, de estudos de impactos ambientais, sejam EIAs, RIMAs ou documentos mais simplificados, tanto facilitaria o entendimento de interessados pela atividade a ser licenciada como serviria, também, como um portal de pesquisas científicas, o que enriqueceria os trabalhos voltados ao estudo de impactos ambientais. Sem dúvida aumentaria a qualidade dos documentos, que muitas vezes são copiados e colados, e com a publicidade adequada ganhariam em precisão e qualidade.

Isso contribuiria para a inclusão da parcela social desde o começo da concepção de projetos. Observa Zhouri (2012, p. 102) que “quando as comunidades são comunicadas sobre a possibilidade da instalação de um empreendimento, o processo de licenciamento já se encontra em estágio avançado.”

4.3 A INSERÇÃO DE FERRAMENTAS DE GEOPROCESSAMENTO NO CONTEXTO DA ABERTURA DE DADOS AMBIENTAIS

O geoprocessamento, através do Sistema de Informações Geográficas, é uma das mais poderosas ferramentas de confecção de mapas, gestão de conhecimento e de estudo de características de uma localidade. A aplicação dessa tecnologia é extensa, pela capacidade de se integrar dados espaciais e não-espaciais, além da sobreposição de diversas camadas de informações, abrindo leque para múltiplas utilizações e cruzamento de dados e estabelecimento de diversas relações. Na esfera do meio ambiente, então, pode-se criar mapas territoriais, fazer

análises temporais sobre determinado objeto de estudo, traçar bacias hidrográficas e seu regime pluviométrico, analisar relevo e vegetação de uma localidade, e incluir os aspectos sócio-econômicos e culturais, entre outras funções.

Existem, no Brasil, softwares livres que disponibilizam dados georreferenciados e permitem, ao usuário, a formatação de mapas interativos. Um exemplo é o i3Geo (Interface Integrada para Internet de Ferramentas de Geoprocessamento). Criado pelo MMA em 2004, este é um portal de caráter livre, em que o usuário se cadastra no sistema para ter acesso aos códigos de utilização. Assim, este pode alterar, aprender e compartilhar o conteúdo gerado, em que modificações realizadas também são compartilhadas. O i3Geo também existe em versões integradas ao Google Maps e ao Google Earth, bastando, ao utilizador, ter as extensões adequadas em seu computador.

Existem outros softwares de domínio público elaborados pelo Governo Brasileiro, fora aqueles produzidos por programadores independentes. Como exemplo, têm-se o Geonetwork, em que são disponibilizados dados geográficos existentes no MMA e em outras instituições; o Datadownload, em que se é possível fazer download de temas existentes no servidor de dados georreferenciados do MMA; e o Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal, produzido a partir do i3Geo, que permite ao usuário acessar dados referentes ao território Amazônico.

A incorporação de elementos de geoprocessamento, tanto em níveis estaduais quanto municipais, mostra-se extremamente oportuna ao contexto do licenciamento ambiental. Com a criação e a disponibilização de softwares de forma pública, cria-se mecanismos para melhorar e ampliar estudos de viabilidade ambiental de um empreendimento. A atuação de hackers, no sentido que estes possam agrupar dados abertos e dispô-los em um portal digital de fácil acessibilidade, também contribui para a construção desses *websites*.

A aplicação de dados ambientais georreferenciados também apresenta-se como um aliado na tomada de decisões, pois facilita o entendimento sobre a viabilidade locacional de um empreendimento. Tais aparatos podem, também, ser utilizados para a melhora no monitoramento de áreas ambientais relevantes ou áreas que estejam submetidas à instalação de empreendimentos. Assim, o serviço dos entes federativos seria facilitado e aperfeiçoado e melhor compreendido pela população.

4.4 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO ESTADO DE SÃO PAULO EM COMPARAÇÃO A OUTROS ESTADOS

Fonseca e Resende (2016), em estudo sobre boas práticas administrativas em relação ao Licenciamento Ambiental em órgãos estaduais, alinharam a pesquisa em 28 parâmetros qualitativos, analisando, a partir daí, os 28 órgãos estaduais existentes no país.

A Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB) ficou em primeiro lugar na classificação por estados elaborada pela pesquisa. Das 28 práticas aferidas, o órgão já adotava 21, correspondendo a 75% do total avaliado. Como diferenciais da CETESB, destacam-se a disponibilização de um programa para realizar o Memorial de Caracterização do Empreendimento, onde a Companhia já direciona o interessado a realizar um trabalho mais voltado às exigências postas; a disponibilização de guias ou manuais de elaboração de estudos de impacto ambiental (apenas São Paulo e Rio Grande do Sul apresentam). Reportam os autores da pesquisa sobre o Manual elaborado pelo estado paulista:

Destaca-se o guia de São Paulo, intitulado Manual para Elaboração de Estudos para o Licenciamento com Avaliação de Impacto Ambiental [...]. Este documento é aplicável não apenas aos estudos de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental (EIA/RIMAs), mas também a Relatórios Ambientais Preliminares, ou seja, ele é aplicável a um volume substancial de processos de licenciamento no estado, tendo, pois, maior utilidade do que guias genéricos de EIA/RIMAs, como o do Rio Grande do Sul. (2016, p. 303).

Se o Estado de São Paulo se apresenta em um caminho de plena transparência e de modelo para outras localidades, outros estados ainda estão despreparados para a aplicação de políticas transparentes e inclusivas, o que afeta diretamente a qualidade dos estudos de impacto exigidos e das licenças emitidas. As regiões norte e nordeste apresentaram relativa defasagem com relação ao sul e sudeste. Estados do Piauí e Roraima não apresentaram nenhuma boa prática em suas plataformas digitais. Nenhum dos Estados apresentou informe dos pedidos de licenciamento no site do órgão licenciador com a coleta de opinião da população.

Outros Estados apresentaram, isoladamente, resultados interessantes. O órgão de Mato Grosso, por exemplo, torna acessível o calen-

dário de audiências públicas, as atas dessas reuniões e os RIMAs dos empreendimentos. Na Bahia, o ente federativo disponibiliza um aplicativo em que o interessado pode emitir pedidos para licenciamentos simplificados.

5. CONCLUSÃO

O presente trabalho discute a aplicação de conceitos e princípios do Governo Aberto nos procedimentos que envolvem o Licenciamento Ambiental no Brasil. Após a investigação dos problemas e desafios encontrados nos órgãos licenciadores e em normas legislativas, e as pressões políticas para desestruturar um dos mais importantes instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, percebeu-se que a aplicação de conceitos como a transparência e a construção de uma administração participativa, ressaltando as reais necessidades dos interessados nos serviços prestados, pode elevar a qualidade não só da atividade licenciatória, como também de outros aspectos diretamente relacionados ao licenciamento: estudos de impacto ambiental, otimização de serviços dos órgãos públicos, acesso da comunidade às informações concernentes aos impactos locais, monitoramento das atividades, entre outros benefícios.

A inserção de aparatos tecnológicos mostra-se um elemento-chave na melhoria de serviços e do controle ambiental necessários à atividade do licenciamento: desde a construção de *websites* que informem aos interessados quanto ao procedimento, disponibilizem estudos de impactos gerados por empreendedores e comuniquem, à população em geral, de que forma estes podem se inserir para defender seus interesses, até a utilização de softwares livres, que agrupem dados relevantes e os tornem abertos, ou até mesmo ferramentas que desempenhem diversas funções, caso de ferramentas de Sistemas de Informação Geográfica(SIG), mapeamentos temáticos, espaços de interatividade e monitoramento.

Percebeu-se que há discrepâncias na organização de cada Estado na prestação do serviço de licenciamento. Enquanto os da Região Sul e Sudeste já apresentam características de uma administração aberta, outras regiões ainda caminham a passos lentos para que seus serviços possam ser melhorados.

Observou-se, nesse contexto, as atividades da SEMACE, em que este ente federativo, apesar dos problemas apresentados, trabalha para que haja uma melhora na fiscalização e automonitoramento de empresas licenciadas e para desburocratizar suas ações internas, abrindo

caminhos para a melhora geral da prestação de serviços à sociedade, fugindo do papel de mero órgão emissor de papel, contribuindo, de fato, para a proteção ambiental.

Assim, este trabalho pretende corroborar os princípios de Governo Aberto, mostrando casos em que este foi aplicado com sucesso e elucidando uma situação-problema em que a aplicação de princípios e definições mostra-se uma solução possível e aplicável para a efetivação do Estado Democrático de Direito, com a aplicação contemporânea do acesso à informação e mecanismos de participação que hoje não podem ser prescindidos do uso das novas tecnologias de informação.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 15ª. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2013. 1433 p.

BICHARA, Marco Antonio; THEODORO, Suzi Huff . A Contribuição da Avaliação Ambiental Estratégica no Licenciamento Ambiental. In: THEODORO, Suzi Huff et al. (Org.). *Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2008. p. 65-80.

BRASIL. **Constituição** (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. *Decreto n.8.777, de 11 de maio de 2016*. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Diário Oficial da União, Brasília, 11 mai. 2016.

BRASIL. *Lei Complementar n. 140 de 08 de dezembro de 2011*. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei n 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: 1 set. 2016

BRASIL. *Lei nº. 6.938 de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da República

Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2 de setembro de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm>. Acesso em: 03ago.2016.

BRASIL. *Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989*. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7735.htm. Acesso em 02 set. 2016

BRASIL. *Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989*. Altera a Lei no 6.938, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília, 18 de julho de 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7804.htm>. Acesso em: 01 set. 2016

BRASIL. *Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990*. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 12 de outubro de 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm>. Acesso em: 03 ago. 2016.

BRASIL. *Lei nº 10650, de 16 de abril de 2003*. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.650.htm>. Acesso em: 10 set. 2016

BRASIL. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do & 3º do art. 37 e no & 2º do art.216 da Constituição Federal; altera a Lei n.8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a lei n.11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 19 nov. 2011.

BRASIL. *Portal Nacional de Licenciamento Ambiental*. Disponível em:<<http://pnla.mma.gov.br/#>>. Acesso em: 08 set. 2016.

BRASIL. *Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União: Histórico*. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/historico>>. Acesso em: 05 ago. 2016.

BRUNDTLAND, Comissão. *Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: o nosso futuro comum*. Universidade de Oxford. Nova Iorque, 1987. Disponível em: <<https://ambiente.files.wordpress>.

com/2011/03/brundtland-report-our-common-future.pdf>. Acesso em 14 nov. 2015

CALDERÓN, César; LORENZO, Sebastian (Org.). *Open Government: Gobierno Abierto*. 1ª. ed. Espanha: Algón Editores, 2010. 289 p.

CEARÁ. *Lei nº 11.411/88*. Dispõe sobre a Política Estadual do Meio Ambiente, e cria o Conselho Estadual do Meio Ambiente – COEMA, a Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE, e dá outras providências. Disponível em: <http://antigo.semace.ce.gov.br/integracao/biblioteca/legislacao/conteudo_legislacao.asp?cd=44>. Acesso em 04 out. 2016

CEARÁ. *Lei nº 15.773, de 10 de março de 2015*. Altera a Lei nº 13.875, de 7 de fevereiro de 2007. Disponível em: <<http://imagens.seplag.ce.gov.br/PDF/20150310/do20150310p01.pdf>>. Acesso em 04 out. 2016

CEARÁ. *Resolução COEMA nº 10, de 10 de junho de 2015*. Disponível em: <<http://www.semace.ce.gov.br/wp-content/uploads/2014/01/RESOLU%C3%87C3%83O-COEMA-N%C2%BA-10-DE-11-DE-JUNHO-DE-2015.pdf>>. Acesso em 05 out. 2016.

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE. *Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986*. Estabelece diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental. Diário Oficial da União, Brasília, 17 fev. 1986. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 23 ago. 2016

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE. *Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997*. Estabelece revisão de procedimentos e critérios utilizados em licenciamento ambiental. Diário Oficial da União, Brasília, 22 dez. 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 23 ago. 2016

DECLARAÇÃO DO RIO, AGENDA 21, CNUMAD, 1992.

FONSECA, J. J. S. *Metodologia da pesquisa científica*. Fortaleza: UECE, 2002. Apostila.

FONSECA, ALBERTO; RESENDE, LARISSA. *Boas práticas de transparência, informatização e comunicação social no licenciamento ambiental brasileiro: uma análise comparada dos websites dos órgãos licenciadores estaduais*. EngSanitAmbient | v.21 n.2 | abr/jun 2016.

HOFMANN, Rose Mirian. *Gargalos do Licenciamento Ambiental no Brasil*. Brasília:[s.n.], 2015. 103 p. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema14/2015_1868_licenciamentoambiental_rose-hofmann>. Acesso em: 02 out. 2015.

MEIO AMBIENTE, Associação Brasileira de Entidades Estaduais do. *Novas Propostas para o Licenciamento Ambiental no Brasil*. Brasília: [s.n.], 2013. 92 p. Disponível em:<http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir1641/Livro_Relatorio_Final_2.pdf>.Ac esso em: 15 nov. 2016.

MEIO AMBIENTE, Ministério. *Caderno de Licenciamento Ambiental*. Brasília: [s.n.], 2009, 91 p..

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Cadernos de Orientação: Governo Aberto. São Paulo: [s.n.],2015. 25 p. Disponível em:<https://www.paulofreire.org/images/pdfs/livros/Cadernos_Orientacao_Governo_Aberto.pdf>.Acesso em: 20 jun. 2016.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Instituições de Direito Ambiental*. São Paulo: Max Limonad, 2002. 200 p. v. 1.

RODRIGUES, Maria Rita. *Licenciamento ambiental: aspectos gerais sobre o instituto; evolução legislativa e a (in)eficaz Lei Complementar 140/11*. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVII, n. 127, ago 2014. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=15136&revista_caderno=5>. Acesso em 16 nov. 2016.

SÃO PAULO. *Lei Estadual nº 997, de 31 de maio de 1976* – Dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1976/lei-997-31.05.1976.html>>.Acesso em 01 set. 2016

THOMÉ, Romeu. *Manual de Direito Ambiental*. 2ª. ed. Salvador: JusPODIVM, 2011. 896 p.

TRANSPARÊNCIA, Comunidade Hacker. *Manual dos Dados Abertos: Governo*. [S.l.:s.n.], 2011. 56 p. Disponível em: <http://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/Manual_Dados_Abertos_WEB.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2016.

UNIÃO, Controladoria Geral da. *Escala Brasil Transparência*. Disponível em:<https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=9>. Acesso em: 06 jul. 2016

UNIÃO, Tribunal de Contas da. TC 009.362/2009-4 *Relatório de Levantamento de Auditoria no IBAMA - avaliação dos instrumentos de controle ambiental*. 2009. 69 p

VULCANIS, Andrea. *Os problemas do licenciamento ambiental e a reforma do instrumento*. In Congresso Internacional de Direito Ambiental (14.:2010). Conferencistas e Teses Profissionais São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010 Vol. 1 pag. 27- 42

ZHOURI, A. "JUSTIÇA AMBIENTAL, DIVERSIDADE CULTURAL E ACCOUNTABILITY: DESAFIOS PARA A GOVERNANÇA AMBIENTAL", In REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - VOL. 23 No. 68, 2008.

ANEXO A – PERCENTUAL DE BOAS PRÁTICAS VISTAS EM ÓRGÃOS ESTADUAIS

Boa Prática	Percentual Médio de atendimento da amostra	Qualificação das frequências
Disponibilização no website de formulário padronizado de caracterização do empreendimento	93%	Frequente
Disponibilização da legislação ambiental estadual relativa a licenciamento e avaliação de Impacto ambiental no website do Órgão Ambiental	89%	
Disponibilização no website ou na base legal/regulatória dos critérios de corte, como PORTE e/ ou POTENCIAL POLUIDOR projeto usados na triagem	81%	
Disponibilização online de Termos de Referência, especificando os conteúdos dos estudos e documentos necessários no processo	81%	
Disponibilização no website ou na base legal/regulatória dos tipos de empreendimentos que são passíveis de licenciamento ambiental (lista positiva)	74%	
Disponibilização de Termos de Referência com conteúdo pré-definidos, segundo tipologia de projeto/ proposta	74%	
Licenças simplificadas para projetos de baixo potencial poluidor	74%	
Canal aberto (via telefone) específico para denúncias, inclusive de empreendimentos licenciados	70%	
Disponibilização no website de formulário customizado de caracterização do empreendimento segundo modalidade de licença e/ou autorização e/ou tipologia de atividade licenciável	67%	Ocasional
Divulgação de linha telefônica com pessoal da área de licenciamento e avaliação de impacto para responder dúvidas	63%	
Descentralização geográfica dos escritórios do órgão licenciador de modo a facilitar protocolos, orientações e demais serviços aos empreendedores e consultores	59%	
Disponibilização no website ou na base legal/regulatória dos tipos de empreendimentos que não são passíveis de licenciamento ambiental (lista negativa)	56%	
As licenças ambientais concedidas no Estado são fácil e amigavelmente disponibilizadas em website para consulta de teor e autenticidade no website	56%	
Informe dos pedidos de licenciamento disponíveis no site do órgão licenciador para CONSULTA da população	52%	
Canal aberto (via internet) para denúncias acerca de empreendimentos licenciados	48%	
Disponibilização do conteúdo dos estudos ambientais para download no website	44%	
Mecanismos de requerimento de licença ambiental online para, pelo menos, modalidades simplificadas de licenças	41%	
Disponibilização de cadastro de prestador de serviço ambiental no website, para facilitar contratação por parte de empreendedores	37%	
Disponibilização de informações sobre os calendários de audiências públicas no estado, se possível com disponibilização de atas, e calendário de audiência pública agendadas no estado.	30%	
Disponibilização de Guia do Licenciamento Estadual (formato online ou PDF, Word, etc.) detalhado para o empreendedor na internet ou de cursos de capacitação	26%	
Sistema informatizado de comunicação com o empreendedor	26%	Raro
Disponibilização no website de informações sobre "Dúvidas e Respostas comuns" sobre o preenchimento do formulário de caracterização do projeto/ empreendimento	19%	
Sistema informatizado de recebimento de relatórios e resultados de monitoramento do empreendimento licenciado	19%	
Informações explícitas no site sobre as audiências públicas, seus mecanismos de petição, base legal, meios de participação, etc.	15%	
Estatística das licenças solicitadas e concedidas divulgadas periodicamente no website	15%	
Os pareceres técnicos e jurídicos são disponibilizados no website para o público em geral	11%	
Disponibilização em website de Guia ou Manual de Elaboração de Estudos Ambientais	7%	
Informe dos pedidos de licenciamento no site do órgão licenciador com COLETA DE OPINIÃO da população	0%	

Fonte: FONSECA, ALBERTO; RESENDE, LARISSA. Boas práticas de transparência, informatização e comunicação social no licenciamento ambiental brasileiro: uma análise comparada dos websites dos órgãos licenciadores estaduais.

PROGRESSO ECOLOGICAMENTE DESEQUILIBRADO: A INCONSTITUCIONALIDADE DA PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 65/2012

Lucas de Souza Lehfeld¹

Kelly de Souza Barbosa²

RESUMO

O crescimento econômico nacional tem íntima ligação com a exploração dos recursos naturais, e como é fundamental para a sobrevivência intergeracional do homem um meio ambiente ecologicamente equilibrado, torna-se imperioso manter um equilíbrio entre essas duas importantes agendas. Dado que o Poder Público deve tutelar não apenas repressivamente o meio ambiente ecologicamente equilibrado, mas, sobretudo, preventivamente, justifica-se a exigência de licenciamento ambiental para os empreendimentos com potencial impacto ambiental. Todavia, a Proposta de Emenda Constitucional nº 65/2012 propõe que esses projetos possam ser executados com a simples apresentação do Estudo de Impacto Ambiental, afrontando diretamente as diretrizes ambientais constitucionais. Frisa-se que não obstante o Estudo de Impacto Ambiental ser imprescindível nos procedimentos de licenciamento ambiental, pela sua própria natureza, é tecnicamente e juridicamente

1 Pós-doutor em Direito pela Universidade de Coimbra (POR) e doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Instituição: Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP). E-mail: lehfeldrp@gmail.com.

2 Mestranda em Direitos Coletivos e Cidadania pela Universidade de Ribeirão Preto, bolsista CAPES/PROSUP. Instituição: Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP). E-mail: kelly_sbarbosa@hotmail.com.

inaceitável que ele substitua as licenças ambientais, como pretende a Proposta de Emenda Constitucional nº 65/2012. Outrossim, caso a Proposta de Emenda Constitucional nº 65/2012 seja aprovada, todas as possíveis interferências ambientais resultantes de empreendimentos públicos (e até privados) poderiam ser feitas com a simples apresentação do Estudo de Impacto Ambiental, tornando inócuo o licenciamento ambiental e incorrendo em erro aviltante de atribuir natureza licenciadora ao Estudo de Impacto Ambiental. O artigo está organizado em quatro capítulos que delineiam a análise científica da Proposta de Emenda Constitucional nº 65/2012 com arcabouço bibliográfico e documental e métodos dedutivo e descritivo. No desenvolvimento da temática foram exploradas as questões relativas a proteção ambiental pelo ordenamento jurídico brasileiro, seguido pela abordagem do processo administrativo de licenciamento ambiental e dos principais estudos ambientais. E, por fim, dedicou-se aos aspectos técnicos constitucionais envolvendo a Proposta de Emenda Constitucional nº 65/2012 e a atuação dos Senadores Federais responsáveis por sua elaboração e aprovação. A título de conclusão verificou-se que a Proposta de Emenda Constitucional nº 65/2012 afronta desde a sua concepção os ditames constitucionais para favorecer economicamente pessoas físicas e jurídicas específicas, em desfavor do desenvolvimento econômico sustentável, da qualidade ambiental e do respeito ao povo brasileiro.

Palavras-chave: Licenciamento ambiental; Proposta de Emenda Constitucional nº 65/2012; Inconstitucionalidade.

ABSTRACT

National economic growth is closely linked to the exploitation of natural resources, and as an ecologically balanced environment is fundamental for the intergenerational survival of man, it is imperative to maintain a balance between these two important agendas. Given that the Public Power must not only repressively control the ecologically balanced environment, but, above all, preventively, the environmental licensing requirement for projects with a potential environmental impact is justified. However, Proposed Constitutional Amendment No. 65/2012 proposes that these projects can be executed with the simple presentation of the Environmental Impact Study, directly affronting constitutional environmental guidelines. It should be noted that although the Environmental Impact Study is essential in environmental

licensing procedures, by its very nature, it is technically and legally unacceptable that it replaces environmental licenses, as proposed by Constitutional Amendment Proposal No. 65/2012. In addition, if Constitutional Amendment Proposal No. 65/2012 is approved, all possible environmental interference resulting from public (and even private) undertakings could be made through the simple presentation of the Environmental Impact Study, rendering environmental licensing useless and incurring dishonorable mistake of assigning a licensing nature to the Environmental Impact Study. The article is organized in four chapters that outline the scientific analysis of Proposal of Constitutional Amendment n° 65/2012 with bibliographical and documentary framework and deductive and descriptive methods. In the development of the theme, the issues related to environmental protection were explored in the Brazilian legal system, followed by the administrative licensing process and the main environmental studies. Finally, he devoted himself to the constitutional technical aspects of Constitutional Amendment Proposal No. 65/2012 and the actions of the Federal Senators responsible for their elaboration and approval. As a conclusion, it was verified that Constitutional Amendment Proposal No. 65/2012 from its inception has offended the constitutional provisions to economically favor specific individuals and corporations, in detriment of sustainable economic development, environmental quality and respect for the Brazilian people.

Keywords: Environmental licensing; Proposed Constitutional Amendment n° 65/2012; Unconstitutionality.

1. INTRODUÇÃO

Além de pertencer à natureza, o ser humano é totalmente dependente dela para sobreviver. Embora o capitalismo voraz tenha secundarizado a importância da sustentabilidade em detrimento do lucro, com as mudanças climáticas e as catástrofes, esse pensamento vem se modificando, assim como a postura do Estado acerca da tutela ambiental.

Há na Constituição Federal de 1988 e no ordenamento jurídico brasileiro normas avançadas relacionadas à proteção ambiental, como o princípio do desenvolvimento sustentável, que equilibra as diretrizes econômicas com a vida digna do ser humano.

Objetivando prevenir a degradação ambiental causadas por empreendimentos e atividades, o Poder Público exige a apresentação prévia de estudos ambientais e, se necessário, licenciamento ambiental.

No entanto, a complexidade do processo administrativo ambiental dificulta a execução célere desses projetos (a maioria de alto custo). Para resolver essa situação, pretende-se aprovar com manobras legislativas, a duvidosa PEC nº 65/2012 que praticamente inviabiliza o licenciamento ambiental.

Neste interim, investiga-se a constitucionalidade da PEC nº 65/2012 em quatro capítulos, nos quais são apresentados: (i) a proteção ambiental pelo ordenamento jurídico brasileiro, seguido pela abordagem do (ii) processo administrativo de licenciamento ambiental e dos (iii) principais estudos ambientais. Por fim dedicou-se aos (iv) aspectos técnicos constitucionais envolvendo a PEC nº 65/2012 e a atuação dos Senadores responsáveis por sua elaboração e aprovação.

A análise científica da PEC nº 65/2012 foi desenvolvida com arcabouço bibliográfico e documental, e pelos métodos dedutivo e descritivo. Dado o expressivo número de siglas e abreviações constantes em matéria de direito ambiental, segue uma lista em nota de rodapé³ daquelas utilizadas no presente artigo.

2. DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO

Ao lado do progresso produtivo-econômico da sociedade contemporânea estão os imensuráveis prejuízos ao habitat ou também chamado meio ambiente que é o “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (art. 3º, inciso I da Lei nº 6.938/81).

3 Lista de siglas e abreviações: (1) art(s): artigo(s); (2) Res.: Resolução; (3) CF/88: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; (4) CONAMA: Conselho Nacional do Meio Ambiente; (5) IBAMA: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; (6) PNMA: Programa Nacional do Meio Ambiente; (7) EIA: Estudo de Impacto Ambiental; (8) RIMA: Relatório de Impacto Ambiental; (9) AIA: Avaliação de Impacto Ambiental; (10) SISNAMA: Sistema Nacional do Meio Ambiente; (11) MERCOSUL: Mercado comum do sul; (11) SEMA: Secretária de Estado do Meio Ambiente; (12) PEC: Proposta de Emenda à Constituição; (13) CCJ: Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania; (14) PAC: Programa de Aceleração do Crescimento; (15) DNIT: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte; (16) UFAM: Universidade Federal do Estado do Amazonas; (17) EUCATUR: Empresa União Cascavel de Transportes e Turismo Ltda; (18) ONGs: Organizações não-governamentais; (19) MPF: Ministério Público Federal; (20) Estado do Rio Grande do Sul (RS); (21) Estado de São Paulo (SP); (22) Estado do Espírito Santo (ES); (23) Estado do Sergipe (SE); (22) APAs: Área de Proteção Ambiental; (23) LC: Lei Complementar.

Não se trata de um descompasso apenas no âmbito natural, pois vivemos a era das metrópoles, dos extensos ambientes artificiais das macrometrópoles, que imprimem intensos e crescentes efeitos sinérgicos e cumulativos – que pressionam o meio ambiente para além da capacidade de suporte dos ecossistemas. (BOCUHY, 2016, p. 53)

Considerando que a qualidade do meio ambiente impacta diretamente a perpetuação da espécie humana e dos demais seres vivos impõe-se uma postura estatal que alie as conquistas angariadas durante os modelos estatais anteriores com o enfoque ecológico, surgindo o Estado Socioambiental de Direito, robustecido no Brasil com a constituinte de 1988.

Lehfeld, Carvalho e Balbim (2015, p. 5) explicam que “o sistema normativo de tutela ambiental, sob esse prisma, não pode ser proposto, sem considerar as demandas sociais e econômicas do Estado como sociedade politicamente organizada”; logo, a finalidade é um desenvolvimento sustentável calcado nas dimensões social, econômica e ambiental dos direitos fundamentais.

A proteção ao meio ambiente é de competência comum entre os entes federados (art. 23, inciso VI da CF/88 e LC nº 140/2011) e cada um dos poderes estatais possui medidas, instrumentos e ações próprias para promoverem a tutela ambiental. A título de exemplo tem-se a promulgação de leis específicas sobre meio ambiente, criação de varas especializadas e a implantação do Sistema Nacional do Meio Ambiente⁴ (SISNAMA).

Dado que o meio ambiente está intimamente ligado à vida digna do homem e ao crescimento econômico do país, as possíveis colisões entre tais interesses podem ser atenuadas e/ou dirimidas pelo princípio do desenvolvimento econômico sustentável, evidenciado no artigo 225 da CF/88.

Art. 225 da CF/88. 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.

4 O SISNAMA é composto por órgãos, entidades e fundações públicas de nível federal, estadual, distrital e municipal. Compõe esta estrutura organizacional, por exemplo, o CONAMA, órgão federal consultivo e deliberativo que dispõe sobre a PNMA, expedindo resoluções, recomendações e moções e o IBAMA, órgão executor federal que exerce o poder de polícia ambiental e executa ações do PNMA.

Este princípio “procura conciliar a proteção do meio ambiente com o desenvolvimento socioeconômico para a melhoria da qualidade da vida do homem, buscando a utilização racional dos recursos naturais não renováveis com o objetivo de alcançar a tão propalada justiça social.” (SIRVINSKAS, 2010, p. 184)

Frisa-se que a justiça social como fundamento da ordem econômica (art. 170, *caput* da CF/88) conectada à sustentabilidade “conduz a uma gestão democrática quanto ao processo produtivo e ao desenvolvimento do Estado, no intuito de promover uma repartição equitativa dos benefícios derivados da exploração dos recursos naturais tanto pela iniciativa privada como pelo Estado.” (LEHFELD; CARVALHO e BALBIM, 2015, p. 7)

Há empreendimentos e atividades que na sua instalação e operação podem interferir significativamente no meio ambiente regional, nacional e transfronteiriço, causando impacto ambiental, definido pela Resolução CONAMA nº 1/86 como:

Artigo 1º - Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II - as atividades sociais e econômicas; III - a biota; IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V - a qualidade dos recursos ambientais.

Alguns empresários almejando apenas o lucro inconsequente, viabilizado pela alta exploração dos recursos naturais, máxime com a modernização das máquinas e procedimentos, desconsideram a preservação ambiental e as consequências atemporais desses investimentos.

Nestes casos, pode acontecer a degradação ambiental, que é “toda modificação ou alteração substancial e negativa do meio ambiente, causando prejuízos extensos à flora, às águas, ao ar e à saúde humana” (SIRVINSKAS, 2010, p. 78), ou seja, é o impacto ambiental mais gravoso e prejudicial.

Embora o meio ambiente seja um bem de uso comum da coletividade⁵, ao cidadão também é atribuída a responsabilidade transgeracio-

5 Explica Milaré (2016, p. 787) que o meio ambiente “por ser de todos em geral e de ninguém em particular, inexistente direito subjetivo à sua utilização, que, à evidência, só pode legitimar-se mediante ato próprio de seu direito guardião - o Poder Público.”

nal pela manutenção e proteção do mesmo, o que implica diretamente na vedação à utilização indiscriminada dos recursos naturais e justifica a criação de instrumentos de controle ambiental pelo Poder Público.

E considerando que o Poder Público prima pela prevenção ao dano ambiental (e não a sua remediação), a regulamentação e fiscalização dessas interferências potencialmente danosas devem anteceder a sua execução, mostrando-se vital o licenciamento ambiental, mister pela configuração do Antropoceno⁶.

3. LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Não obstante o artigo 170, parágrafo único da Constituição Federal de 1988 contemplar a livre-iniciativa das atividades econômicas, o próprio dispositivo limita o exercício desse direito através dos princípios - dentre eles o da defesa do meio ambiente⁷ -, e da necessidade de autorização estatal nos casos previstos em lei.

Ao instituir no artigo 9º, inciso IV da Lei nº 6.938/81 o licenciamento ambiental como instrumento da PNMA (implicitamente neste inciso também está o EIA/RIMA) o legislador infraconstitucional legaliza o procedimento administrativo, opera o mandamento constitucional de desenvolvimento sustentável e subsidia os órgãos ambientais para o exigirem.

Os órgãos públicos ambientais apenas poderão criar ou regulamentar uma licença ambiental⁸ caso haja expressa previsão em lei anterior que contenha tal tarefa (MACHADO, 2008, p. 273-274), logo, denota-se a extrema importância dessa lei para o direito ambiental.

Quanto a Resolução CONAMA nº 237 de 19 de dezembro de 1997 no art. 1º, inciso I disponha sobre o licenciamento ambiental,

6 "O Antropoceno é uma nova época geológica onde os seres humanos transformaram-se em elemento operacional primário com capacidade para alterar significativamente os ecossistemas da Terra." (BOCUHY, 2016, p. 58)

7 Art. 170, inciso VI da CF/88 prevê o princípio da "defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação."

8 Dispõe o art. 1º, II da Res. CONAMA nº 237/97 que licença ambiental é o "ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental."

o conceito legal deste instrumento extrai-se do art. 2º, inciso II da LC nº 140/2011: “procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental. ”

Conforme o art. 10, *caput* da Lei nº 6.938/81 e o art. 2º da Res. CONAMA nº 237/97 dependerá de prévio licenciamento ambiental a construção, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental. O Anexo I da Resolução supra relaciona exemplificativamente as atividades e empreendimentos que necessitam deste licenciamento para serem executados.

O procedimento de licenciamento ambiental inicia com a (i) definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais necessários, que acompanharão o (ii) requerimento de licença ambiental, devidamente publicado.

Posteriormente o (iii) órgão ambiental (integrante do SISNAMA) analisará a pasta⁹, fará vistorias técnicas (se necessário) e poderá, uma única vez, (iv) solicitar esclarecimentos e complementações¹⁰.

Avança-se para a (v) Audiência Pública (quando couber), na qual o órgão competente poderá (vi) solicitar novamente esclarecimentos e complementações. Depois ele (vii) emitirá parecer conclusivo (e parecer jurídico, quando couber), constando o (viii) deferimento ou indeferimento da licença (artigo 10 da Res. CONAMA nº 237/97).

Considerando que o projeto poderá interferir no meio ambiente natural, social e econômico por gerações e que a manutenção da qualidade ambiental é um direito coletivo insito ao bem-estar social, é obrigatória a publicação dos pedidos de licenciamento, renovação e concessão.

Tal publicação deverá ser providenciada pelo próprio empreendedor em jornal oficial e em período regional ou local de grande circulação ou mesmo em meio eletrônico mantido pelo órgão ambiental,

9 O termo pasta é utilizado por estes autores para englobar os documentos, projetos, estudos ambientais e o requerimento de licença ambiental, necessários ao procedimento de licenciamento.

10 Caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios, o órgão competente poderá reiterar a solicitação, conforme o artigo 10, IV da Res. CONAMA nº 237/97.

nos moldes do art. 10, §1º da Lei nº 6.938/81 e da Res. nº 06/1986 e Res. nº 281/2001, ambas do CONAMA.

Urge evidenciar que autorização e licença são atos administrativos distintos. O primeiro é um ato precário analisado discricionariamente pela autoridade e o segundo é um ato vinculado e definitivo, o “que implica a obrigação de o Poder Público atender à súplica do interessado, uma vez atendidos, exaustivamente, os requisitos legais pertinentes.” (MILARÉ, 2016, p. 788) Logo, se o empreendedor cumprir as exigências legais, o órgão ambiental não poderá negar o deferimento da licença ambiental.

Todavia, outra característica importante da licença ambiental é a estabilidade temporal, ou seja, ela não é precária, mas também não é totalmente definitiva. “Garante-se, numa palavra, no seu lapso temporal, a inalterabilidade das regras impostas no momento da outorga, salvo, é claro, se o interesse público recomendar o contrário, quando, então, em benefício da sociedade, o ato poderá ser revisto.” (MILARÉ, 2016, p. 803) Deste modo, findo o prazo de validade da licença, o titular é obrigado a renová-la.

Os órgãos ambientais responsáveis pelo licenciamento ambiental restringem seu âmbito de atuação de acordo com a divisão político-administrativa do Estado brasileiro, sem grau de hierarquia ou de supressão.

Assim, o licenciamento ambiental será realizado por órgão ambiental de nível federal quando o empreendimento ou atividade for localizada ou desenvolvida no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial, plataforma continental ou zona econômica exclusiva; em terras indígenas; em unidades de conservação federal, salvo nas APAs).

Também quando esses empreendimentos ou atividades envolverem dois ou mais Estados da federação, assim como, material radioativo ou energia nuclear e militares; for de caráter militar, atentando-se a ressalva constante na LC nº 97/99; e que atentam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir da proposição da Comissão Tripartite Nacional (art. 7º, inciso XIV, alíneas *a* à *h* da LC nº 140/2011).

Ao órgão ambiental estadual quando a atividade ou empreendimento que utilize recursos ambientais seja efetiva ou potencialmente poluidora ou mesmo possa causar degradação ambiental (desde que não conflite com a competência federal e municipal), e quando for localizada ou desenvolvida em Unidade de Conservação estadual, salvo APAs (art. 8º, incisos XV e XVI da LC nº 140/2011).

Não obstante o órgão ambiental municipal possuir competência residual, conforme o artigo 9º, inciso XIV, alíneas *a* e *b* da LC nº 140/2011, ele promoverá o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local (atentando-se a tipologia definida pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente) ou localizado em unidades de conservação municipal, salvo em APAs.

Frisa-se que o órgão ambiental distrital cumula as competências atribuídas aos Estados e Municípios, inclusive no que tange ao licenciamento ambiental, conforme o art. 10 da LC nº 140/2011.

O licenciamento ambiental é patrocinado pelo empreendedor que é corresponsável pelas informações apresentadas pelos profissionais contratados para o estudo. Destaca-se a inteligência do PNMA (art. 12) ao determinar que as entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais apenas poderão conceder esses benefícios aos projetos habilitados.

Há três tipos de licenças ambientais, a Licença Prévia e de Instalação com prazo máximo de 5 (cinco) e 6 (seis) anos respectivamente, e a Licença de Operação, com o prazo mínimo de 4 (quatro) anos e máximo de 10 (dez) anos (arts. 8º e 18 da Res. CONAMA nº 237/97).

Consoante o tipo, a fase e a natureza do empreendimento ou atividade que será explorado, essas licenças ambientais serão expedidas pelo Poder Público isolada ou sucessivamente. O artigo 8º da Res. CONAMA nº 237/97 as define como:

I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

O órgão competente verificando qualquer inadequação, conforme o artigo 19 da Resolução supra, poderá mediante decisão motivada

modificar as condicionantes e suspender ou cancelar a licença expedida nos casos de: "I- violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais; II- omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença; III- superveniência de graves riscos ambientais e de saúde."

4. PRINCIPAIS MECANISMOS DE ESTUDO AMBIENTAL

Conforme a interferência ambiental que um projeto público ou privado poderá causar, será exigido um tipo de procedimento administrativo para a sua execução. Como os estudos ambientais (instrumentos do PNMA) integram o licenciamento ambiental, é comum que os médios e grandes empreendimentos os realizem. Os principais são a AIA e o EIA, sendo o RIMA um resumo deste último.

4.1 AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL (AIA)

A Convenção de Espoo ou Convenção sobre a Avaliação de Impacto Ambiental Transfronteiriço, realizada na Finlândia em 1991, foi ratificada pela União Europeia e por vários outros países, na qual eles concordam em adotar medidas adequadas e eficazes contra impactos ambientais transfronteiriços¹¹.

Neste documento foi firmado como principal instrumento a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), que "designa um processo nacional tendo como objetivo a avaliação dos impactos prováveis de uma atividade proposta sobre o ambiente." (CONVENÇÃO DE ESPOO, 1991)

Em síntese, a AIA deverá conter a descrição da atividade proposta com os possíveis impactos ambientais, as soluções alternativas, as medidas corretivas e dados do ambiente e da metodologia aplicada (art. 4º e apêndice II da Convenção de Espoo).

Conquanto o Brasil não seja signatário da referida Convenção, devido suas alianças com os países circunvizinhos e do MERCOSUL convencionantes, ele deve respeitar suas diretrizes. Destaca-se que a Lei

11 O art. 1º, §8º da Convenção de Espoo (1991) estabelece que a expressão impacto transfronteiriço "designa qualquer impacto e não exclusivamente um impacto de caráter mundial, que a atividade proposta é susceptível de exercer dentro dos limites de uma zona abrangida pela jurisdição de uma Parte e cuja origem física se situa, no todo ou em parte, dentro da zona abrangida pela jurisdição de uma outra Parte."

nº 6.938 de 1981, no art. 9º, inciso III, já estipulava a AIA como instrumento da PNMA.

Durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento em 1992 foi elaborada a Declaração do Rio de Janeiro, que estipula a AIA como princípio, reforçando o compromisso brasileiro pela adoção desse mecanismo preventivo.

Dispõe o Princípio 17 desta conferência “a avaliação do impacto ambiental, como instrumento nacional, será efetuada para as atividades planejadas que possam vir a ter um impacto adverso significativo sobre o meio ambiente e estejam sujeitas à decisão de uma autoridade nacional competente.”

Como mencionado, a AIA é um dos instrumentos da PNMA, sendo muito confundida com o EIA – objeto do próximo tópico –, que embora esses mecanismos guardem similitudes, eles têm particulares ímpares.

[A primeira] caracteriza-se como um instrumento de política ambiental, formado por um conjunto de procedimentos capazes de assegurar, desde o início do programa, que se faça um exame sistemático dos impactos ambientais de uma ação proposta (projeto, programa, plano ou política) e de suas alternativas, e que os resultados sejam apresentados ao público e aos responsáveis pela tomada de decisão, e por eles considerados. (FERRAZ e FE-LIPE, 2012, p. 149)

A AIA é um processo contínuo de avaliação das interferências humanas no meio ambiente explorado, a fim de identificar possíveis danos antes mesmo que eles ocorram, utilizando mecanismos de solução antecipada desses impactos, a fim de diminuir sua potencialidade degradadora ou mesmo extingui-la. Atreva-se a caracterizá-la como gênero da PNMA e o EIA e RIMA suas espécies. A Resolução CONAMA nº 1 de 23.01.1986 estrutura a implementação desses instrumentos.

Sublinha-se que a principal diferença entre a AIA e o EIA, é que na primeira a avaliação é constante, com registros contínuos da interferência ambiental, enquanto o segundo é realizado pontualmente como uma das fases do procedimento para conseguir a licença ambiental.

Ademais, é um importante suporte para tomada de decisões exploratórias tanto pelo empreendedor quanto pelo Estado, em todo o curso do projeto. Haja vista que alguns projetos podem apresentar potencial interferência no meio ambiente em momento posterior (com o EIA já aprovado), a AIA justifica a reavaliação dinâmica das licenças ambientais.

4.2 ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA)

Para que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado seja efetivo, a Magna Carta de 1988 prevê no art. 225, §1º, inciso IV, que o Poder Público deverá exigir na forma da lei, dentre outras medidas, “para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.”

O Estudo de Impacto Ambiental (EIA ou EPIA) é um procedimento administrativo prévio à obtenção do licenciamento ambiental, desenvolvido por uma equipe multidisciplinar habilitada e emitido pelo órgão ambiental competente, para avaliar a possibilidade ou não da exploração de atividades modificadoras do meio ambiente.

Sublinha-se que a Res. CONAMA nº 1/86 elenca no art. 2º um rol exemplificativo das atividades que precisam de EIA e respectivo RIMA para sua execução, de tal sorte, que o Poder Público pode ampliar a incidência dessa norma, como se depreende do Anexo 1 da Res. CONAMA nº 237/1997.

Dado que no EIA há um estudo amplo da área ambiental do projeto, com “o levantamento da literatura científica e legal pertinente, trabalhos de campo, análises de laboratório e a própria redação do relatório [RIMA]” (MACHADO, 2008, p.227), ele é um documento técnico-científico.

É sobrelevada a importância do EIA, haja vista ser um instrumento de efetivação dos princípios ambientais da prevenção e da integração, consagrados na Declaração do Rio de Janeiro de 1992, nos Princípios 17^{12a} e 4^{7b}, respectivamente. Sirvinskas esclarece:

[O EIA efetiva dois princípios do direito ambiental]. O primeiro é o *princípio da prevenção*, visto que o estudo de impacto ambiental é, obrigatoriamente, prévio ao procedimento de licenciamento e tem por objetivo evitar ações que seriam prejudiciais ou irreversíveis ao meio ambiente. (...) O segundo é o *princípio da integração*,

12 Dispõe o Princípio 17 “a avaliação do impacto ambiental, como instrumento nacional, será efetuada para as atividades planejadas que possam vir a ter um impacto adverso significativo sobre o meio ambiente e estejam sujeitas à decisão de uma autoridade nacional competente.” E o Princípio 4 que “para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste.”

pois trata de integrar o meio ambiente às estratégias de ação dos poderes públicos e privado. (2010, p. 74)

O órgão competente, o IBAMA, o Estado ou o Município podem adicionar diretrizes ao EIA, consoante as peculiaridades do projeto e do meio ambiente do local do futuro empreendimento, os prazos para a conclusão e análise do estudo, conforme o art. 5º da Res. CONAMA nº 1/86. Ademais, além do PNMA e a legislação ambiental, os incisos do artigo supra estipulam como diretrizes gerais do EIA:

I - Contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto; II - Identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade; III - Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza; IV - Considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade.

A Resolução CONAMA nº 1/86 exige no art. 6º e incisos que no desenvolvimento do EIA, sejam realizadas no mínimo as atividades técnicas de: (i) diagnóstico ambiental completo da área do projeto, antes de ser afetada, considerando o meio físico e biológico, os ecossistemas naturais e o meio socioeconômico; (ii) análise dos impactos ambientais positivos e negativos do projeto, as alternativas, o tempo, o ônus, o grau de reversibilidade, as propriedades cumulativas e sinérgicas e os benefícios sociais; (iii) definição das medidas mitigadoras e compensatórias; (iv) elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento.

O proponente do projeto deverá contratar uma empresa especializada na elaboração do EIA (responsável técnica pelos resultados apresentados) e pagar todas as despesas e custos referentes ao estudo. Qualquer mudança no projeto impõe uma reavaliação do EIA.

A julgar que ele deve ser divulgado à população (através do RIMA), os profissionais contratados para realizarem o estudo têm a obrigação de primar pela verdade, uma das balizas do princípio administrativo da moralidade (art. 37, *caput*, da CF/88), sob pena de incorrerem no crime capitulado no art. 69-A da Lei nº 9.605/98. (MACHADO, 2008, p. 243)

4.3 RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL (RIMA)

O Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) é o documento público, que deve ser apresentado de forma clara, objetiva e adequada à compreensão de toda a população acerca dos resultados e informações do EIA, seguindo as diretrizes do art. 9º da Res. CONAMA nº 1/86¹³.

Os órgãos ambientais competentes e o Município terão um prazo (contados do recebimento do documento) para se manifestarem conclusivamente sobre o RIMA (art. 10 da Res. CONAMA nº 1/86) que é um instrumento integrante do licenciamento ambiental patrocinado pelo proponente do projeto.

Com a publicidade do RIMA inicia-se a fase dos comentários escritos, no prazo determinado pelos órgãos ambientais competentes ou pelo Município (quando couber); seguindo para a realização da audiência pública (art. 11, §2º da Res. CONAMA nº 1/86).

Os comentários podem ser feitos por qualquer pessoa (nacional ou estrangeira), pelas associações ambientais (não se exige - neste caso - um ano de existência legal), por associações que não tenham finalidade ambiental, por sindicatos, universidades, partidos políticos, as tribos indígenas, Ministério Público e organismos da Administração direta e indireta de qualquer esfera

13 Res. CONAMA nº 1/86 artigo 9º: "O relatório de impacto ambiental - RIMA refletirá as conclusões do estudo de impacto ambiental e conterá, no mínimo: I - Os objetivos e justificativas do projeto, sua relação e compatibilidade com as políticas setoriais, planos e programas governamentais; II - A descrição do projeto e suas alternativas tecnológicas e locacionais, especificando para cada um deles, nas fases de construção e operação a área de influência, as matérias primas, e mão-de-obra, as fontes de energia, os processos e técnica operacionais, os prováveis efluentes, emissões, resíduos de energia, os empregos diretos e indiretos a serem gerados; III - A síntese dos resultados dos estudos de diagnósticos ambiental da área de influência do projeto; IV - A descrição dos prováveis impactos ambientais da implantação e operação da atividade, considerando o projeto, suas alternativas, os horizontes de tempo de incidência dos impactos e indicando os métodos, técnicas e critérios adotados para sua identificação, quantificação e interpretação; V - A caracterização da qualidade ambiental futura da área de influência, comparando as diferentes situações da adoção do projeto e suas alternativas, bem como com a hipótese de sua não realização; VI - A descrição do efeito esperado das medidas mitigadoras previstas em relação aos impactos negativos, mencionando aqueles que não puderam ser evitados, e o grau de alteração esperado; VII - O programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos; VIII - Recomendação quanto à alternativa mais favorável (conclusões e comentários de ordem geral)".

(federal, estadual e municipal). O próprio proponente do projeto pode apresentar seus comentários ao EIA/RIMA. (MACHADO, 2008, p. 251)

A audiência pública, disciplinada pela Res. CONAMA nº 9 de 3.12.1987, tem a finalidade de apresentar aos interessados maiores informações sobre o projeto, dos possíveis impactos ambientais, das conclusões do próprio RIMA e recolher sugestões e críticas. Há uma dupla troca de informações entre o órgão público e a população.

Ao final, a audiência será lavrada em ata e junto com os anexos e o RIMA/EIA eles serão encaminhados ao licenciador para análise do mérito (aprovação ou não do projeto) e elaboração do parecer final (arts. 4º e 5º da Res. CONAMA nº 9/87).

Conquanto haja a necessidade da divulgação do RIMA e facilitação do acesso aos interessados (nos centros de documentação ou biblioteca da SEMA e do órgão estadual ambiental), o sigilo industrial (e comercial) do proponente mantém-se resguardado, conforme o art. 11 da Res. CONAMA nº 1/86 e o art. 18, §3º do Decreto nº 88.351/83.

O EIA e o RIMA são documentos que se complementam e balizam o licenciamento ambiental (art. 3º da Res. CONAMA nº 237/97), por isso é muito comum que os autores os citem como um único instrumento através da expressão EIA/RIMA. Não se deve olvidar que cada um desses instrumentos tem suas características próprias e, principalmente, que eles não substituem a necessidade do licenciamento ambiental.

5. A DUVIDOSA CONSTITUCIONALIDADE DA PEC Nº 65/2012

O desenvolvimento econômico sustentável de atividades potencialmente poluidoras perpassa pela necessidade de licenciamento ambiental, que abrange procedimentos técnicos e estudos ambientais, para a manutenção do meio ambiente e da existência humana digna e para a concretização do PNMA.

O EIA/RIMA é uma fase preliminar de análise do projeto, que por suas características não é suficiente para amparar a instalação e operação de empreendimentos que interferirão significativamente no meio ambiente. Todavia, a Proposta de Emenda à Constituição nº 65 de 10 de dezembro de 2012 diverge desse entendimento.

O Senador Acir Gurcacz, autor da PEC nº 65/2012, propõe acrescentar ao art. 225 da CF/88 o §7º com o seguinte teor: “A apresentação

do estudo prévio de impacto ambiental importa autorização para a execução da obra, que não poderá ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face de fato superveniente.”

Em síntese, ele justifica que há um flagrante desrespeito à soberania popular, com a paralisação das obras públicas por causa da burocracia do licenciamento ambiental e de decisões judiciais de natureza cautelar ou liminar, que interferindo na eficiência da Administração Pública. Isso porque, tais ações estariam prejudicando o chefe do executivo, durante o seu mandato, concluir todo o processo e execução de obras públicas de grande vulto. Outro ponto, é o alto custo para manter essas obras públicas paralisadas e o desrespeito aos princípios da administração pública (eficiência e economicidade).

No dia 13/12/2013 a PEC nº 65/2012 foi protocolada no Senado Federal e em 1º/10/2015 o Senador José Maranhão, presidente da CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, designou como relator da matéria o Senador Blairo Maggi, que votou a favor da proposta no dia 07/03/2016. Curiosamente durante o período de grande conturbação política nacional¹⁴ a CCJ aprovou no dia 27/04/2016 o relatório pela constitucionalidade da PEC.

Conquanto a justificação da proposta cite apenas obras públicas, a redação da emenda não especifica claramente essa limitação, de tal sorte que a liberação do licenciamento ambiental também poderia ser aplicada às obras de natureza privada, conturbando ainda mais a situação.

Havendo colisão entre princípios constitucionais (ou direitos fundamentais), eles devem ser harmonizados para que se alcance um denominador comum, com o menor prejuízo possível aos envolvidos.

No caso em tela, ao se sobrelevar os princípios administrativos econômicos em detrimento do meio ambiente, há a desvirtuação da norma constitucional e desprezo ao princípio do desenvolvimento econômico sustentável, responsável pelo equilíbrio entre tais determinações.

No que tange a sua constitucionalidade, de pronto verifica-se a violação da separação dos poderes e dos direitos e garantias individuais, consagradas como cláusulas pétreas e que, portanto, não poderiam ser objeto de emenda tendente à diminuí-las ou aboli-las, conforme o art. 60, §3º, incisos III e IV da CF/88 (MPF, 2016).

14 Nos meses de abril e maio de 2016 a Câmara dos Deputados e o Senado Federal votaram a favor da instauração do processo de impeachment contra a Presidente da República Dilma Rousseff, afastando-a do cargo até a conclusão do processo (prazo máximo de cento e oitenta dias).

No primeiro caso, a PEC afronta o princípio da separação dos poderes ao desconsiderar, por completo, o princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário, expresso no art. 5º, inciso XXV da CF/88, ao restringir a análise de legalidade dos atos administrativos dos outros poderes e a tutela jurisdicional nos casos de ameaça ou lesão ao direito.

Consoante a PEC, não será possível a avaliação judiciária dos pontos positivos e negativos apresentados pelo EIA, e a suspensão ou cancelamento da autorização, caso o empreendimento a execute irregularmente, sujeitando a população a conviver com graves degradações ambientais (até mesmo irreversíveis).

O prejuízo fiscalizador e revisional da autorização para a exploração do meio ambiente com a simples apresentação do EIA se estende também ao MPF e aos órgãos ambientais (federais, estaduais e municipais), sendo um flagrante retrocesso constitucional. Neste contexto, mister colacionar as considerações de Bocuhi:

As propostas de simplificação do licenciamento são a continuidade de um movimento predador da economia, nacional e internacional, que advoga conceitos obsoletos do crescimento sem fim, inclusive explicitados no Plano de Aceleração do Crescimento-PAC. As tendências também são muito similares na China, Estados Unidos, Índia ou até mesmo nas sofridas periferias africanas. Nessa retórica “harmonia” ensolarada e irresponsável, coroada pelo aquecimento global, pouco importa se continuará a ocorrer a queima combustíveis fósseis. Como se não houvesse amanhã, vivemos a loucura do *business as usual*, modelo de lógica comum professada pelo partido republicano americano – e se analisarmos as propostas que tramitam em nosso congresso e no Conama, nota-se o mesmo aval da inculturação política, numa coalizão para a insustentabilidade, seja por parte do governo federal, dos governos estaduais e dos congressistas. Há exceções? Sim, mas desaparecem neste contexto avassalador. (2016, p. 56)

O meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito e uma garantia individual e coletiva (arts. 225 e 60, §4º, inciso IV da CF/88) para a presente e futura geração. Ou seja, sua proteção supera os limites do tempo, a fim de viabilizar a perpetuação da espécie humana em condições dignas de sobrevivência.

Logo, o direito ao meio ambiente está diretamente vinculado ao princípio da dignidade humana (no art. 1º, inciso III da CF/88), consoante a própria Constituição e os tratados e convenções internacionais de direitos humanos que o Brasil é signatário.

Ademais, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental, indisponível, reforça-se a necessidade de o Estado desprender ao meio ambiente uma tutela ampla e rigorosa, o que não é possível com a PEC nº 65/2012.

Como bem asseverado pelo MPF (2016), a PEC atenta contra o núcleo essencial do direito fundamental do meio ambiente ecologicamente equilibrado, pois suprime as etapas do devido processo de licenciamento ambiental, impede o exercício do controle dos atos do Poder Público e ofende os princípios da obrigatoriedade, anterioridade e publicidade do EIA.

Sobre este último ponto destaca-se que o EIA é um instrumento obrigatório, instituído pela Constituição, integrante da PNMA e regulamentado pelas Resoluções CONAMA; prévio, ou seja, que deve ser elaborado e aprovado antes da instalação de uma obra ou atividade potencialmente degradadora do meio ambiente; e que para ter validade deve ser amplamente publicado, a fim de viabilizar a participação direta da coletividade.

Não se olvida que o EIA é um importante instrumento da PNMA, todavia ele é um documento particular, financiado pelo empreendedor, com uma visão eminentemente econômica, preliminar a execução das atividades com impacto ambiental, que integra o licenciamento ambiental (como visto no capítulo 3, ele é anterior a expedição da licença prévia).

Há, portanto, uma confusão grave na PEC sobre os reais propósitos do EIA, que é um documento auxiliar, sem qualquer natureza licenciadora com as das licenças/autorizações ambientais públicas. Neste diapasão o MPF esclarece:

A simples apresentação [do EIA] não tem o condão de *autorizar* desde de logo a execução de uma obra ou atividade, pela total inadequação deste instrumento para esse fim. Necessariamente, deverá ser analisado pelos órgãos de controle ambiental, submetido ao crivo da população interessada, seja por meio de consultas ou audiências públicas, complementado e corrigido quando se mostrar necessário (e a prática demonstra que a qualidade desses estudos deixa muito a desejar, exigindo atenção redobrada em sua análise) e, quando necessário, submetido, inclusive, ao controle do Ministério Público e do Poder Judiciário. (2016, p.8)

É um erro grosseiro admitir que a apresentação do EIA para iniciar uma obra até a sua conclusão equipara-se (e no caso da PEC até

mesmo substitua) ao licenciamento ambiental e as especificidades de cada licença. Destarte, não há justificativa plausível ou qualquer resquício de constitucionalidade nesta proposta.

O MPF ressalta ainda a atitude corrupta de grandes empreiteiros aliada a ganância de alguns políticos, em prejuízo a ordem ambiental. A título de exemplo, utiliza o caso da empreiteira Andrade Gutierrez com a Usina Hidrelétrica de Belo Monte, que envolveu mais de R\$ 150 milhões de reais em propina, para conseguir as licenças ambientais.

Verifica-se, portanto, um total descaso com os cidadãos brasileiros – principalmente com aqueles diretamente atingidos pelas obras – e ao mandamento constitucional intergeracional de manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

5.1 DESVIRTUAÇÃO LEGISLATIVA

Também põe em cheque a constitucionalidade da emenda os interesses obscuros dos principais envolvidos na elaboração e aprovação da PEC nº 65/2012, o Senador e Vice-Presidente da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária Acir Gurcacz¹⁵ e o Senador e Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Blairo Maggi¹⁶.

5.1.1 SENADOR ACIR MARCOS GURCACZ

Antes de iniciar sua vida política, o Senador Acir Marcos Gurcacz, junto com o seu pai Assis Gurcacz, era sócio¹⁷ da EUCATUR – Empresa União Cascavel de Transportes e Turismo Ltda. A EUCATUR, no mercado de transportes rodoviários desde de 1964, está presente em 23 (vinte e três) Estados e percorre 60% do território nacional transportando mais de 270 mil passageiros por dia.

Dentre os trajetos realizados pela empresa está a BR-319 que liga Porto Velho (Rondônia) e Manaus (Amazonas), passando pela floresta Amazônica com mais de 20 áreas de preservação ambiental, terras indígenas e habitats de animais silvestres.

15 Eleito pelo Partido Democrático Trabalhista de Rondônia.

16 Em 2016 o Senador mato-grossense eleito pelo Partido da República mudou para o Partido Progressista para assumir a pasta de Ministro de Estado do governo do Presidente da República Michel Temer.

17 O Senador deixou a sociedade em 2000 quando se elegeu prefeito de Ji-Paraná no Estado de Rondônia. Naquela época o Senador e seu pai (que era o seu vice, mas que teve a candidatura impugnada pelo Tribunal Superior Eleitoral por ser ficha-suja) declararam à Justiça Eleitoral que o patrimônio da EUCATUR valia R\$ 37 milhões.

Construída durante o regime militar (1976), as condições infraestruturais da rodovia são calamitosas e prejudiciais ao transporte e segurança dos trafegantes e, principalmente, aos empresários da viação.

Em 2013 o governo federal pelo PAC destinou R\$ 9.791.978,72 para a conservação e manutenção da BR-319. Tendo como empreendedor o DNIT, o EIA/RIMA foi elaborado em 2009 pela UFAM, considerado insuficiente para a análise do projeto.

Em 2015 as obras foram embargadas pelo IBAMA que emitiu auto de infração no valor de R\$ 7.510.500,00 ao constatar várias irregularidades¹⁸, danos ambientais e ausência das licenças ambientais pertinentes.

No dia 04/04/2016 o IBAMA concedeu a autorização para a manutenção da BR-319, nos quilômetros 250 e 655,7 (conhecido como trecho do meio ou “Meião”). A licença, que não contempla as obras de pavimentação¹⁹, é válida por um ano e contém inúmeras condicionantes, que poderão ser modificadas por decisão motivada do órgão.

E eis que se deslinda as ambições do Senador Acir Gurgacz para a elaboração e aprovação da PEC nº 65/2012, que acelera a execução de obras públicas (e particulares), como os projetos rodoviários que, via de regra, tem processos licenciadores complexos e extensos por causarem grandes interferências no meio ambiente.

Inegável os lucros que a (re)construção de rodovias acarretarão para a EUCATUR, empresa administrada pelo seu pai, máxime com a revitalização da BR-319 (rodovia explorada pelo grupo). Fator que justifica a militância assídua²⁰ do Senador para a sua conclusão (a todo custo) das obras desse empreendimento.

Em entrevista para a BBC Brasil, no dia 9.05.2016, questionado sobre as possíveis vantagens particulares com a PEC nº 65/2012 e as obras da BR-319, o Senador respondeu: “Vamos ter benefícios

18 O IBAMA esclarece que “a decisão foi baseada em relatório concluído em agosto pela superintendência do Ibama no Amazonas, que apontou a execução de obras sem licença ambiental adequada e as seguintes irregularidades: supressão de Área de Preservação Permanente (APP), estocagem de madeira sem licença, destinação irregular de efluentes, utilização de material de jazidas, intervenções em corpos hídricos, alargamento de pista, construção de bueiros, desvio de ponte danificada e alojamentos para trabalhadores sem condições mínimas de segurança e salubridade.” (IBAMA, 2015)

19 Para as obras de pavimentação é necessário um outro procedimento de licenciamento ambiental.

20 No site oficial do Senador (www.acirgurgacz.com.br) há várias declarações dele apoiando as obras da BR-319, inclusive com fotos dele no local, e criticando a burocratização do licenciamento ambiental.

econômicos, sim, mas o benefício principal é para o povo. A estrada é de todos.” E “em termos de negócio, é um percentual tão pequeno para a empresa do grupo que isso não deve ser levado em consideração.” (SENRA, 2016)

Depreende-se das declarações do Senador que ele reconhece as vantagens financeiras que a BR-319 trará especialmente para a “empresa da família” e que ardidamente tenta esconder utilizando o povo.

Frisa-se, não se está a negar que a BR-319 auxiliará a população a trafegar por essa rodovia, mas é utópico acreditar que o parlamentar a considere o destinatário principal.

E conquanto ele tente minimizar os lucros que a EUCATUR terá com a conclusão das obras, considerando que a BR-319 possui 885 Km de extensão é latente a expressividade dos valores que a empresa de viação alcançará com o transporte comercial contínuo de pessoas.

Há total desconsideração pelo parlamentar sobre o impacto jurídico, social e político que uma emenda constitucional pode causar no país, da necessidade da constitucionalidade da matéria e da ética no exercício do mandato. Dispõe o art. 6º, inciso IV do Código de Ética e Decoro Parlamentar:

Art. 6º O Senador apresentará ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar as seguintes declarações obrigatórias periódicas, para fins de ampla divulgação e publicidade:

IV – durante o exercício do mandato, em Comissão ou em Plenário, ao iniciar-se a apreciação de matéria que envolva diretamente seus interesses patrimoniais: Declaração de Interesse, em que, a seu exclusivo critério, declare-se impedido de participar ou explicita as razões pelas quais, a seu juízo, entenda como legítima sua participação na discussão e votação.

Durante a tramitação da PEC nº 65/2012, o parlamentar não apresentou qualquer declaração ou documento constando a sua impossibilidade de votar a matéria, pelos motivos óbvios de interesse econômico pessoal. A questão se agrava ainda mais, pois ele é o próprio autor da PEC.

Como a EUCATUR incorpora o patrimônio da família Gurca-cz, na morte do seu sócio Assis Gurca-cz (patriarca da família) ela será dividida entre os seus herdeiros, dentre eles o Senador. Logo, o enriquecimento da empresa tem ligação direta com o patrimônio do parlamentar, restando configurado o conflito de interesses e o vício material da proposta.

5.1.2 SENADOR BLAIRO BORGES MAGGI

O Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento Blairo Maggi em uma relação histórica tumultuosa com o meio ambiente, marcada por degradações ambientais, títulos pejorativos, vultoso numerário patrimonial e, posteriormente, em uma “consciência verde”.

As origens do Ministro remontam ao cultivo da soja no Estado do Mato Grosso, em grandes fazendas administradas por sua família, que lhe rendeu o título de Rei da Soja²¹. O negócio familiar cresceu e resultou no Grupo Amaggi, uma das maiores companhias da América Latina no ramo do agronegócio.

No período em que Blairo Maggi era governador no Estado de Mato Grosso (2003-2007 e 2007-2010) 48,1% do total de 26.130 Km² desmatados na Amazônia brasileira entre agosto de 2003 e agosto de 2004, foram neste Estado, sendo a maior parte de forma ilegal.

Indagado pelo jornal americano New York Times sobre aumento exponencial do desmatamento, ele respondeu: “Para mim, um aumento de 40% no desmatamento não significa nada; não sinto a menor culpa pelo que estamos fazendo aqui. Estamos falando de uma área maior que a Europa toda e que foi muito pouco explorada. Não há nenhuma razão para se preocupar.” (NEW YORK TIMES *apud* INSTITUTO OSWALDO CRUZ, 2005)

Destaca-se que “enquanto as árvores caíam na floresta, o grupo do agronegócio de Maggi comemorava aumentos de 28% no faturamento (US\$ 532 milhões em 2003, contra US\$ 415 milhões em 2002) e de 21% na área plantada (170 mil hectares em 2003 contra 140 mil em 2002).” Foi nesta época que o fez a emblemática declaração: “Esse negócio de floresta não tem o menor futuro.” (GREENPEACE, 2005)

Em 2005 a ONG Greenpeace organizou uma votação para eleger o maior responsável pelos desmatamentos na floresta Amazônica a fim de presentear-lo com o aviltante Prêmio Motosserra de Ouro, símbolo de revolta popular. Os candidatos eram Blairo Maggi, Luís Inácio Lula da Silva, Simão Jatente, José Dirceu, Roberto Rodrigues e Antônio Palocci, e com 37,21% dos 27.849 votos, Blairo Maggi foi o vencedor.

Neste mesmo ano, Blairo Maggi ganhou um outro apelido pejorativo atribuído pelo jornal britânico *Independent*, chamando-o de

21 Conquanto o Grupo Amaggi continue sendo uma das superpotências brasileiras na produção de soja, atualmente o título de Rei da Soja é do primo do Senador Erafi Maggi Scheffer, com fazendas no Mato Grosso.

estuprador de florestas. Indignada, a reportagem apresenta o parlamentar como o grande responsável pelos desmatamentos, que favorecem o seu agronegócio.

É gritante. É difícil de acreditar. Mas a obliteração implacável da floresta amazônica continua a uma taxa precipitada com novos números reveladores – e hoje nós revelamos o homem que mais do que qualquer outro representa as forças para que isso aconteça. Ele é Blairo Maggi, o fazendeiro milionário e político intransigente que propicia o boom brasileiro na produção de soja. Ele é conhecido no Brasil como o Rei da Soja. (MCCARTHY, 2005) (tradução nossa²²)

Dada as repercussões negativas, Blairo Maggi instaurou medidas para diminuir os desmatamentos, a principal delas foi a criação do Programa Mato-grossense de Regularização Ambiental Rural (MT LEGAL), disciplinada pela LC estadual nº 343/2008.

Como Senador (2011-2019), em 2013 foi surpreendentemente eleito pelos parlamentares para presidir a Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, e no primeiro ano relatou incoerentemente a favor da emblemática PEC nº 65/2012.

Com o pretexto de acelerar o progresso econômico do país, a PEC nº 65/2012 propõe a exploração econômica do meio ambiente, apenas com a apresentação do EIA. Logo, será possível desmatar florestas para a ampliação do plantio de soja (um dos produtos mais exportados), fator que beneficiará diretamente os negócios da família Maggi.

Mesmo com o irrefutável conflito de interesses, Blairo Maggi não se declarou e/ou apresentou documento informando o seu impedimento para relatar e votar a PEC nº 65/2012 (conforme o art. 6º, inciso IV do Código de Ética e Decoro Parlamentar), reforçando a inconstitucionalidade da proposta.

5.2 CONTRA A PEC Nº 65/2012

O Ministério Público Federal apresentou Nota Técnica refutando a aprovação da PEC nº 65/2012 pelo CCJ que “altera por completo

22 Versão original: “It is stark. It is scarcely believable. But the ruthless obliteration of the Amazon rainforest continues at a headlong rate new figures reveal – and today we reveal the man who more than any other represents the forces making it happen. He is Blairo Maggi, the millionaire farmer and uncompromising politician presiding over the Brazilian boom in soybean production. He is known in Brazil as O Rei da Soja – the King of Soy.” (INDEPENDENT, 2005)

a sistemática vigente acerca do licenciamento ambiental, em flagrante violação a Cláusulas Pétreas da Constituição, a princípios constitucionais explícitos e a compromissos internacionais assumidos pelo Brasil perante a comunidade internacional.” (MPF, 2016, p. 22)

Além do movimento dos órgãos públicos e ONGs ambientais contra a PEC nº 65/2012, a população também demonstra o seu repúdio à proposta. Na Consulta Pública que está sendo realizada eletronicamente no portal governamental E-cidadania já foram contabilizados até o dia 15/02/2017 31.053 (trinta e um mil e cinquenta e três) votos contra e 385 (trezentos e oitenta e cinco) a favor da proposta.

Após a aprovação da tramitação conjunta das PECs nºs 65/2012 e 153/2015, no dia 02/06/2016 o Senador José Maranhão, presidente da CCJ, designou o Senador amapaense Randolfe Rodrigues do partido Rede Sustentabilidade como relator da matéria.

Em 14/06/2016 o novo relator reformulou o relatório inicial votando pela inconstitucionalidade da PEC nº 65/2012, impondo uma nova deliberação pelo CCJ e em 03/08/2016 foi aprovado o Requerimento nº 39, de 2016-CCJ²³ para que seja marcada uma data para a realização de Audiência Pública sobre a matéria.

Depreende-se que até o dia 01/12/2016 foram anexadas à proposta (que ainda está em tramitação) declarações contrárias à PEC nº 65/2012 oriundas de diversas instituições e órgãos nacionais²⁴.

Dada as últimas movimentações relacionadas à PEC nº 65/2012, máxime aquelas contrárias à sua aprovação, e a flagrante inconstitucionalidade da proposta, almeja-se a sua total rejeição e/ou arquivamento pela CCJ e a responsabilização dos Senadores Acir Gurgacz e Blairo Maggi por ausência de decoro e ética no exercício da função.

23 Feito pelos Senadores Acir Gurgacz e Randolfe Rodrigues.

24 Câmara Municipal de Gravataí (RS); Frente Parlamentar Mista de Meio Ambiente, Segurança Alimentar e Comunidades Tradicionais; Procuradoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo; Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional; Câmara Municipal de Campinas (SP); Secretária de Estado do Meio Ambiente paulista; Câmara Municipal de Novo Hamburgo (RS); Instituto Socioambiental; Circular Abema da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente; Câmara Municipal de Ribeirão Preto (SP); Comissão de Proteção ao Meio Ambiente e aos Animais da Assembleia Legislativa (ES); Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil; do Deputado Federal João Daniel (PT/SE); Instituto dos Advogados Brasileiros; Câmara Municipal de Valinhos (SP); Confederação Nacional de Municípios; Assembleia Legislativa do Estado do Ceará; Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente e do PECMA; Assembleia Legislativa e Procuradoria Geral de Justiça paulista; Diretoria de Meio Ambiente da Prefeitura do Município de Porto Feliz (SP); Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Goiás.

6. CONCLUSÃO

O homem convive numa constante oscilação entre manter uma vida saudável, abstendo-se de confortos industriais e por outro alcançar o máximo possível de riquezas e privilégios artificiais, danificando os recursos naturais.

A livre iniciativa e o desenvolvimento econômico são importantes para o país, mas não exclusivamente. Outras diretrizes também devem ser observadas para a perpetuação da espécie humana, como o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Assim, a obrigatoriedade do prévio licenciamento ambiental denota a preocupação preventiva do Estado contra o dano ambiental, verificando-se a exteriorização do respeito intergeracional da vida humana digna e o princípio do desenvolvimento sustentável.

Além do licenciamento ambiental, há outros estudos ambientais com o propósito acautelatório, os principais são: a AIA, EIA e RIMA. A AIA é uma avaliação nacional contínua para monitorar as atividades que podem causar impactos ambientais. O EIA é um estudo prévio de empreendimentos e atividades consideradas de significativa degradação ambiental. Já o RIMA compreende a compilação das conclusões do EIA, por isso é muito comum serem mencionados conjuntamente EIA/RIMA.

Não obstante o EIA ser imprescindível nos procedimentos de licenciamento ambiental, pela sua própria natureza, é tecnicamente e juridicamente inaceitável que ele substitua as licenças ambientais, como pretende a PEC nº 65/2012.

Caso a PEC seja aprovada, todas as possíveis interferências ambientais resultantes de empreendimentos públicos (e até privados) poderiam ser feitas com a simples apresentação do EIA, tornando inócua o licenciamento ambiental e incorrendo em erro aviltante de atribuir natureza licenciadora ao EIA.

Além do mais inviabilizará a atuação e a fiscalização judiciária e administrativa dessas obras, violando princípios constitucionais e direitos fundamentais, sob o pretexto de ampliar o progresso do país.

Verifica-se que a proposta afeta diretamente a execução de obras públicas pendentes de licenciamento ambiental, que ao serem concluídas beneficiarão muito mais os negócios familiares do Senador Acir Gurcacz (proponente da PEC) e do Senador Blairo Maggi (primeiro relator da proposta) do que a população.

Ante o exposto, denota-se que a PEC nº 65/2012 é totalmente inconstitucional e tem vício desde a sua origem para favorecer econo-

micamente pessoas físicas e jurídicas específicas, em desfavor do desenvolvimento sustentável, da qualidade ambiental e do respeito ao povo brasileiro.

REFERÊNCIAS

AMAGGI, Direção da. História. 2010. Disponível em: <<http://amaggi.com.br/sobre/historia/>>. Acesso em: 13 jan. 2017.

BOCUHY, Carlos. Licenciamento Ambiental e retrocesso no Antropoceno. cap. 2. p. 52-58. In: Anais do 21º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental: Jurisprudência, ética e justiça ambiental no século XXI. v. 1.

BENJAMIN, Antônio Herman; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). São Paulo: Instituto O Direito Por Um Planeta Verde, 2016. Disponível em: <http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20160708115142_2700.pdf>. Acesso em: 8 fev. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 12 jan. 2017.

_____. (a). Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: 3-4 jun. 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

_____. (b). Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a política nacional do meio ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 12 jan. 2017.

_____. (c). Proposta de Emenda à Constituição nº 65, de 2012 (do Senado Federal) PEC. 65/2012. Acrescenta o § 7º ao art. 225 da Constituição, para assegurar a continuidade de obra pública após a concessão da licença ambiental. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109736>>. Acesso em: 9 fev. 2017.

_____. (d). Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal

e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas ao meio ambiente e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: 12 fev. 2017.

CONAMA. Resolução nº 01, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 13 fev. 2017.

_____. (a). Resolução nº 9, de 3 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a questão de audiências Públicas. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=60>>. Acesso em: 13 fev. 2017.

_____. (b). Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 13 fev. 2017.

CONVENÇÃO DE ESPOO. Convenção Internacional Relativa à Avaliação dos Impactos Ambientais num Contexto Transfronteiras. Espoo, Finlândia: 25 fev. 1991. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/convencao-relativa-a-avaliacao-dos-impactos-ambientais-num-contexto-transfronteiras.html>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

EUCATUR, Direção da. Quem somos. 20--. Disponível em: <<https://www.eucatur.com.br/#/quem-somos>>. Acesso em: 9 fev. 2017.

FERRAZ, Fernando Bastos; FELIPE, Tiago José Soares. Análise comparativa entre avaliação e estudo de impacto ambiental. Nomos: Revista do Programa de Pós-graduação em Direito da UFC, Ceará, v. 32, p.139-156, jul/dez. 2012. Semestral. Disponível em: <www.periodicos.ufc.br/index.php/nomos/article/download/355/337>. Acesso em: 12 jan. 2017.

GREENPEACE. Maggi, o Barão da Soja, é também o rei do desmatamento. 2005. Disponível em: <<http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Noticias/maggi-o-bar-o-da-soja-e-tamb/>>. Acesso em: 14 jan. 2017.

_____. b. Massacre da motosserra de ouro: Foi eleita a grande estrela. 2005. Disponível em: <<http://greenpeace.org.br/motosserra/>>. Acesso em: 14 jan. 2017.

IBAMA - INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Ibama embarga obras na BR-319 e aplica multa de R\$7,5 milhões. 2015. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/publicadas/ibama-embarga-obras-na-br-319-e-aplica-multa-de-r75-milhoes>>. Acesso em: 14 jan. 2017.

INSTITUTO OSWALDO CRUZ. Plantio de soja avança sobre Amazônia. 2005?. Disponível em: <<http://www.ioc.fiocruz.br/pages/diretoria/noticias/setembro/mat1701.htm>>. Acesso em: 13 fev. 2017.

LEHFELD, Lucas de Souza; CARVALHO, Nathan Castelo Branco de; BALBIM, Leonardo Nassif. Código Florestal comentado e anotado: artigo por artigo. 3. ed. São Paulo: Método, 2015.

LIFSITCH, Andrezza. Ibama libera licença ambiental para manutenção na BR-319, no Amazonas. In: G1, 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2016/04/ibama-libera-licenca-ambiental-para-manutencao-na-br-319-no-amazonas.html>>. Acesso em: 11 fev. 2017.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MCCARTHY, Michael. The rape of the rainforest... and the man behind it. Inglaterra: Independent, 2005. Disponível em: <<http://www.independent.co.uk/environment/the-rape-of-the-rainforest-and-the-man-behind-it-491329.html>>. Acesso em: 13 jan. 2017.

MILARÉ, Édis. Direito do ambiente. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA. SISNAMA: Sistema Nacional do Meio Ambiente. 20--. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/estr1.cfm>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - MPF. Nota técnica: A PEC 65/2012 e as Cláusulas Pétreas. 2016. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/nota-tecnica-pec-65-2012/>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

REDAÇÃO AGÊNCIA SENADO. Recuperação da BR-319, que liga Amazonas a Rondônia, será tema de audiência. 2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/03/28/recuperacao-da-br-319-que-liga-amazonas-a-rondonia-sera-tema-de-audiencia>>. Acesso em: 13 jan. 2017.

SENADO FEDERAL. Consulta Pública: PEC nº 65/2012. In: E-cidadania, 2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=109736>>. Acesso em: 11 fev. 2017.

_____. a. Proposta de emenda à Constituição nº 65, de 2012: Agenda Brasil. 201-. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109736>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

_____. b. Resolução nº 20, de 1993. Institui O Código de Ética e Decoro Parlamentar. Brasília, Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=115307>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

SEM AUTOR. Blairo Maggi (PP), ministro da Agricultura do governo Temer. In: G1, 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/05/blairo-maggi-pp-ministro-da-agricultura-do-governo-temer.html>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

SENRA, Ricardo. Senador autor de PEC ambiental polêmica reconhece benefício a empresa da família. Brasília: BBC Brasil, 2016. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/brasil/2016/05/160509_gurgacz_emenda_rs>. Acesso em: 11 jan. 2017.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. Tutela Constitucional do Meio Ambiente. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

O DEVER DE PROTEÇÃO AMBIENTAL E A ATUAÇÃO DO ESTADO COMO DEGRADADOR

Juliana Ribeiro de Oliveira¹

RESUMO

O presente artigo aborda o papel do Estado na preservação do meio ambiente, enfatizando seu protagonismo frente à promoção do desenvolvimento sustentável, uma vez que a ele recaem as funções pre-cípua de fiscalização e de planejamento. O cerne deste trabalho se volta a expor a problemática que surge quando o Estado se porta como degradador, correlacionando a vigília aos princípios do direito administrativo pelo agente público ao dever de preservação ambiental. Nesse cenário, como um dos meios a corrigir a distorção nascida da falha estatal, é discutida a importância da ação de improbidade administrativa.

Palavras-chave: Desenvolvimento sustentável. Princípios do direito administrativo. Improbidade administrativa.

ABSTRACT

This article's scope is discuss the role played by the State in promoting environmental protection, mostly as a leading actor,

¹ Procuradora do IDAF - Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Pós-Graduada em Direito Público e Pós-Graduada em Direito Marítimo e Portuário, ambas pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Pós-graduada em Licenciamento Ambiental pelo CESAP. Membro da Comissão Tripartite do Estado do Espírito Santo. Membro da Comissão de Direito Processual Civil da OAB/ES.

hence the State's attributions designed by the Constitution of 1988. The core exposes the problems originated when the State behaves as the responsible for the pollution, disregarding its duties imposed by the principles of administrative law. As final proposition, the "administrative misconduct action" is presented as an important mean to correct the distortion provoked by the State's flaw.

Keywords: Sustainable development. Administrative Law principles. Administrative probity.

1. INTRODUÇÃO

A relação do homem com o meio ambiente, historicamente, se apresentou sob um prisma mormente expropriatório, modelo fundado na frágil e equivocada concepção de infinitude dos recursos utilizados. O abandono de tal comportamento foi hesitante e, ainda hoje, não plenamente consolidado.

Entretanto, hodiernamente, presencia-se um lento processo de formação de uma consciência ambiental, momento em que a noção preservacionista começa a se firmar na sociedade, norteada pela elaboração e aprimoramento de conceitos como o do desenvolvimento sustentável.

Nesse contexto, o fortalecimento da noção conservacionista perpassa necessariamente por uma forte atuação do Estado na causa ambiental, exigência contida em norma constitucional:

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.

Embora essa relevante normatização não deixe dúvidas acerca do relevantíssimo papel do Estado na preservação meio ambiente, é corriqueiro constatar o desvio da persecução do interesse público em suas atividades, quando o Estado atua como agente degradador.

Nesse esteio, o ordenamento jurídico deve assegurar meios coercitivos a rechaçar essa atuação não albergada pela noção de Estado Democrático Constitucional de Direito, uma vez que, em última análise, a responsabilização do Estado implica a penalização da sociedade. Essa irresponsabilidade institucionalizada gera um efeito nefasto na questão

ambiental, visto que o verdadeiro infrator não é atingido pelas sanções impostas, falha sistêmica relacionada à ineficácia de certas normas ambientais.

A contribuição deste artigo se direciona, portanto, a trazer lume a essa questão pouco abordada, mas de importância vital ao sucesso da preservação ambiental.

2. O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E O PAPEL DO ESTADO NA PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE

A questão ambiental é pauta absolutamente presente neste desenrolar do século XXI. A demanda assustadoramente vertiginosa por matéria-prima e recursos é temor pertinente à civilização como um todo, forçando uma atuação direcionada a regular a exploração dos recursos naturais e seus efeitos, cenário no qual é imposto ao Estado um papel de protagonismo.

É certo que as propostas sugeridas para promover a conciliação entre desenvolvimento e meio ambiente ainda geram críticas áduas e um comportamento reticente, visto que representam uma mudança num *modus operandi* ancestral da humanidade, subvertendo os aspectos basilares do relacionamento com a Natureza, que apenas recentemente foi alvo de apreciação aprofundada. Nesse sentido, Cristiane Derani afirma:

A questão ambiental é, em essência, subversiva, posto que é obrigada a permear e a questionar todo o procedimento moderno de produção e de relação homem natureza, estando envolvida com o cerne da conflituosidade da sociedade moderna.²

Nesse contexto, é importante trazer à baila o nascimento do princípio do desenvolvimento sustentável, que espria efeitos sobre todos os atores da sociedade, sendo que o foco do presente estudo se dirige ao Estado e sua atuação (des)conforme às imposições que a sustentabilidade traz.

2 DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 643.

2.1 O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A noção de desenvolvimento sustentável nasceu da necessidade de se estabelecer uma alternativa ao modelo vigente de exploração da natureza e ao crescimento econômico desenfreado. O gerenciamento racional dos recursos começava a se revelar imperativo para manutenção da saúde da economia, uma vez que sua dependência das matérias-primas naturais tão logo iria significar o bloqueio do desenvolvimento, dada a esperada e certa escassez causada pela exploração predatória e desregulamentada. Era requerida com urgência a construção de uma política ambiental com viés conservacionista.

Diversos debates em torno da temática do crescimento e meio ambiente tiveram lugar nos meados do século XX. Dentre eles, assumiu grande relevância o Clube de Roma, que reuniu diversos pesquisadores liderados por Dennis L. Meadows, culminando na publicação do estudo “Limites do crescimento”. As conclusões principais aventadas giravam em torno do colapso certo dos limitados recursos naturais, o que acarretaria um declínio inevitável da população e da capacidade industrial caso as tendências de crescimento fossem mantidas³.

Como proposta para alcançar a estabilidade ecológica e econômica, foi ventilado o congelamento da população global e do capital industrial, trazendo mais uma vez à cena a tese malthusiana do alarde ao ritmo de crescimento desenfreado da sociedade. Propor o crescimento zero era uma clara afronta à teoria vigente do desenvolvimento contínuo da sociedade industrial⁴.

Inauguravam-se, então, as bases para a arquitetura do princípio que contestaria a mentalidade socioeconômica que até o momento era mantida: o desenvolvimento sustentável.

A proposta do ecodesenvolvimento foi lançada como uma concepção alternativa à política desenvolvimentista do crescimento acima de tudo, sendo Maurice Strong o primeiro a utilizar, em 1973, expressamente o termo. No entanto, a formulação dos meandros pelos quais

3 LOBATO, Anderson Orestes Cavalcante; ALMEIDA, Gilson César Borges de. Tributação ambiental: uma construção ao desenvolvimento sustentável. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.) **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 627.

4 BRÛSEKE, Franz. O problema do desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, Clovis (Org.) **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. São Paulo: Cortez; Recife: Fund. Joaquim Nabuco, 2001, p. 30.

a teoria deveria seguir foi trabalhada por Ignacy Sachs, que apontou como fundamentos do conceito: o atendimento das necessidades básicas; a solidariedade entre as gerações presente e futuras; a participação da população; a conservação dos recursos naturais; a elaboração de um sistema social garantindo emprego, segurança social e respeito a outras culturas; e programas de educação.⁵

A Conferência de Estocolmo, apesar de não fazer referência expressa ao desenvolvimento sustentável, foi a responsável por trazer à tona os contornos que futuramente resultariam na conformação do conceito. O Princípio I da Declaração de Estocolmo consagra que:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e a condições adequadas de vida em um meio ambiente cuja qualidade permita uma vida com dignidade e bem-estar, tendo a solene responsabilidade de protegê-lo e melhorá-lo para a atual e para as futuras gerações.⁶

A evolução na arquitetura do termo representada por aquela Conferência foi explicada por Édis Milaré e José de Ávila Aguiar Coimbra nas seguintes linhas:

A partir da Conferência de Estocolmo surgiram duas expressões que assinalaram a preocupação com o equilíbrio ecológico, preocupação esta que se manifestava na tentativa de compatibilizar o crescimento econômico com as capacidades concretas e limitadas dos ecossistemas e dos seus serviços. De início, tais preocupações concentravam-se em projetos locais, de maior ou menor envergadura; depois, passaram a contemplar espaços cada vez maiores (continentes ou bloco de países) para, enfim, chegar paulatinamente, e sem muita clareza, ao ecossistema planetário como um todo. Foi assim que do ecodesenvolvimento se passou ao desenvolvimento sustentável. O “crescer sem destruir” já era

5 BRÜSEKE, Franz. O problema do desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, Clovis (Org.). **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. São Paulo: Cortez; Recife: Fund. Joaquim Nabuco, 2001, p. 30.

6 Do original: “*Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations.*”

muito bom, porém insuficiente. Impunha-se pensar em termos mais amplos, casando os interesses específicos da sociedade humana com a necessidade absoluta de sobrevivência do Planeta⁷.

A primeira menção ao desenvolvimento sustentável tal como é conhecido atualmente tomou corpo em 1987, no relatório da Comissão das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, quando a publicação do “informe Brundtland” trouxe o referido princípio como uma alternativa ao até então vigente modelo de desenvolvimento econômico, segundo o qual as necessidades das atuais gerações não deveriam comprometer a capacidade das futuras gerações em atender as suas próprias.^{8, 9}

Do conceito extrai-se que só é lícito modificar a natureza, seja apropriando-se de seus recursos, seja através do descarte de resíduos, quando indispensável à conservação da vida humana ou de algum outro valor fundamental. A intervenção também é permitida caso seja comprovado que ela não representará ameaça à continuidade do bem apropriado, donde se conclui que apenas os recursos renováveis estão sob a guarda do princípio em estudo. Na hipótese da atividade ocasionar dano irreversível ou dos recursos serem não-renováveis, a aplicação desse princípio não surte efeitos.

Primeiramente, aplicar o princípio do desenvolvimento sustentável requer a realização de um juízo de conveniência e oportunidade

7 MILARÉ, Edis; COIMBRA, José de Ávila Aguiar. Antropocentrismo X Ecocentrismo na Ciência jurídica. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 36, out/dez. 2004, p.13.

8 ALEXANDRE KISS cita a definição dada por Ms. Buchtland, encontrada no relatório da Comissão das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento: “*The overriding political concept upon which our report is founded is that of sustainable development, a broad concept for social and economic progress. We define it as paths of human progress that meet the needs and aspirations of the present generations without compromising the ability of the future generations to meet their needs. It requires political reforms, a fair access to knowledge and resources and a more just and equitable distribution within and among nations.*” Cf. KISS, Alexandre. *Sustainable development and human rights*. In: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Derechos humanos, desarrollo sustentable y medio ambiente**. 2. ed. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos: Banco Interamericano de Desarrollo, 1995. p. 29.

9 A Declaração do Rio de Janeiro/92 encarta em seu princípio nº 3 a ideia do desenvolvimento sustentável: “O direito ao desenvolvimento deve ser realizado de modo a satisfazer as necessidades relativas ao desenvolvimento e ao meio-ambiente das gerações presentes e futuras.”

acerca da atividade depreciadora do recurso natural. Analisa-se se o empreendimento será promotor do crescimento econômico, se gerará empregos, se contribuirá para a distribuição de renda, para a erradicação da pobreza, se elevará a qualidade de vida da população. Se a atividade for imprescindível do ponto de vista socioeconômico, previamente a sua execução é mesurada a pressão que ela exercerá sobre o bem ambiental. Caso seja constatada ameaça a sua continuidade ou a sua conservação, para a segurança das futuras gerações, uma saída providencial passa pela procura de atividades alternativas e de novas tecnologias. Se tal não lograr êxito, opta-se pela não-realização da atividade.

Essa atenção com o porvir demonstra o aspecto solidário do princípio, pressupondo uma relação intertemporal entre as gerações, uma vez que a atividade atual só se limita em função do respeito à preservação da qualidade de vida futura.¹⁰ Esse mandamento lógico implica o princípio da responsabilidade entre gerações¹¹, cujo significado:

[...] é obrigar as gerações presentes a incluir como medida de acção e de ponderação os interesses das gerações futuras. Os interesses dessas gerações são particularmente evidenciáveis em três campos problemáticos: (i) o campo das alterações irreversíveis dos ecossistemas terrestres em consequência dos efeitos cumulativos das actividades humanas (quer no plano temporal); (ii) o campo do esgotamento dos recursos, derivado de um

10 Nesse sentido, Michel Prieur aludindo à noção de patrimônio ambiental: “[...] ‘o patrimônio’ chama à ideia de uma herança legada pelas gerações que nos precederam e para as que nos seguirão. Os bens ou espaços que assim serão qualificados de patrimônio pelo Direito Ambiental serão objeto de uma atenção sobremaneira especial, não somente por parte do proprietário jurídico (caso ele exista) mais ainda e sobretudo por parte da coletividade como um todo.” Tradução livre do original em francês: « [...] ‘le patrimoine’ fait-il appel à idée d’un héritage légué par les générations qui nous ont précédés et que nous suivent. Les biens, ou les espaces qui vont ainsi être qualifiés de ‘patrimoine’ par le droit de l’environnement vont devoir faire l’objet d’une attention toute particulière non seulement de la part de leur propriétaire juridique (s’il existe) mais ainsi et surtout de l’ensemble de la collectivité. » Cf. PRIEUR, Michel. **Droit de l’environnement**. 3. ed. Paris: Dalloz, 1996. p. 67

11 A Constituição Portuguesa faz uma menção expressa a tal princípio no art. 66º - 2/ d: “[...] 2. Para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos: [...] d) Promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica, com respeito pelo princípio da solidariedade entre gerações; [...]”

aproveitamento não racional e da indiferença relativamente à capacidade de renovação e da estabilidade ecológica, (iii) o campo dos riscos duradouros¹²

Apesar de inicialmente soar como um simples freio ao crescimento econômico, encarar o desenvolvimento sustentável dessa maneira é analisá-lo superficialmente. Na verdade, sua aplicação em um primeiro momento pode até implicar um nível de desenvolvimento econômico abaixo daquele que se poderia atingir naquele instante, mas tal só tem razão de ser para que um ritmo de crescimento futuro seja assegurado.¹³

É na tentativa de evitar um colapso na obtenção de matérias-primas, consequência certa do declínio dos recursos naturais, que age o mandamento em escrutínio. Conferir-lhe o verdadeiro *status* pressupõe modificações na presente cultura socioeconômica, além de exigir avanços técnico-científicos.

Discorrendo acerca do privilegiado lugar ocupado pelo desenvolvimento sustentável dentre os estudos da ciência do ambiente, Rafael Negret afirma:

O Desenvolvimento Sustentável é o conceito mais importante concebido nos últimos quarenta anos de debates, pesquisas e avanço no conhecimento científico da questão ambiental. Fundamentalmente porque interiorizou politicamente a ecologia como um instrumento de planejamento, abrindo novas alternativas e conceitos de desenvolvimento, crescimento, progresso, e criticando severamente os modelos convencionais. Porque globalizou, colocando a nível planetário a problemática ambiental e as soluções necessárias; porque demonstrou que os problemas

12 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional ambiental português e da união européia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes (Org.) **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 08

13 Interpretação diferente, mas também pertinente, daquela encontrada no texto acerca da relação entre desenvolvimento sustentável e crescimento econômico é apresentada por Aurélio Veiga Rios e Cristiane Derani: "Ambiente integra desenvolvimento, é parte constitutiva do desenvolvimento, posto que a natureza faz parte das relações humanas. Desse modo, compõe o desenvolvimento e não se opõe a ele. se a natureza compõe o desenvolvimento, não pode representar o seu limite, porque faz parte do seu conteúdo. Essa natureza, contudo, não é um quadro, um sítio destacado do convívio humano. é natureza socializada, porque presente na vida em sociedade." Cf. VEIGA RIOS, Aurélio Virgílio; DERANI, Cristiane. Princípios gerais do Direito Internacional Ambiental. In: VEIGA RIOS, Aurélio Virgílio Veiga; IRIGARAY, Carlos Teodoro Hugueney (Org.) **O Direito e o desenvolvimento sustentável: curso de direito ambiental**. São Paulo: Peirópolis, 2005. p. 90.

sociais e ambientais não são antagônicos; pelo contrário, são dialéticos, causa e feito do mesmo processo¹⁴.

Na mesma linha de raciocínio, dando relevo ao objetivo do princípio em harmonizar desenvolvimento e a questão ambiental, o Princípio 4 da Declaração do Rio estabelece:

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

É certo que o desenvolvimento sustentável apresenta um caráter conciliador extremamente afeito às noções de preservação ambiental, crescimento econômico e justiça social. No entanto, a aplicação eficiente do princípio no intuito de modificar a corrente cultura desenvolvimentista passa, necessariamente, pela atuação conjunta dos agentes econômicos e do Estado.

2.2 O ESTADO COMO PROTAGONISTA NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Na conjuntura de revisão de antigos valores, o papel do Estado na conservação ambiental despontou como fundamental, o que é sintetizado no corpo constitucional de maneira expressa:

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.

§ 1º – Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I – preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II – preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

14 NEGRET, Rafael. Desenvolvimento sustentável e justiça social. In: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A Incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro**. San Jose, Costa Rica, 1996, p. 537-540.

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;

IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V – controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI – promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade (BRASIL, 1988).

O tratamento dispensado pela Constituição ao meio ambiente representou um incrível avanço para a causa ambiental. Segundo José Rubens Morato Leite e Patrick de Araújo Ayala¹⁵, a verdadeira inovação encartada no artigo supratranscrito é o reconhecimento da indissolubilidade do vínculo Estado-sociedade civil, uma vez que é requerido do Poder Público o fornecimento dos meios necessários à implementação do direito ao meio ambiente, enquanto é requerido da coletividade que se abstenha de práticas nocivas ao meio ambiente¹⁶.

15 LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araujo. **Direito ambiental na sociedade de risco**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 88.

16 Em lição referente ao Direito Português, mas plenamente aplicável ao Direito Brasileiro, Maria Elizabeth Moreira Fernandez afirma: “[...] O direito ao meio ambiente e à qualidade de vida emerge, pois, do texto constitucional como um direito bifronte ou como uma categoria bidimensional ao concentrar em si mesmo as duas formas de expressão dos direitos fundamentais que a nossa Lei principal contempla na seu normativo. Assim, e por um lado, enquanto direito análogo aos direitos, liberdades e garantias, corresponde-lhe uma pretensão jurídica de acção negativa no sentido de poder exigir do Estado, de outras pessoas políticas públicas ou privadas, bem como dos cidadãos em geral, a abstenção de comportamentos que, de um modo ou de outro, acabem por determinar ou produzir lesões de natureza ambiental. Por outro lado, enquanto o direito ao meio ambiente PE assumido como um direito social, impõe ao Estado uma pretensão jurídica de acção positiva determinando esta entidade a promover um conjunto de medidas directamente orientadas para desenvolver “um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado.” Cf. FERNANDEZ, Maria Elizabeth Moreira. **Direito ao ambiente e propriedade privada (aproximação**

Nesse sentido, é possível afirmar que a norma constitucional revestiu o direito ao meio ambiente sano de um duplo aspecto: social e individual. Apesar de sua projeção na esfera individual como consectário da proteção à vida, o direito à fruição do meio ambiente ecologicamente equilibrado não origina nenhuma prerrogativa privada, de modo que não lícito ao particular valer-se desse direito para apropriar-se individualmente de frações para consumo estranho ao coletivo¹⁷. O *status* de “bem de uso comum do povo” do meio ambiente equilibrado representa a faceta social do direito em questão, a demandar uma atuação bem planejada do Poder Público.

É lícito afirmar que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não goza apenas das condições formais de existência como direito fundamental na Constituição, ele também se revela como uma das armas possíveis de serem utilizadas na missão de concretizar o princípio da dignidade da pessoa humana e como consequência imediata da responsabilidade entre gerações. Dessa maneira, José Adércio Leite Sampaio conclui:

Somados, assim, requisitos formais e materiais, pode-se falar no Brasil de um direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, assim como se pode referir a uma “ordem ambiental” que completa e condiciona a “ordem econômica” e que, por topologia, integra-se na “ordem social”¹⁸.

É essa plasticidade da questão ambiental que permite corporificar sua real importância no ordenamento jurídico, na medida em que, em virtude de seu grande valor, ela se imiscui em diversos outros ramos do Direito, neles influenciando marcantemente, inclusive sobre o estudo do Direito Administrativo.

Da leitura do mencionado dispositivo da CRFB/88 se extrai a importância inequívoca do Estado na promoção do desenvolvimento sustentável, visto que ele passa a assumir um papel intervencionista e

ao estudo da estrutura e das conseqüências das “Leis-Reserva” portadoras de vínculos ambientais). Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. 21-22.

17 DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 256.

18 SAMPAIO, José Adércio Leite. Direito fundamental ao meio ambiente saudável, adequado e ecologicamente equilibrado. In: SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio. **Princípios de direito ambiental na dimensão internacional e comparada**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 98.

planejador, em face do aumento dos bens merecedores de tutela¹⁹. Essa atuação estatal se descortina em diversas frentes, dentre as quais se insere de maneira proeminente o dever de fiscalização e de arquitetura de políticas públicas ambientais.

No entanto, a despeito da clara atribuição conservacionista conferida ao Estado, não raras vezes é possível notar o ente estatal em colisão direta a esse dever. No modelo proposto por Antônio Herman Benjamin²⁰ é possível identificar três diferentes perspectivas acerca da participação do Estado na concretização do dano ambiental: *i*) como Estado degradador-agente, quando é o próprio empreendedor; *ii*) como Estado degradador-conivente, quando comissivamente apoia ou legitima a degradação, seja com incentivos tributários e crédito, seja com a expedição de autorizações e licenças para poluir; e *iii*) Estado degradador-omisso, quando despreza ou cumpre insatisfatoriamente suas obrigações de fiscalização e aplicação da legislação ambiental.

Carla Amado Gomes, alertando que por ser bem coletivo²¹, a tutela do ambiente cabe, em primeira linha, ao poder público, afirma que a proteção da integridade dos bens ambientais naturais é uma missão de natureza pública, visto ser indispensável a manutenção de um mínimo de qualidade de fruição daqueles para assegurar. Nesse cenário, a autora sistematiza a atuação estatal da seguinte maneira:

19 PIOVESAN, F. O Direito ao meio ambiente e a Constituição de 1988. In: Antonio Herman Benjamin; Guilherme José Purvin de Figueiredo. (Org.) **Direito Ambiental e as Funções essenciais à Justiça**. São Paulo: RT, 2011, v. 01, p. 61.

20 BENJAMIN, Antônio Herman V.. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes (Org.) **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 115.

21 O referido caráter do bem ambiental é marcado por dois princípios basilares: o princípio da indivisibilidade dos benefícios (o proveito do bem não é passível de divisão entre aqueles que o usam) e o princípio da não-exclusão dos beneficiários (a exclusão de um dos membros do grupo do usufruto de suas benesses só é possível se todos o forem igualmente). É possível afirmar que o bem ambiental pertence à coletividade como um todo (*res omnium*), fato que afasta a existência de bens ambientais *res nullius*, passíveis de ocupação pelo primeiro que desejar, possuindo também por consequência a necessidade de prévia autorização ou licença para sua apropriação. Cf. BENATTI, José Helder. O meio ambiente e os bens ambientais. In: VEIGA RIOS, Aurélio Virgílio; IRIGARAY, Carlos Teodoro Hugueneu (Org.) **O Direito e o desenvolvimento sustentável: curso de direito ambiental**. São Paulo: Peirópolis, 2005, p. 207; BENJAMIN, Antonio Herman V. Função ambiental. In: BENJAMIN, Antonio Herman V.; GRINOVER, Ada Pellegrini (Coord.) **Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 61.

Num intuito de conferir conferência sistemática à matéria das tarefas do Estado no domínio do ambiente, KLOEPFER distingue entre obrigações de abstenção, obrigações de prestação e obrigações de garantia de direitos de participação procedimental. DELL'ANNO opta por uma distância bipartida, entre funções de *indirizzo* político (protecção dos bens ambientais, luta contra a poluição, gestão nacional dos recursos) e de ordenação (por seu turno, subdividida em três categorias: funções de autoridade, funções de gestão dos serviços públicos ambientais. Já PRIEUR considera que o facto de o ambiente ter ascendido, no contexto do ordenamento francês à categoria de bem de interesse geral e, por isso, o aproveitamento das suas utilidades dever ser objecto de regulação normativa, acarreta três tipos de consequências: a necessidade de controlo da legalidade da actuação dos sujeitos cujas actividades incidem, directa ou indirectamente, sobre bens ambientais; a criação e manutenção de uma estrutura administrativa de protecção e gestão dos bens ambientais (*service public de l'environnement*); e a existência de autoridades policiais especialmente dedicadas à prevenção de danos e sancionamento de infracções ocorridos no âmbito da "ordem pública ecológica".

Por sua vez, Pazzagliani Filho aponta o duplo conteúdo da actuação dos agentes públicos na protecção ambiental:

Saliente-se que a actuação obrigatória dos agentes públicos incumbidos da tutela do meio ambiente é de duplo conteúdo, ou seja, positiva e negativa. De conteúdo positivo, quando tem o dever de executar ações e tarefas que assegurem, com efetividade, o meio ambiente sadio e equilibrado. De conteúdo negativo quando tem o agente público a obrigação de se abster de agir e zelar pela abstenção, por parte dos próprios organismos públicos e de terceiros, de ações nocivas aos bens ambientais.²³

Nesse cenário de desvio absoluto à consecução de suas finalidades precípua, quais sejam a guarda e a promoção do interesse público, o Estado acaba por operar imbuído do imediatismo tão característico da sociedade industrial, desprezado sumariamente os riscos.

Acerca desse contexto, Ulrich Beck tece interessante análise:

22 GOMES, Carla Amado. Risco e modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de protecção do ambiente. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 132.

23 PAZZAGLINI FILHO, Marino. Princípios constitucionais e imporbidade administrativa ambiental. *Revista de direito ambiental*. vol.17. jan/mar 2000, p. 115.

A globalização dos riscos ilumina a imensa dificuldade que o Estado-Nação tem de prever, organizar e controlar o risco num mundo de redes mundiais interativas e de fenômenos híbridos, sobretudo quando ninguém se responsabiliza pelos resultados. A crise da vaca louca é um lembrete explosivo disso. Os tomadores de decisão política afirmam que não são responsáveis: no máximo, eles “regulam o desenvolvimento”. Os especialistas científicos dizem que criam novas oportunidades tecnológicas, mas não decidem sobre a maneira como são utilizadas. Os empresários explicam que estão apenas atendendo a demanda do consumidor. É o que eu chamo de irresponsabilidade organizada. A sociedade virou um laboratório onde ninguém se responsabiliza pelo resultado das experiências²⁴.

Dentre as danosas experiências a que sociedade é submetida, é possível listar a irresponsabilidade do gestor quando da promoção da degradação ambiental pelo Estado. Tecendo as estratégias para a promoção do desenvolvimento sustentável na Administração Pública, Juarez Freitas aponta a necessidade de maior atenção às condutas do agente estatal na transição rumo à sustentabilidade:

[...] a transição de relações administrativas, manchadas pela virtual imunidade dos agentes políticos, rumo à sindicabilidade aprofundada das condutas omissivas e comissivas do agente público *lato sensu* (ou seja, toda pessoa que prestar trabalho, ainda que transitório ao Estado), no exercício do controle da sustentabilidade social, ambiental, econômica, ética e jurídico-política²⁵.

Nesse contexto, em que reconhecidamente o Estado, ignorando o interesse público, promove a degradação ambiental, é fundamental o estudo de estratégias para coibir com eficiência esse proceder, visto que conforme mencionado de maneira irretocável pelo autor supracitado, a ausência de sindicabilidade quanto às condutas do agente estatal é uma das ameaças à promoção da sustentabilidade.

Embora o dever da Administração Pública pautar-se pelo princípio da legalidade seja um dos pilares do Estado Democrático

24 BECK, Ulrich. A ciência e a tecnologia são a causa dos principais problemas da sociedade industrial. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 21 de set. 2001. Entrevista concedida a Antoine Reverchon. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ciencia/fe2011200101.htm>>. Acesso em: 12 out. 2017.

25 FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 207.

Constitucional de Direito, por vezes o dever-ser se dissocia da realidade. Nessas hipóteses, o próprio ordenamento jurídico deve prever as consequências para esse desvio.

No entanto, esse sistema de responsabilização deve ser bem arquitetado, sob pena de revelar-se falho e ineficiente. A respeito dessa incoerência, Nicolau Dino Neto, Ney Bello Filho e Flávio Dino alertam que:

De fato, quando a pessoa jurídica de direito público comete um delito, o que se percebe é apenas o interesse daqueles que administram a coisa pública, travestido em interesse público e superficialmente demonstrado como interesse imediato daquele ente. O interesse público descansa longe do interesse daquele administrador que vê no delito ambiental uma forma de proteger o interesse do ente por ele administrado. A punição do ente público acaba por significar a punição de toda sociedade que, em última análise, tem vinculação indireta com aquela pessoa jurídica. Assim, ao punir-se uma empresa pública a pagar multa ou a prestar serviços públicos relevantes não deixa de haver uma punição a toda sociedade, tudo em razão do equívoco e da conduta delituosa praticada pelos homens que a dirigem²⁶.

Conforme se extrai a partir do trecho supra reproduzido, a maior questão acerca da punição dirigida ao Estado recai sobre o fato de, em última análise, a verdadeira penalizada ser a sociedade, o que não proporciona o esperado efeito coercitivo sobre o verdadeiro causador do dano ambiental.

Nesse contexto, é deveras gravoso quando o Estado, em afrontosa colisão com suas finalidades, se mostra responsável pela degradação ambiental. Essa disparidade entre suas finalidades e sua atuação concreta gera distorções na aplicação da lei ambiental.

É norteado pela preocupação advinda desse constatar que o presente artigo desenvolver-se-á, buscando analisar os mecanismos de responsabilização que podem ser empregados de maneira mais eficaz à preservação do meio ambiente, proposta cuja finalidade é corrigir a distorção provocada pela atuação degradadora do Estado junto à causa ambiental.

26 DINO NETO, Nicolau; BELLO FILHO, Ney; DINO, Flávio. **Crimes e infrações administrativas ambientais**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011, p. 52.

3. OS PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO E O DEVER DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL

Conforme exposto anteriormente, o constitucionalismo brasileiro é profundamente marcado pela garantia de preservação do equilíbrio ecológico, num claro pacto intergeracional que impõe ao Poder Público um protagonismo na questão ambiental, imposição expressa feita pela Constituição no art. 225.

Nesse contexto, é fundamental analisar a atuação do Estado na promoção da preservação ambiental também sob o prisma do Direito Administrativo, visto que o cumprimento da norma constitucional nasce primordialmente do desempenho da atividade administrativa junto à sociedade. Odete Medauar alerta para a imperiosa correlação da efetividade constitucional e a atuação da Administração:

Hoje, no estudo, pesquisa, interpretação e aplicação do direito administrativo, torna-se essencial o encadeamento de seus temas ao sistema constitucional pátrio, o que leva à necessidade de leitura de toda a Constituição para conhecer o nexos caracterizador da Administração no ordenamento geral do Estado. Por outro lado, a atuação rotineira da Administração é um dos elementos reveladores da efetividade das normas constitucionais na vida da coletividade²⁷.

É nesse cenário que o estudo dos princípios do Direito Administrativo²⁸ em conjunto com o imperativo constitucional de preservação assume relevo, pois revela uma importante vertente para o *enforcement* das normas ambientais, visto que, como bem enfatiza Emerson Garcia, os princípios gerarão imposições materiais ao administrador:

Os princípios, a exemplo das regras, carregam consigo acentuado grau de imperatividade, exigindo a necessária conformação de qualquer conduta aos seus ditames, o que denota o seu caráter

27 MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 62.

28 A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 elenca como princípios a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:”

normativo. Sendo cogente a observância dos princípios, qualquer ato que deles destoe será inválido, consequência esta que representa a sanção para a inobservância de um padrão normativo cuja observância é obrigatória. Em razão de seu maior grau de generalidade, os princípios veiculam diretivas comportamentais que devem ser aplicadas em conjunto com as regras sempre que for identificada uma hipótese que o exija, o que, a um só tempo, acarreta um dever positivo para o agente – o qual deve ter seu atuar direcionado à consecução dos valores que integram o princípio – e um dever negativo, consistente na interdição da prática de qualquer ato que se afaste de tais valores²⁹.

3.1 O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

Fundamento de toda atuação administrativa, o princípio da legalidade impõe à Administração Pública a completa submissão à lei, sendo um dos pilares do Estado Democrático de Direito. Na clássica acepção de Hely Lopes Meirelles³⁰, em virtude do imperativo de legalidade, ao administrador apenas é lícito atuar diante de permissivo legal, enquanto ao administrado é possível fazer tudo que não lhe seja vedado por lei.

Nesse contexto, enfatizando a impossibilidade de Administrador se afastar da lei, José Santos Carvalho Filho ressalta:

Não custa lembrar, por último, que, na teoria do Estado moderno, há duas funções estatais básicas: a de criar a lei (legislação) e a de executar a lei (administração e jurisdição). Esta última pressupõe o exercício da primeira, de modo que só se pode conceber a atividade administrativa diante dos parâmetros já instituídos pela atividade legiferante. Por isso é que administrar é função subjacente à de legislar. O princípio da legalidade denota exatamente essa relação: só é legítima a atividade do administrador público se estiver condizente com o disposto na lei³¹.

29 GARCIA, Emerson. **A corrupção**. Uma visão jurídica e sociológica. Disponível em: <http://www.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=7c2f86cc-78c2-47f0-b3b2-367435bef807&groupId=10136>. Acesso em: 14 de dez. 2015, p. 07.

30 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo, Malheiros, 1993, p. 83.

31 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 20.

Da leitura do excerto, é possível concluir que é inequivocamente ilegítima a atividade do administrador que desrespeita preceito legal. Assim, a violação do dever de proteção ambiental, amalgamado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e espraiado por diversos diplomas normativos, representa grave desrespeito ao princípio em questão, atraindo para o administrador as cominações legais.

Nesse cenário, é inarredável ponderar que o administrador que perpetra a degradação ambiental foge por completo das finalidades do Estado. A necessária sanção a esse comportamento não possui caráter apenas punitivo, mas também educativo, visto que a punição exemplar se volta a coibir não apenas a atuação ilegal do administrador, mas também a do particular.

É lícito afirmar que a promoção da degradação pelo Estado se constitui numa das mais atroz violações ao princípio da legalidade, uma vez que, repisa-se, lhe é demandado um protagonismo na condução da proteção ambiental. Outra vertente que remarca a gravidade do dano ambiental perpetrado pelo poder público é a da quebra de confiança, pois a sociedade dele espera o agir pautado na legalidade, sendo-lhe imposto assegurar à coletividade a garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Desse modo, ao agente que contraria dever legalmente imposto, deve ser prevista uma sanção. Nesse esteio, vale novamente colacionar a lição de Emerson Garcia:

Como derivação da própria noção de democracia, que congrega a idéia de representatividade de interesses alheios, deve ser prestigiada a possibilidade de responsabilização de todos aqueles que desempenhem esse munus. Em sua essência, a responsabilidade do agente público pelos ilícitos que venha a praticar é consequência lógica da inobservância do dever jurídico de atuar em busca da consecução do interesse público. Dessa concepção teleológica derivam o dever de transparência e o dever de prestar contas da gestão dos recursos públicos. Descumpridos os deveres, haverá de incidir a sanção correspondente. Inexistindo sanção, ter-se-á o enfraquecimento da própria concepção de dever³².

Portanto, o desrespeito ao princípio da legalidade deve fazer recair sobre o agente a escorreita sanção, sob pena de fragilizar

32 GARCIA, Emerson. **A corrupção**. Uma visão jurídica e sociológica. Disponível em: <http://www.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=7c2f86cc-78c2-47f0-b3b2-367435bef807&groupId=10136>. Acesso em: 14 de dez. 2015, p. 09.

sobremaneira o bem arquitetado sistema de proteção ambiental proposto na Constituição.

3.2 O PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

Outro princípio do Direito Administrativo umbilicalmente conectado à proteção ambiental é o princípio da moralidade, que determina ao administrador público o respeito os preceitos éticos, de maneira que ele, nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho, “[...] deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto³³.”

Trata-se de imposição ética ao administrador, que deverá primar sua atuação de maneira a não contrariar o senso comum da noção de moralidade adotada pela coletividade. O exercício do dever de preservação ambiental requer do agente um estrito comprometimento com a moralidade.

É certo que toda conduta ilegal será imoral, no entanto o inverso não se verifica. A correlação entre moralidade e legalidade é bem exposta por Eduardo Garcia:

Como foi visto, no Estado de Direito os atos dos agentes públicos auferem seu fundamento de validade na norma. O fim destes atos, em razão da própria natureza do Estado, haverá de ser sempre a consecução do bem comum. Em razão disto, é possível dizer que legalidade e moralidade se integram e se complementam, sendo cogente sua observância pelos agentes públicos. O princípio da legalidade exige a adequação do ato à lei, enquanto o da moralidade torna obrigatório que o móvel do agente e o objetivo pretendido estejam em harmonia com o dever de bem administrar. Ainda que os contornos do ato estejam superpostos à lei, será ele inválido se resultar de caprichos pessoais do administrador, afastando-se do dever de bem administrar e da consecução do bem comum. A moralidade limita e direciona a atividade administrativa, tornando imperativo que os atos dos agentes públicos não subjuguem os valores que defluam dos direitos fundamentais dos administrados, o que permitirá a valorização e o respeito à dignidade da pessoa humana. Além de restringir o arbítrio, preservando a manutenção dos valores essenciais a uma sociedade justa e solidária, a moralidade confere

33 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 22.

aos administrados o direito subjetivo de exigir do Estado uma eficiência máxima dos atos administrativos, fazendo que a atividade estatal seja impreterivelmente direcionada ao bem comum, buscando sempre a melhor solução para o caso³⁴.

Na esteira de compreensão do alcance do princípio da moralidade, é possível afirmar que seu conteúdo está estritamente conectado à noção de desvio de finalidade, uma noção importantíssima, porém vetusta, na teoria dos atos administrativos.

Nesse sentido, José Guilherme Giacomuzzi esclarece:

Na França, de onde veio a idéia de moralidade administrativa, ela vingou sob outro nome. Moralidade administrativa veio a chamar-se desvio de poder, e continua assim. Maria Sylvia Di Pietro apreendeu muito bem isso e traz o melhor resumo entre nós dessa rápida evolução que tratei de fazer aqui 15. Aliás, antes da CF/88, isso era muito bem compreendido. Cretella Jr. foi o primeiro a tratar, em monografia, do tema do desvio de finalidade, e lá se referiu à moralidade administrativa, dando a ela a importância devida 16. Foi aparecer o nome "moralidade administrativa" na CF/88 para que a casa se desarrumasse – e estou aqui no plano das idéias. Nem vou descer aos fatos da vida, que nos mostrou e nos mostra diuturnamente atos administrativos eivados de desvio de finalidade (imorais, segundo Hauriou, portanto) e que continuamos, mesmo com a previsão constitucional, sem conseguir frear. Inúmeras tentativas doutrinárias de se dar um colorido autônomo a essa nova 'moralidade administrativa' apareceram na doutrina brasileira, sempre com o intuito de distingui-la da legalidade. Aqui, é bem verdade, pode caber o mundo, e novamente não tenho tempo nem competência para tratar do assunto. Cuidei no livro de criticamente analisar as que me pareciam mais razoáveis 17. Todas elas acabam ou dizendo o que a LAP já diz, ou referindo, implícita ou explicitamente, que a moralidade administrativa é um sobreprincípio de Direito, mais importante que o da legalidade, englobador de vários outros: razoabilidade, proporcionalidade, interesse público, igualdade. A moralidade é tudo, então, e nada. Além de arbitrário, por revelar a compreensão muito pessoal do Direito, penso que o raciocínio acaba desmerecendo os demais princípios, sobretudo o mais forte e importante deles, o da legalidade³⁵.

34 GARCIA, Emerson. **A moralidade administrativa e sua densificação**. Disponível em: <http://www.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=485e8c06-0b8c-4bde-a7d1-7b574fd8ea29&groupId=10136> Acesso em: 14 de dez. de 2015 (2015b), p. 10.

35 GIACOMUZZI, José Guilherme. A moralidade administrativa – história de um conceito. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 230, Out./Dez 2002, p. 297.

Dessa maneira, é possível constatar com clareza que a atuação ambiental do administrador deve guardar correlação com as finalidades do Estado, dentre as quais se insere indubitavelmente a preservação ambiental.

Analisando a administração ambiental brasileira, Kathryn Hochstetler e Margaret Keck³⁶ expõem como um dos desafios ao *enforcement* das normas ambientais no Brasil a excesso de cargos por indicação nas esferas de decisão e comando ambiental governamentais e a rede de influência que advinda desse critério de nomeação.

Essa intrincada dinâmica brasileira, marcada pela existência de rede de trocas entre aliados, é extremamente pernicioso ao bem administrar, na medida em que rotineiramente ela resvala no desrespeito à moralidade e no desvio de finalidade.

Constatado haver no ordenamento pátrio um campo profícuo para o desrespeito à moralidade, é fundamental que se arquitete uma estrutura eficiente para o rechace a esses comportamentos sobremaneira danosos ao dever de preservação do bem ambiental.

3.3 O PRINCÍPIO DO ATENDIMENTO DO INTERESSE PÚBLICO OU DA FINALIDADE

O princípio do atendimento do interesse público ou da finalidade impõe à Administração o dever de ater ao fim precípua do Estado, qual seja o da promoção do interesse público, no qual, por óbvio, se insere a noção de preservação ambiental.

Na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello:

[...] o princípio da finalidade impõe que o administrador, ao manejar as competências postas a seu encargo, atue com rigorosa obediência à finalidade de cada qual. Isto é, cumpre-lhe cingir-se não apenas à finalidade própria de todas as leis, que é o interesse público, mas também à finalidade *específica* abrangida na lei a que esteja dando execução. Assim, há desvio de poder e, em consequência, nulidade do ato, por violação da *finalidade legal*, tanto nos casos em que a atuação administrativa é estranha a qualquer finalidade pública, quanto naqueles em que “o fim perseguido, se bem que de interesse público, não é o fim preciso que a lei assinalava para tal ato³⁷”.

36 HOCHSTETLER, Kathryn; KECK, Margaret E. *Greening Brazil: environmental activism in state and society*. Durham (NC): Duke University Press, 2007, p. 25.

37 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 109.

Conforme outrora exposto, a Constituição Federal consagrou no art. 225 o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de todos e “bem de uso comum do povo.” Ao proceder dessa forma, o Constituinte converteu a qualidade ambiental em um bem jurídico, que por ser essencial à qualidade de vida, requer um tratamento especial do Poder Público. Essa disciplina tem por consequência que os elementos constitutivos do meio ambiente não são passíveis de apropriação privada, mesmo que pertençam a particulares, uma vez que a qualidade do meio ambiente jamais estará à disponibilidade privada. Por tais motivos, fala-se nos componentes do meio ambiente como bens de interesse público³⁸.

Nesse esteio, é certo que Estado não pode se afastar do aspecto preservacionista, pois a noção de Estado se volta à satisfação dos interesses públicos, do bem de toda coletividade. Corroborando a correlação entre o respeito ao princípio da finalidade e a preservação ambiental, Pazzagliani Filho afirma:

[...] exatamente por ser bem indisponível é que não pode haver tergiversação no que pertine a sua proteção. O administrador pusilânime, que não observa o fato de ser o meio ambiente bem indisponível, deixa de observar uma das pilastras da atuação da administração ambiental brasileira³⁹.

Portanto, o dano ambiental perpetrado pelo administrador público também representa desrespeito ao um dos pilares da atuação administrativa, conduta que vem requer sanção firme e suficiente a inibir comportamentos dessa espécie, objeto de estudo do tópico seguinte.

4. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A COERÇÃO AO DANO AMBIENTAL PROVOCADO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nos primórdios, a proteção jurídica do meio ambiente tinha por foco o estudo das medidas preventivas passíveis de adoção na esfera

38 SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 56.

39 PAZZAGLINI FILHO, Marino. Princípios constitucionais e improbidade administrativa ambiental. **Revista de direito ambiental**. vol.17. jan/mar 2000, p. 117.

administrativa, uma vez que, dada a dificuldade em se reparar os danos ecológicos, não se poderia esperar muito da responsabilidade civil clássica. Em verdade, ela jamais seria capaz de cumprir sua finalidade precípua, qual seja o restabelecimento completo da qualidade ambiental degradada no estado anterior ao dano.

Somado a esse caráter de irreversibilidade a que tende o dano ambiental, constatou-se que o processo civil se voltava à proteção de direitos individuais e à solução de conflitos intersubjetivos, de maneira a privilegiar a tutela de situações de confrontos particulares. Era evidente que o processo civil não estava munido dos instrumentos necessário à defesa dos direitos coletivos⁴⁰.

O meio ambiente é, indubitavelmente, uma das projeções da faceta coletiva do Direito. Seu conteúdo, que transcende à noção de indivíduo, requer uma disciplina especial, de modo que é imperiosa a existência de instrumentos capazes de conferir sua efetiva proteção. É na persecução desse objetivo que se debruça a doutrina que versa sobre o Direito Coletivo, título conferido à importante categoria de direito material oriunda da superação da dicotomia entre o interesse público e privado⁴¹.

A evolução do processo coletivo trouxe aos responsáveis pela tutela do meio ambiente importantes instrumentos, entre os quais figura a ação de improbidade administrativa, de grande relevância, porém de pouco uso na tutela ambiental.

4.1 A RELEVÂNCIA DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL

A Constituição da República Federativa do Brasil estabelece no artigo 37, parágrafo 4º que:

[...] os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento do erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

40 MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002, p. 02.

41 ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 41.

Nesse esteio, o diploma constitucional veiculou a previsão expressa do rechaço aos atos de improbidade administrativa, cujo diploma regulador surgiu em 1992, a Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa - LIA), estruturada em cinco pontos principais: 1) o sujeito passivo; 2) o sujeito ativo; 3) a tipologia da improbidade; 4) as sanções; 5) os procedimentos administrativo e judicial.

A ação de improbidade administrativa é o meio processual pelo qual se persegue o reconhecimento judicial de condutas de improbidade na Administração, tenham sido ela perpetradas por administradores públicos ou terceiros, de maneira a efetivar a aplicação das sanções legais, com o fulcro na preservação do princípio da moralidade administrativa. É inegável sua natureza de poderoso instrumento de controle judicial sobre atos que a lei caracteriza como de improbidade⁴².

Trazendo a noção do que a Lei de Improbidade Administrativa traz como objeto de incidência, Márcia Barboza dispõe:

[...] a noção de improbidade administrativa derivada da Lei n. 8.429/1992 é bastante abrangente, modificando qualquer referência legal ou teórica que, anteriormente à edição dessa lei, vinculasse o termo “improbidade” à idéia de desonestidade. A partir da LIA, devemos entender a improbidade administrativa como aquela conduta considerada inadequada - por desonestidade, descaso ou outro comportamento impróprio - ao exercício da função pública, merecedora das sanções previstas no referido texto legal⁴³.

Da leitura do excerto suprarreproduzido e conforme já enfatizado, se extrai que a indisponibilidade do bem ambiental o eleva à proteção trazida pela lei, sendo possível amoldar com certeza cartesiana às hipóteses de improbidade a perpetração de dano ambiental pelo agente público.

Em síntese irretocável acerca da questão, Ney de Barros Bello Filho, expõe sobre a mencionada correlação:

[...] exatamente por ser bem indisponível é que não pode haver tergiversação no que pertine a sua proteção. O administrador

42 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 1112.

43 BARBOZA, Márcia Noll. O que é improbidade administrativa? In: BARBOZA, Márcia Noll. **Cem perguntas e respostas sobre improbidade administrativa: incidência e aplicação da Lei n. 8.429/1992**. Brasília: ESMPU, 2008, p. 13.

pusilânime, que não observa o fato de ser o meio ambiente bem indisponível, deixa de observar uma das pilastras da atuação da administração ambiental brasileira⁴⁴.

Infelizmente, é recorrente na realidade hodierna da Administração Pública brasileira não apenas a pusilanidade, mas a atuação intrinsecamente ilegal do agente público, o que acarreta a frequente posição de réu aos entes da federação. Corroborando o exposto, Jadir Cerqueira de Souza afirma:

Na atualidade, constata-se que a união, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm sido acionados judicialmente, com muito mais frequência, para correção das ações ilegais administrativas, seja na atuação como administrador público, seja como praticante de atos degradadores do meio ambiente⁴⁵

Nesse cenário, é fundamental a utilização de um instrumento que minimize, quando da busca pela reparação do dano ambiental, o prejuízo causado pelos agentes públicos à sociedade, visto que a responsabilização do ente público, em última análise, recai sobre a própria coletividade.

Alertando para a necessidade de não se permitir que a responsabilidade pela reparação do dano se direcione ao Estado, José Rubens Morato Leite adverte:

Posiciona-se, desta forma, para evitar que a imputação do dano ambiental recaia invariavelmente no Estado, que se busque partilhar esta responsabilidade, em primeiro plano, com os demais agentes, para evitar que a própria sociedade venha arcar com este ônus, isto é, procurando primeiramente buscar junto ao degradador não público a demonstração da prova do nexo de causalidade, evidenciando a predominante responsabilidade do Estado⁴⁶.

Outro aspecto importante a ser analisado consiste em evitar que a imputação ao Estado se constitua em enfraquecimento do *enforcement*

44 BELLOFILHO, Ney de Barros. Aplicabilidade da lei de improbidade administrativa à atuação da administração ambiental brasileira. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 18, abr./jun. 2000, p. 64.

45 SOUZA, Jadir Cerqueira de. *O aperfeiçoamento da Ação Civil Pública Ambiental*. São Paulo: Pillares, 2005, p. 190.

46 LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 201.

das normas de proteção ambiental, visto que a ausência de responsabilização eficiente do agente representará uma terceirização da punição, não sendo eficiente na inibição de outras condutas danosas. Portanto, a coercitividade restará prejudicada e o cumprimento das normas ambientais, desencorajado.

A ação de improbidade administrativa se revela um eficiente instrumento para corrigir a distorção apresentada, visto que possibilitará que o dano ao patrimônio público e o desrespeito aos princípios da administração pública ensejem a responsabilidade pessoal do agente público.

Nesse contexto, vale trazer à baila a lição de Emerson Garcia, que alerta para a noção moderna de patrimônio público, que não se reduz a uma equivalência ao erário, mas abarca em seu sentido o bem ambiental:

A Lei nº 8.429/1992, como temos defendido, não se destina unicamente à proteção do erário, concebido como o patrimônio econômico dos sujeitos passivos dos atos de improbidade, devendo alcançar, igualmente, o patrimônio público em sua acepção mais ampla, incluindo o patrimônio moral. Danos ao patrimônio histórico e cultural, bem como ao meio ambiente, afora o prejuízo de ordem econômica, mensurável com a valoração do custo estimado para a recomposição do status quo, causam evidente comção no meio social [...]⁴⁷.

Conforme o exposto, a noção de interesse público⁴⁸ e patrimônio público está intrinsecamente conectada à questão ambiental, de modo

47 GARCIA, Emerson. **Improbidade Administrativa: Configuração e Reparação do Dano Moral**. Disponível em: <http://www.emerj.rj.gov.br/revistaemerj_online/edicoes/revista48/Revista48_240.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2016, p. 257.

48 Acerca da noção atual de interesse público, o Prof. Marcelo Abelha (2009, p. 61) tece interessantes considerações: "Se antes o interesse público limitava-se a ser um coadjuvante da liberdade individual, assegurando sua plenitude, hoje a regra é bem diferente e o papel principal assumido pelo Estado não é omissivo (obrigação negativa), senão, pelo contrário, o de dar aos cidadãos os direitos sociais que possuem. Isso significa atender, primariamente, ao interesse público. Essa revisitação do interesse público torna menos embaçado seu conteúdo, ao mesmo tempo que faz com que os seus titulares possam conhecê-lo porque o enxergam melhor, e assim possam exigir do Estado a conduta positiva que dele se espera. É assim com o direito ao meio ambiente, direito à segurança pública, direito ao desporto, direito ao lazer, direito à saúde, direito à informação, entre tantos outros interesses que, antes escondidos no ideal liberal individualista, só a partir da metade do século passado puderam ser içados à categoria autônoma de direitos exigíveis do Estado, que, em contrapartida, tem o dever de prestá-lo aos membros que representa.

que é decorrência lógica concluir pela manejo da ação desenhada para tutelá-los, a ação de improbidade administrativa.

Apontando uma vantajosidade do emprego da ação de improbidade administrativa na repressão ao dano ambiental causado pela Administração Pública⁴⁹, Bello Filho expõe:

[...] a ação de improbidade administrativa terá - em relação à ação civil pública - a peculiaridade de buscar diretamente do patrimônio do agente público os valores para ressarcimento do dano, ceifando, ainda, os acréscimos provenientes da prática do ato ilícito, o que não é consequência da ACP.⁵⁰

É incontestado, portanto, a importância do manejo das ações coletivas na repressão do dano ambiental provocado por administrador público, visto que possibilitará retirar da sociedade o encargo advindo da necessidade inafastável de recuperação do dano, além de possibilitar uma maior efetividade às normas de combate ao desrespeito à preservação ambiental.

4.2 A IMPORTÂNCIA DO FORTALECIMENTO DA ADVOCACIA PÚBLICA

A Lei de Improbidade Administrativa encarta como legitimados à propositura da ação em escrutínio: "Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar."

O Ministério Público é, por tradição e proficuidade de atuação, o legitimado por excelência à tutela do patrimônio público e do meio ambiente, cuja importância constitucionalmente atribuída é incontestada.

49 Da mesma maneira, demonstrando entender pelo uso da ação coletiva como instrumento de responsabilização dos agentes públicos, Mazzilli indica a admissão da solidariedade passiva em ações coletivas ambientais, visto que: a) há solidariedade nas obrigações resultantes de ato ilícito; b) os corresponsáveis, por via de regresso, poderão discutir posteriormente, entre si, distribuição mais equitativa da responsabilidade; c) nas obrigações indivisíveis de vários devedores, cada um deles tem responsabilidade pela dívida toda. Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 1997, p.90.

50 BELLO FILHO, Ney de Barros. Aplicabilidade da lei de improbidade administrativa à atuação da administração ambiental brasileira. **Revista de Direito Ambiental**, vol. 18, abr./jun. 2000, p. 76.

No entanto, é certo que ele não é a única instituição a que é atribuída esse relevante *múnus*. Estabelecida a essencialidade da ação de improbidade administrativa para o combate à ineficiência das políticas ambientais, é preciso trazer à baila o a importância da advocacia pública nesse contexto:

A advocacia tem compromisso social, e tem uma função que extrapola a sua condição profissional e de defesa de interesses particulares, porque, além de indispensável à administração da Justiça (art.133,CF), é o advogado “defensor do estado democrático de direito, da cidadania, da moralidade pública, da Justiça e da paz social, subordinando a atividade de seu ministério à elevada função pública que exerce.” (Código de Ética, art.2º). [...] Diz-se advocacia pública aquela que aconselha ou patrocina interesses de pessoas jurídicas de direito público, interesses em que prevalece não a vontade do agente mas a da coletividade consagrada no ordenamento constitucional ou legal. (conf. SESTA, Mário Bernardo – A Advocacia de Estado. Posição Institucional. Revista de Informação Legislativa, n.117, p.191). Por tal circunstância, são esses interesses superiores aos dos particulares e indisponíveis pelos respectivos gestores, configurando regime jurídico que extrapola dos limites administrativos para impregnar o regimento processual, como adiante se examinará⁵¹.

Por se inserir numa relação de extrema proximidade com a Administração Pública, por vezes, será o advogado público, como representante do Estado, o legitimado com a ciência mais imediata e vasta acerca de determinado ato de improbidade, o que muito privilegia e facilita o recolhimento de provas para o futuro manejo da ação de improbidade administrativa.

Entretanto, essa estreita ligação também acaba por acarretar uma tentativa de maior ingerência do administrador público sobre a atuação da procuradoria, num comportamento que por vezes beira o assédio moral e, se não combatido por meio de um fortalecimento institucional⁵²,

51 OMMATI, Fides Angélica. Advocacia pública - algumas reflexões. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 6, n. 51, 1 out. 2001. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/2111>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

52 Expondo como a deficiência institucional afeta a atuação das procuradorias do Estado na defesa do meio ambiente, raciocínio que se revela ainda mais verdadeiro na realidade das procuradorias das autarquias que tutelam o meio ambiente, Lyssandro Norton Siqueira (2011, p. 212-213) afirma: “Uma alternativa para que se atinja um melhor aproveitamento dos órgãos públicos legitimados à propositura de ações civis públicas ambientais está na especialização do serviço. Com efeito, não pode um

pode resultar num desencorajamento à propositura de ações contra o gestor.

Indicando propostas para combater a reticência no desempenho completo das atribuições institucionais das procuradorias, Ana Cláudia Bento Graf e Guilherme José Purvin de Figueiredo afirmam:

Urge também otimizar a estrutura da defesa do patrimônio público, da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio cultural, especialmente na procuradorias especializadas na defesa do Estado, em ações de improbidade administrativa, ações populares e ações civis públicas, institucionalizando-se um procedimento destinado a regulamentar as decisões administrativas a serem proferidas coletivamente pelos procuradores integrantes dessas unidades, por meio da criação de câmaras de integração e de coordenação, com a função de deliberar sobre ajuizamento de ações civis públicas e outras ações coletivas, denúncia de agente público à lide, propositura de ação regressiva, inversão de polo em ação popular entre outros temas, de modo a conferir legitimidade e representatividade a tais decisões, garantindo-se em qualquer situação a inamovibilidade dos procuradores [...]⁵³.

mesmo procurador acumular funções tão díspares como promover a execução fiscal de dívida ativa, participar de Comissões Disciplinares e de Licitações e, simultaneamente, buscar promover a tutela de interesses metaindividuais. É humanamente impossível uma atuação adequada em tantas e tão distintas áreas. Assim, é mister que os entes administrativos, a exemplo do que vem fazendo o Ministério Público em todo o país, criem cargos específicos para a atuação na defesa do meio ambiente, possibilitando, deste modo, a seu titular, a necessária especialização para que o órgão que representa possa bem atender aos interesses da coletividade e fazer jus à legitimação ativa que lhe foi outorgada por lei. É bem verdade que a especialização e a estruturação material dos órgãos jurídicos estaduais poderiam viabilizar a mudança de rumo nesta atuação. Tais mudanças, entretanto, devem ser mais audaciosas. É preciso não só aparelhar materialmente os órgãos jurídicos dos Estados, como dotar os membros da carreira de Procurador de Estado de garantias constitucionais, como inamovibilidade e vitaliciedade, para que possam romper as amarras, ainda que culturais, para o pleno exercício da competência outorgada pelo art. 132 da Constituição da República de 1988." Cf. SIQUEIRA, Lyssandro Norton. A atuação do procurador do Estado em matéria ambiental: da defesa do ato administrativo à propositura de ações contra atos ilegais. In: Antonio Herman Benjamin; Guilherme José Purvin de Figueiredo. (Org.). **Direito Ambiental e as Funções essenciais à Justiça**. São Paulo: RT, 2011, v. 01, p. 212-213.

53 GRAFF, Ana Cláudia Bento; FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. Proteção do meio ambiente e do erário: um novo paradigma para a advocacia pública. In: Antonio Herman Benjamin; Guilherme José Purvin de Figueiredo. (Org.). **Direito Ambiental e as Funções essenciais à Justiça**. São Paulo: RT, 2011, v. 01, p. 157.

Assim, evidencia-se a importância de uma advocacia pública forte e institucionalmente bem estruturada, visto que seu desprestígio apenas vai ao encontro de interesses escusos dos agentes públicos, seara na qual se inserem as condutas ímprobas envolvidas no cometimento de dano ambiental.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O princípio do desenvolvimento sustentável e a consequente solidariedade intergeracional perpassam, necessariamente, por uma atuação conjunta dos agentes econômicos e do Estado, visto que a proteção ambiental deve ser integrante do processo de desenvolvimento.

Para a aplicação eficiente do princípio do desenvolvimento sustentável, espera-se uma atuação positiva do Estado, uma vez que o protagonismo estatal é fundamental para a imposição de comportamentos ambientalmente corretos, atribuição constitucionalmente descrita no art. 225 e replicada nos mais diversos instrumentos legais pátrios, tais como a Política Nacional de Meio Ambiente e a Lei Complementar 140.

No entanto, a realidade por vezes se afasta da teoria quando o Estado, por meio do agente público, promove a degradação ou diante dela se silencia, cenário em que a esperada coercitividade das normas ambientais perde força, visto que a ausência de sindicabilidade quanto às condutas do agente estatal é notadamente recorrente na *práxis* administrativa e forense.

Nesse contexto, em que reconhecidamente o Estado ignora o interesse público e promove a degradação ambiental, verifica-se um nítido dissociar-se dos princípios norteadores da Administração Pública, em especial o respeito ao princípio da legalidade, princípio da moralidade e princípio da finalidade.

Dessa maneira, foi possível estabelecer uma ligação estreita entre o cometimento do dano ambiental e a possibilidade de responsabilização do agente público por meio do manejo da ação de improbidade administrativa, importante instrumento previsto constitucionalmente para rechaçar as condutas ofensivas aos princípios da Administração Pública.

Portanto, restou exposto que é fundamental que se busquem meios para corrigir a distorção provocada pela atuação degradadora do Estado junto à causa ambiental, inserindo-se a ação de improbidade administrativa nesse conjunto, dada sua nítida vantajosidade em relação aos meios comumente utilizados, visto que buscará diretamente no patrimônio do agente público os meios para reparação do dano.

Assim, a aproximação da noção de interesse público ao conservacionismo promovida pela ação de improbidade administrativa e a consequente profusão de decisões sobre o tema permitirão que o ordenamento brasileiro evolua em direção aos ideais de proteção intergeracional, amalgamados na Carta Magna e fundamentais à concretização da noção de desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS

ABELHA, Marcelo Rodrigues. *Ação civil pública e meio ambiente*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BARBOZA, Márcia Noll. O que é improbidade administrativa? In: BARBOZA, Márcia Noll. *Cem perguntas e respostas sobre improbidade administrativa: incidência e aplicação da Lei n. 8.429/1992*. Brasília: ESMPU, 2008, p. 13-17.

BECK, Ulrich. A ciência e a tecnologia são a causa dos principais problemas da sociedade industrial. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 21 de set. 2001. Entrevista concedida a Antoine Reverchon. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ciencia/fe2011200101.htm>>. Acesso em: 12 out. 2017.

BELLO FILHO, Ney de Barros. Aplicabilidade da lei de improbidade administrativa à atuação da administração ambiental brasileira. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 18, abr./jun. 2000, p. 57-79.

BENJAMIN, Antônio Herman V.. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes (Org.) *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 57- 128.

BRASIL. Constituição [da] República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 14 dez. 2017.

_____. Lei 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração

pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm>. Acesso em: 14 dez. 2017.

BRÜSEKE, Franz. O problema do desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, Clovis (Org.). *Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável*. São Paulo: Cortez; Recife: Fund. Joaquim Nabuco, 2001, p. 29-41.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional ambiental português e da união europeia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes (Org.) *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 08

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

_____. Aplicação dos Princípios do Direito Ambiental para o Desenvolvimento Sustentável. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.) *Direito tributário ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 641-652.

DINO NETO, Nicolao; BELLO FILHO, Ney; DINO, Flávio. *Crimes e infrações administrativas ambientais*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

FERNANDEZ, Maria Elizabeth Moreira. *Direito ao ambiente e propriedade privada (aproximação ao estudo da estrutura e das conseqüências das "Leis-Reserva" portadoras de vínculos ambientais)*. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: Direito ao Futuro*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GARCIA, Emerson. *A corrupção*. Uma visão jurídica e sociológica. Disponível em: <http://www.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=7c2f86cc-78c2-47f0-b3b2-367435bef807&groupId=10136>. Acesso em: 14 de dez. 2017.

_____. *Improbidade Administrativa: Configuração e Reparação do Dano Moral*. Disponível em: <http://www.emerj.rj.gov.br/revistaemerj_online/edicoes/revista48/Revista48_240.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2018.

_____. *A moralidade administrativa e sua densificação*. Disponível em: <http://www.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=485e8c06-0b8c-4bde-a7d1-7b574fd8ea29&groupId=10136> Acesso em: 14 de dez. de 2017.

GIACOMUZZI, José Guilherme. A moralidade administrativa – história de um conceito. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, n. 230, Out./Dez 2002, p. 291-303.

GRAFF, Ana Cláudia Bento; FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. Proteção do meio ambiente e do erário: um novo paradigma para a advocacia pública. In: Antonio Herman Benjamin; Guilherme José Purvin de Figueiredo. (Org.). *Direito Ambiental e as Funções essenciais à Justiça*. São Paulo: RT, 2011, v. 01, p. 147-157.

GOMES, Carla Amado. *Risco e modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de protecção do ambiente*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

HOCHSTETLER, Kathryn; KECK, Margaret E. *Greening Brazil: environmental activism in state and society*. Durham (NC): Duke University Press, 2007.

KISS, Alexandre. Sustainable development and human rights. In: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Derechos humanos, desarrollo sustentable y medio ambiente*. 2. ed. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos: Banco Interamericano de Desarrollo, 1995.

LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araujo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

LOBATO, Anderson Orestes Cavalcante; ALMEIDA, Gilson César Borges de. Tributação ambiental: uma construção ao desenvolvimento sustentável. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.) *Direito tributário ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005, p.624-640.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo, Malheiros, 1993.

MILARÉ, Edis; COIMBRA, José de Ávila Aguiar. Antropocentrismo X Ecocentrismo na Ciência jurídica. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 36, out/dez. 2004, p.09-41.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

OMMATI, Fides Angélica. Advocacia pública - algumas reflexões. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 6, n. 51, 1 out. 2001. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/2111>>. Acesso em: 31 jan. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 5 a 14 de junho de 1992*. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

NEGRET, Rafael. Desenvolvimento sustentável e justiça social. In: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *A Incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro*. San Jose, Costa Rica, 1996, p. 537-540.

PAZZAGLINIFILHO, Marino. Princípios constitucionais e imporbidade administrativa ambiental. *Revista de direito ambiental*. vol.17. jan/mar 2000, p. 112-122.

PIOVESAN, F. . O Direito ao meio ambiente e a Constituição de 1988. In: Antonio Herman Benjamin; Guilherme José Purvin de Figueiredo. (Org.). *Direito Ambiental e as Funções essenciais à Justiça*. São Paulo: RT, 2011, v. 01, p. 55-84.

PRIEUR, Michel. *Droit de l'environnement*. 3. ed. Paris: Dalloz, 1996.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Direito fundamental ao meio ambiente saudável, adequado e ecologicamente equilibrado. In: SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio. *Princípios de direito ambiental na dimensão internacional e comparada*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p.89-116.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1994.

SIQUEIRA, Lyssandro Norton. A atuação do procurador do Estado em matéria ambiental: da defesa do ato administrativo à propositura de ações contra atos ilegais. In: Antonio Herman Benjamin; Guilherme José Purvin de Figueiredo. (Org.). *Direito Ambiental e as Funções essenciais à Justiça*. São Paulo: RT, 2011, v. 01, p. 202-214.

SOUZA, Jadir Cirqueira de. *O aperfeiçoamento da Ação Civil Pública Ambiental*. São Paulo: Pillares, 2005.

VEIGA RIOS, Aurélio Virgílio & DERANI, Cristiane. Princípios gerais do Direito Internacional Ambiental. In: VEIGA RIOS, Aurélio Virgílio & HUGUENEY IRIGARAY, Carlos Teodoro (Orgs.). *O direito e o desenvolvimento sustentável: curso de direito ambiental*. São Paulo: Peirópolis, 2005.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

REGULAMENTO DA REVISTA DE DIREITOS DIFUSOS

1. Dos objetivos da RDD. A Revista de Direitos Difusos é uma publicação de caráter multidisciplinar, voltada ao aperfeiçoamento dos estudos sobre direitos difusos e coletivos, sem fins lucrativos e editada pelo Instituto Brasileiro de Advocacia Pública em parceria com a Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil. Conta com a colaboração técnica da Editora Letras Jurídicas Ltda. e é apoiada academicamente pelo Núcleo Interdisciplinar de Meio Ambiente da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, pela Asociación Argentina de Derecho Administrativo, pela Associação Brasileira do Ministério Público e Meio Ambiente e pelo Grupo de Pesquisa Direito Ambiental na Sociedade de Risco/UFSC. Sua comissão editorial é formada por um corpo de juristas e de professores universitários de notório saber em suas respectivas áreas, brasileiros e estrangeiros. A publicação é distribuída gratuitamente aos membros das entidades patrocinadoras, às bibliotecas dos Tribunais Superiores e das principais Faculdades de Direito do país. Exemplares avulsos podem ser adquiridos pelos interessados junto ao Instituto Brasileiro de Advocacia Pública ou à Editora Letras Jurídicas Ltda.

2. Linha editorial da RDD. A Revista de Direitos Difusos publica trabalhos voltados às áreas de promoção da paz e da integração entre as nações; redução das desigualdades socioeconômicas; dignidade das pessoas em situação vulnerável tais como as pessoas com deficiência, o idoso, a criança e o adolescente, a mulher e os grupos discriminados em razão de sua orientação sexual, política ou religiosa, de sua origem étnica ou de sua cor; defesa da saúde pública, do meio ambiente, do patrimônio cultural, da probidade administrativa, do consumidor e do trabalhador em seu ambiente laboral; estudos ecocríticos e culturais (antropologia, comunicações sociais, economia, filosofia, linguística, literatura, geografia, história, política, sociologia e política), estudos nas áreas das ciências exatas e biológicas especialmente no que diz respeito à sustentabilidade planetária e outros interesses difusos e coletivos; direito material e processual civil coletivo. O catálogo dos artigos e autores já publicados pode ser acessado pelo site <http://revistadedireitosdifusos.blogspot.com.br>.

3. Encaminhamento de trabalhos para publicação. Os trabalhos deverão ser acompanhados de autorização para publicação, sem qualquer ônus para a coordenação da revista, para a editora ou para as entidades apoiadoras e encaminhado para o endereço rdd.colaborador@gmail.com, com cópia para secretaria@ibap.org. Os trabalhos, recebidos em fluxo contínuo, serão avaliados por ordem de data de recebimento. Poderão ser redigidos em Português, Espanhol, Inglês, Francês, Italiano ou Alemão. Deverão ainda vir acompanhados de resumo (máximo de 10 linhas) e palavras-chave (máximo de seis), no idioma utilizado pelo articulista, em Inglês e em Português. A qualificação do autor deverá ter no máximo de 5 linhas, em nota especial de rodapé. A digitação do texto deve ser feita em arquivo Word com as seguintes especificações: Letra Arial 12; Espaço 1, margens 2 cm de cada lado, sup. e inf.; Papel tamanho A4; Mínimo de 6 e máximo de 48 páginas; Notas de rodapé na própria página onde constar a referência; Referências padrão ABNT (Formato: SOBRENOME, Nome. Título da Obra. Edição. Cidade: Editora, Ano. Página); Não colocar espaçamentos especiais antes ou após cada parágrafo. Não utilizar a tecla TAB.

4. Seleção dos trabalhos para publicação. Os trabalhos serão analisados por dois examinadores, que receberão os textos pelo sistema duplo-cego (double blind review), isto é, para análise sem qualquer conhecimento de sua autoria. Em caso de empate, o texto será submetido a análise por membro da Comissão Editorial. Deverá o colaborador evitar a utilização de auto-referências e citações que permitam, ao longo da leitura do texto, inferir a sua autoria, sob pena de rejeição do texto. A avaliação dos trabalhos levará em consideração: Fluência redacional, correção gramatical e coerência argumentativa, pertinência com os objetivos da revista, preponderância de interesse universal ou nacional pelo tema em oposição a interesse meramente local, ineditismo do artigo e do tema abordado e, ainda, aspectos éticos e científicos.

5. Recebimento de exemplares. O autor do trabalho publicado receberá, a título de direitos autorais, dois exemplares da edição em que a colaboração for publicada. Estes exemplares poderão ser retirados pessoalmente pelo autor na sede do IBAP ou encaminhado por via postal mediante pagamento das despesas de correio, cabendo ao colaborador indicar precisamente do endereço postal do autor para onde será efetuada a remessa dos dois exemplares. Os casos omissos serão analisados pela coordenação da Revista de Direitos Difusos.