

COLEÇÃO ESTADO TRANSNACIONALIDADE E SUSTENTABILIDADE

2016

DIREITO AMBIENTAL E URBANISMO: TOMO 02

AUTORES

Clovis Demarchi
Davi do Espírito Santo
Denise Schmitt Siqueira Garcia
Eduardo Guerini
Gilson Jacobsen
Heloise Siqueira Garcia
Ilton Garcia da Costa
Kaira Cristina da Silva
Lucas de Melo Prado
Marcelo Buzaglo Dantas
Marcos Leite Garcia
Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza
Mário Martins da Costa
Ricardo Stanziola Vieira
Rodrigo José de Oliveira
Sérgio Ricardo Fernandes de Aquino
Vladimir Passos de Freitas
William Roberto Alkema do Monte
Zenildo Bodnar

ORGANIZADORES

Gabriel Real Ferrer
Marcelo Buzaglo Dantas
Oswaldo Agripino de Castro Junior

COORDENADORES

Maria Claudia da Silva Antunes Souza
Denise Schmitt Siqueira Garcia
Liton Lanes Pilau Sobrinho



COLEÇÃO
ESTADO, TRANSNACIONALIDADE E
SUSTENTABILIDADE

TOMO 02

DIREITO AMBIENTAL E URBANISMO

ORGANIZADORES

Gabriel Real Ferrer
Marcelo Buzaglo Dantas
Oswaldo Agripino de Castro Junior

COORDENADORES

Maria Claudia da Silva Antunes Souza
Denise Schmitt Siqueira Garcia
Liton Lanes Pilau Sobrinho

ISBN: 978-85-7696-184-0



2016

Reitor

Dr. Mário César dos Santos

Vice-Reitora de Graduação

Cássia Ferri

**Vice-Reitor de Pós-Graduação, Pesquisa,
Extensão e Cultura**

Valdir Cechinel Filho

**Vice-Reitor de Planejamento e
Desenvolvimento Institucional**

Carlos Alberto Tomelin

Procurador Geral da Fundação UNIVALI

Vilson Sandrini Filho

Diretor Administrativo da Fundação UNIVALI

Renato Osvaldo Bretzke

Organizadores

Gabriel Real Ferrer

Marcelo Buzaglo Dantas

Osvaldo Agripino de Castro Junior

Coordenadores

Maria Claudia da Silva Antunes Souza

Denise Schmitt Siqueira Garcia

Liton Lanes Pilau Sobrinho

Autores

Clovis Demarchi

Davi do Espírito Santo

Denise Schmitt Siqueira Garcia

Eduardo Guerini

Gilson Jacobsen

Heloise Siqueira Garcia

Ilton Garcia da Costa

Kaira Cristina da Silva

Lucas de Melo Prado

Marcelo Buzaglo Dantas

Marcos Leite Garcia

Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza

Mário Martins da Costa

Ricardo Stanziola Vieira

Rodrigo José de Oliveira

Sérgio Ricardo Fernandes de Aquino

Vladimir Passos de Freitas

William Roberto Alkema do Monte

Zenildo Bodnar

Diagramação/Revisão

Alexandre Zarske de Mello

Heloise Siqueira Garcia

Capa

Alexandre Zarske de Mello

Heloise Siqueira Garcia

Comitê Editorial E-books/PPCJ**Presidente**

Dr. Alexandre Morais da Rosa

Diretor Executivo

Alexandre Zarske de Mello

Membros

Dr. Clovis Demarchi

MSc. José Everton da Silva

Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho

Dr. Sérgio Ricardo Fernandes de Aquino

Dr. Bruno Smolarek Dias

Créditos

Este e-book foi possível por conta da Editora da UNIVALI e a Comissão Organizadora E-books/PPCJ composta pelos Professores Doutores: Paulo Márcio Cruz e Alexandre Morais da Rosa e pelo Editor Executivo Alexandre Zarske de Mello.

Projeto de Fomento

Obra resultado de Convênio de fomento formulado com o Instituto das Águas e Meio Ambiente na Universidade de Alicante, bem como por fomento da CAPES decorrente de Programa Pós-Doutorado no Brasil (Dr. Marcelo Buzaglo Dantas).

Endereço

Rua Uruguai nº 458 - Centro - CEP: 88302-901,

Itajaí - SC – Brasil - Bloco D1 – Sala 419,

Telefone: (47) 3341-7880

FICHA CATALOGRÁFICA

M72 Direito ambiental e urbanismo [recurso eletrônico] : tomo 02 / autores Clovis Demarchi ... [et al.]. – Itajaí, SC : Ed. da Univali, 2016. – (Coleção estado transnacionalidade e sustentabilidade).

Livro eletrônico.

Modo de acesso: World Wide Web: <<http://www.univali.br/ppcj/ebook>>

Inclui referências.

Vários autores

ISBN 978-85-7696-184-0 (e-book)

1. Direito ambiental. 2. Sustentabilidade. 3. Transnacionalidade. I. Demarchi, Clovis. II. Título. III. Série

CDU: 349.6

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central Comunitária – UNIVALI

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	VII
A TEORIA CIENTIFICA TRANSDISCIPLINAR COMO LÓGICA ESTRUTURAL PARA OS OPERADORES DO DIREITO AMBIENTAL	10
Eduardo Guerini	10
Ricardo Stanzola Vieira	10
APORTES INTERDISCIPLINARES PARA COMPREENSÃO DA SUSTENTABILIDADE	39
Zenildo Bodnar	39
Vladimir Passos de Freitas	39
Kaira Cristina da Silva	39
A SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL E A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA: CATADORES DE MATERIAL RECICLÁVEL COMO EXEMPLO DE SUA EFETIVAÇÃO	59
Clovis Demarchi.....	59
Ilton Garcia da Costa	59
William Roberto Alkema do Monte	59
UNASUL E NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO: FENÔMENOS CONSIDERADOS A PARTIR DE SUAS RESPECTIVAS MATRIZES DE META-CIDADANIA ECOLÓGICA, TRANSNACIONALIDADE E SUSTENTABILIDADE	76
Marcos Leite Garcia	76
Sérgio Ricardo Fernandes de Aquino	76
OBJETIVOS DO MILÊNIO E A IMPLEMENTAÇÃO DO SOCIAMBIENTALISMO: UMA ANÁLISE DOS AVANÇOS ALCANÇADOS	101
Heloise Siqueira Garcia	101
Denise Schmitt Siqueira Garcia	101
A AÇÃO POLÍTICO-JURÍDICA PARA ALÉM DO DISCURSO ECOLÓGICO OFICIAL	132
Davi do Espírito Santo	132
A APLICAÇÃO DAS NORMAS DE DIREITO AMBIENTAL EM ÁREAS URBANAS CONSOLIDADAS E O CONFLITO COM OS DIREITOS À MORADIA, À PROPRIEDADE E À LIVRE INICIATIVA	156
Marcelo Buzaglo Dantas	156
Mário Martins da Costa	156
ÁGUA, METRÓPOLES E RISCOS: desafios ambientais para a Justiça de hoje e de amanhã	183
Gilson Jacobsen.....	183
LAND READJUSTMENT E APP EM ÁREA URBANA: MODULAÇÃO TÁCITA E PONDERAÇÃO DE PRINCÍPIOS	204
Marcelo Buzaglo Dantas	204

Rodrigo José de Oliveira.....	204
THE STATUTE OF REFUGEES: IS IT OR IS IT NOT APPLICABLE TO ENVIRONMENTALLY DISPLACED PERSONS?.....	228
Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza	228
Lucas de Melo Prado.....	228

APRESENTAÇÃO

A presente obra **“Estado, Transnacionalidade e Sustentabilidade”- Tomo 02-** intitulado **“Direito Ambiental e Urbanismo”** é composta por 10 (dez) capítulos, desenvolvida por pesquisadores vinculados aos Programas de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito do Brasil. A organização desta obra conta com a brilhante participação dos Professores Doutores Gabriel Real Ferrer, Marcelo Buzaglo Dantas e Osvaldo Agripino de Castro Jr. e, coordenado pelos Professores Doutores Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza, Denise Schmitt Siqueira Garcia e Liton Lanes Pilau Sobrinho. Partes destas pesquisas foram desenvolvidas através do **projeto de pesquisa MCTI/CNPQ/UNIVERSAL edital 14/2014 intitulado: “Análise comparada dos limites e das possibilidades da avaliação ambiental estratégica e sua efetivação com vistas a contribuir para uma melhor gestão ambiental da atividade portuária no Brasil e na Espanha”** e; **no grupo de pesquisa: “Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade”, cadastrado CNPq** e vinculado ao Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Os trabalhos científicos produzidos contribuem com relevante valor teórico e rigor da pesquisa, provocando discussões empolgantes e propondo novos desafios para a construção de uma sociedade capaz de gerenciar as questões ambientais, sociais e econômicas, com forte perspectiva da governança ambiental.

Inicia-se a obra com a discussão sobre a necessidade premente de uma alternativa paradigmática para a resolução dos conflitos sociais, pois se o paradigma unidisciplinar não resolve os questionamentos humanos, quiçá os paradigmas científicos multi, pluri ou interdisciplinar, cujo título é **“a teoria científica transdisciplinar como lógica estrutural para os operadores do direito ambiental”** dos autores Eduardo Guerini e Ricardo Stanzola Vieira.

No segundo capítulo, os autores Zenildo Bodnar, Vladimir Passos de Freitas e Kaira Cristina da Silva apresentam os **“aportes interdisciplinares para compreensão da sustentabilidade”** através do conjunto amplo de possibilidades que o mundo do conhecimento oferece definitivamente não permite ou consente com um labor acastelado, da caserna ou paroquial, pois na atitude de fazer ciência é fundamental que se empreenda uma perspectiva aberta, democrática e acolhedora para todas as formas e modos do saber.

Na sequência, o terceiro capítulo trata **“a sustentabilidade ambiental e a dignidade da pessoa humana: catadores de material reciclável como exemplo de sua efetivação”** autoria de

Clovis Demarchi, Ilton Garcia da Costa e William Roberto Alkema do Monte que discutem a reutilização e a reciclagem de materiais que configuram etapas da diretriz estabelecida pela Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei nº 12.305/10. Com efeito, por meio da referida diretriz, prevista no art. 9º, tanto o Poder Público como o setor empresarial e a coletividade devem observar, na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

No quarto capítulo, intitulado **“Unasul e novo constitucionalismo latino-americano: fenômenos considerados a partir de suas respectivas matrizes de meta-cidadania ecológica, transnacionalidade e sustentabilidade”** de autoria de Marcos Leite Garcia e Sérgio Ricardo Fernandes de Aquino. Analisam as recentes transformações sócio-histórico-culturais ocorridas na América Latina, favoreceram o resgate de sua identidade, de seus saberes, de sua multiculturalidade. A lógica democrática e jurídica europeia e norte-americana, aos poucos, deixa de se tornar o eixo fundamental na resolução dos conflitos e esses povos começam a se tornar seus protagonistas, especialmente quando estabeleceram a vontade comum de constituir as bases para o seu momento presente e futuro.

O capítulo quinto, aborda os **“objetivos do milênio e a implementação do sociambientalismo: uma análise dos avanços alcançados”** de autoria de Heloíse Siqueira Garcia e Denise Schmitt Siqueira Garcia analisam doutrinas ambientais no âmbito da sustentabilidade e do socioambientalismo, assim como relatórios e dados da ONU e do PNUD sobre os resultados alcançados pelo Brasil em relação aos Objetivos do Milênio.

Por conseguinte, o capítulo sexto intitulado **“a ação político-jurídica para além do discurso ecológico oficial”** de autoria de Davi do Espírito Santo destaca que o discurso ecológico oficial, embora limitado no que respeita à eclosão de uma ordem social alternativa viável, foi decisivo para a afirmação dos princípios de fundamentais de proteção ao meio ambiente e para acolhimento destes por constituições e legislações infraconstitucionais de diversos países, como o Brasil.

No capítulo sétimo intitulado **“a aplicação das normas de direito ambiental em áreas urbanas consolidadas e o conflito com os direitos à moradia, à propriedade e à livre iniciativa”** de autoria Marcelo Buzaglo Dantas e Mário Martins da Costa estudam a aplicabilidade das normas de proteção ambiental nas áreas urbanas, bem como a exposição das alternativas de solução de

conflitos entre essas e os direitos fundamentais à moradia, à livre iniciativa e à propriedade.

Por conseguinte, o oitavo capítulo intitulado **“água, metrópoles e riscos: desafios ambientais para a justiça de hoje e de amanhã”**, de autoria de Gilson Jacobsen, amplia a discussão sobre o espectro dos riscos que envolvem os recursos hídricos, com especial destaque para o que se passa com a água em nossas metrópoles, sejam elas megacidades ou ainda não.

O capítulo nono com o título **“land readjustment e app em área urbana: modulação tácita e ponderação de princípios”** de Marcelo Buzaglo Dantas e Rodrigo José de Oliveira provocam uma reflexão sobre a mudança de paradigma e a tentativa de se buscar o meio termo, a efetiva harmonização entre os direitos colidentes, passando pela utilização dos instrumentos urbanísticos existentes, de forma que as soluções para cada caso concreto se tornem possíveis e viáveis economicamente, levando-se em consideração as situações consolidadas, a perda das funções ou as reais funções ambientais ainda exercidas pelos bens tutelados.

Por fim, o capítulo décimo intitulado **“the statute of refugees: is it or is it not applicable to environmentally displaced persons?”** verifica em que circunstâncias o sistema global de proteção dos refugiados aplica-se aos deslocados ambientais, suprimindo a ausência de normas que instituem seu estatuto e assegurem a proteção de seus direitos fundamentais. Nesse sentido, destaca-se a necessidade de se construir um sistema de proteção específico para os deslocados ambientais, que garanta uma efetiva proteção às pessoas que se encontram nessa condição.

Com muito prazer e satisfação convidamos o leitor a participar do debate proposto por esta obra, composta por talentosos pesquisadores, oportunidade na qual os agradeço por aceitarem o desafio de registrar sua pesquisa sobre sustentabilidade e meio ambiente nesta obra.

Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza, Dr^a.

Vice-Coordenadora do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica

do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da Universidade do Vale
do Itajaí– PPCJ/UNIVALI

A TEORIA CIENTIFICA TRANSDISCIPLINAR COMO LÓGICA ESTRUTURAL PARA OS OPERADORES DO DIREITO AMBIENTAL

Eduardo Guerini¹

Ricardo Stanzola Vieira²

INTRODUÇÃO

A unidisciplinaridade cunhada pelo método cartesiano há muito já não consegue resolver os questionamentos humanos e nenhum cientista sério neste início do terceiro milênio se atreve a querer resolver as questões humanas a partir de um único enfoque, um único olhar, uma única visão. Existe a necessidade premente de uma alternativa paradigmática para a resolução dos conflitos sociais, pois se o paradigma unidisciplinar não resolve os questionamentos humanos, quiçá os paradigmas científicos multi, pluri ou interdisciplinar.

Como uma alternativa civilizatória ou ponto de bifurcação surge a Teoria Científica Transdisciplinar que se constitui numa possibilidade de mudança dentro da lógica estrutural para os operadores do direito. A Transdisciplinaridade pode ser utilizada, ainda, como ferramenta para a real efetivação do Direito Ambiental.

1. O CAMINHAR HISTÓRICO DO SABER E O PARADIGMA TRANSDISCIPLINAR

1.1. Primeiro momento: a construção cartesiana do saber

Desde o início do seu *Discurso do Método* fica extremamente clara a postura pessoal filosófica adotada por Descartes, pautada no antropocentrismo, onde em comparação com o homem as demais formas de vida são relegadas a planos inferiores, sejam elas animais (a colocação da inexistência da “alma” e da “razão” eram circunstâncias depreciativas e sinais de inferioridade na escala da evolução) ou vegetais.

¹ Economista. Mestre em Sociologia Política pela UFSC. Professor do Programa de Mestrado em Gestão de Políticas Públicas/PMGPP da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Email: Eduardo.guerini@univali.br

² Professor dos programas de mestrado e doutorado em Ciências Jurídicas/PPCJ e mestrado em Gestão de Políticas Públicas/PMGPP da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Email: ricardostanziola@univali.br

Sua retórica enaltece sempre a presença do paradigma “da filosofia da escola” e as diversas formas de como a ciência se encontrava subdividida e como as via e analisava, sendo relevante que se destaque a ausência da comum “arrogância do cientista”³. Para Descartes⁴ “[...] o caminho não é menos aberto aos mais ignorantes do que aos mais doutos [...]”. Através deste pensamento percebe-se que não há destaque da superioridade do pensamento científico sobre os demais, sendo que tais colocações evidenciam a tentativa de união dos procedimentos da fé (credo) com os procedimentos da razão (ciência), transformando-se em ponto capital de sua filosofia. Até os dias de hoje, tal visão permanece como alicerce do paradigma da possibilidade infinita de exploração dos recursos naturais, sem limites de qualquer forma, como se a sustentabilidade fosse apenas uma opção e não a única saída ambiental possível.

A retórica da “apologia do especialista” fica muito clara a partir de colocações do tipo “não há tanta perfeição nas obras compostas de várias peças, e feitas pelas mãos de vários mestres, como naquelas em que apenas um trabalhou”⁵, sendo que discorre sobre as especialidades quando deseja defender o determinismo científico nas mãos de uma só pessoa, um só pesquisador, muito embora se releve mais uma vez prudente.

A partir deste ponto apresenta a sua lógica de como lidar com a ciência, a partir dos seguintes preceitos⁶: a) nunca aceitar nenhum fato científico como verdadeiro; b) dividir cada uma das dificuldades que examinasse em tantas parcelas quantas fosse possível; c) conduzir por ordem os pensamentos –a metodologia científica, começando pelos objetos, preceitos e verdades mais simples–; e d) efetuar revisões gerais para nada omitir.

Como seu pensamento apresentava um novo método científico, uma nova maneira de se ver e enxergar as ciências, passou-se a exigir uma nova moral, pois uma nova visão científica implicava necessariamente em uma nova moral. Descartes denomina-a de moral provisória² e

³ Ao analisarmos o contexto histórico onde se encontrava inserido o seu texto, era mais do que prudente a humildade pessoal e científica, uma vez que o peso do clero sobre a sociedade tinha poder de vida e morte.

⁴ DESCARTES, René. **O Discurso do Método**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1996, p. 81.

⁵ DESCARTES, René. **O Discurso do Método**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1996, p. 90.

⁶ DESCARTES, René. **O Discurso do Método**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1996, p. 90.

² No prefácio dos *Princípios*, Descartes explica: “Uma moral imperfeita que se pode seguir provisoriamente, enquanto não se conhece ainda uma melhor” (DESCARTES, René. **O Discurso do Método**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1996, p. 91). A moral perfeita “pressupõe inteiro conhecimento das outras ciências” e é “o ápice da sabedoria”. Entretanto, Descartes não nos deixou um tratado sistemático expondo esta moral. Mas *Tratado das Paixões* e a correspondência com a princesa Elizabeth mostram quais foram suas reflexões neste tempo.

consiste na necessidade de ser o mais firme e resolutivo que se pudesse nas convicções.

Sua grande máxima “penso, logo existo” demonstra sua inversão da realidade alicerçado na metafísica, onde não revela o fenômeno e sim tenta explicá-lo; não o compreende e tenta de maneira mágica (imaginária) interpretá-lo, com certeza alicerçado na grande mescla entre fé e ciência devido ao poder da igreja e do clero em seu momento histórico, e principalmente sobre a pressão que a igreja exercia sobre os filósofos e cientistas de então.³

O pensamento cartesiano descreve uma visão mecanicista da Natureza, quando a identifica como “máquina perfeita”, o que serviu e serve de alicerce paradigmático para a exploração indiscriminada dos recursos naturais de qualquer ecossistema sob a égide de que a recomposição ambiental é automática e ilimitada, não existindo finitude dos recursos desta, o que se manifesta em toda a lógica capitalista atual.

Descartes afirmava ser possível usufruir da Natureza de maneira ilimitada, como se esta existisse não “com o homem” e sim “para o homem”, o que fica demonstrado com colocações como: “[...] usufruir, sem trabalho algum, os frutos da terra e de todas as comodidades que nela se encontram [...]”, sendo que se contradiz quando coloca “[...] o pouco que aprendi até agora é quase nada em comparação com o que ignoro [...]”, a não ser e é o que parece que suas considerações passavam a ter validade dependendo da situação e da circunstância.

Desta forma a Natureza era servil, celeiro de provisões, depósito de mantimentos, o que é compreensível, embora não justificável, se olharmos para o contexto histórico em que Descartes estava incluído e a falta de percepção ambiental devido a pequena velocidade da degradação ambiental daquele período histórico, muito embora naquele século Paris já enfrentasse sérios problemas de saúde pública.

Muito embora em alguns momentos se mostrasse extremamente generoso como quando coloca que se devesse “[...] comunicar fielmente ao público todo o pouco que eu tivesse descoberto [...]”, em outros alicerça o paradigma da exploração máxima dos recursos naturais, o que coloca o trato das questões ambientais da maneira como existia e persiste até hoje, onde a grande maioria acredita que os recursos naturais são infinitos.

³ Descartes (DESCARTES, René. **O Discurso do Método**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1996, p. 94): Em francês, *je pense, donc je suis*; na tradução latina, *ergo cogito, ergo sum sive existo*. Pela tradução latina, vê-se que *je suis* (eu sou) deve ser tomado no sentido forte de “eu existo” (senão como sujeito psicológico, a menos a título de coisa pensante, de condição interna de cada pensamento). Quanto a *eu penso*, este deve ser tomado no sentido de “eu, que penso”. A acepção cartesiana do termo “pensar” é muito ampla, como explica o próprio filósofo: “Pelo termo pensar, entendo tudo o que ocorre em nós de tal modo que o percebemos imediatamente por nós mesmos” (*Princípios*, I, 9; ver também *Meditações*, II).

René Descartes deve ser reconhecido como um grande pensador, um filósofo que em muito alavancou a ciência, tanto que até hoje inúmeros de seus preceitos são ainda seguidos. Devemos pensar e refletir, e não ficar repetindo longe de qualquer rigor científico, a máxima dos adeptos do “*achismo crônico*”: “- Quem, Eu??? Eu não!!! Eu não sou Cartesiano”.

1.1.1 O Erro de Descartes

Damásio questiona diretamente o dualismo com que Descartes separava a mente do cérebro e do corpo sob a noção da “alma” e faz um contraponto com a idéia errônea contemporânea de que o cérebro nada mais é do que um Hardware e que a mente é o software de programação, ou ainda, que mente e corpo estão integrados, porém na visão de que o corpo simplesmente existe para suprir a mente.⁷

Sua maior contribuição e questionamento são de ordem pragmática e filosófica quando acertadamente afirma que “[...] antes do aparecimento da humanidade, os seres já eram seres. Num dado ponto da evolução surgiu uma consciência elementar” ou mais diretamente ainda nos revela que “para nós, portanto, no princípio foi a existência e só mais tarde chegou o pensamento”.⁸

Damásio ainda tenta uma investigação sobre a máxima “penso, logo existo” colocando o benefício da dúvida nesta colocação, se realmente Descartes disse o que queria dizer, porém, ele mesmo a rechaça, devido as colocações do próprio Descartes quando diz : “e reparando que esta verdade, ‘Penso, logo existo’, era tão certa e tão segura que nem sequer as suposições mais extravagantes dos cétricos a conseguiam abalar, cheguei a conclusão de que a receberia sem hesitação alguma como o primeiro princípio da filosofia que procurava” e ainda refere-se de forma inequívoca a outra afirmação, qual seja: “Por isto eu soube que era uma substância cuja essência integral é pensar, que não necessita de um lugar para a existência desta substância [...]”.

Por fim coloca que a compreensão cabal da mente humana requer a noção de uma *perspectiva global* do organismo: uma inter-relação entre corpo e mente, e ainda, da importância das emoções e dos sentimentos na forma de encarar a realidade do mundo.

⁷ DAMÁSIO, António R. **O Erro de Descartes**: emoção, razão e o cérebro humano. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 1996, p. 65.

⁸ DAMÁSIO, António R. **O Erro de Descartes**: emoção, razão e o cérebro humano. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 1996, p. 68.

1.2 Segundo momento: a multi e a interdisciplinaridade

O primeiro grupo de trabalho interdisciplinar que se tem notícia foi montado por Georges Gusdorf⁴ e se constituía num grupo de especialistas voltados para a pesquisa interdisciplinar nas ciências humanas; tal projeto foi apresentado em 1961 para a UNESCO, e muito embora não tenha sido implementado, o mesmo passou a servir de referência para a produção científica quando se mencionava e se menciona interdisciplinaridade.

A partir também de Gusdorf, no Brasil o marco da interdisciplinaridade foi estabelecido por Ivani Fazenda e Hilton Japiassu pois ambos possuíam viés francês.

Em 1970 a OCDE –Organização Econômica dos Países Desenvolvidos– promoveu em Nice na França um Seminário Internacional sobre Interdisciplinaridade, sendo que neste evento Piaget cunha pela primeira vez a expressão “transdisciplinar” alegando que aos trabalhos interdisciplinares deveriam se suceder etapas superiores cujas interações disciplinares aconteceriam num espaço sem as fronteiras disciplinares (zonas de não resistência), ou seja, seriam a transcendência das disciplinas.

A partir de então surgem os trabalhos e pesquisas de Edgar Morin, E. Jantsch e tantos outros que passam a pesquisar o pensamento complexo, a lógica difusa e a transdisciplinaridade.

No Brasil, o lançamento do livro de Hilton Japiassu em 1976, com prefácio do próprio Gusdorf marca o início da discussão acadêmica do paradigma interdisciplinar; tal livro foi o resultado da tese de doutorado de Japiassu, concluída um ano antes em Paris, e se constitui até hoje na maior referência sobre o paradigma interdisciplinar no Brasil.

Tanto Ivani Fazenda quanto Hilton Japiassu se baseiam na classificação realizada por Jantsch em 1972 para associar a palavra “justaposição” ao paradigma multidisciplinar e “integração” ao paradigma interdisciplinar. A justaposição no paradigma multidisciplinar se refere aos conteúdos das disciplinas, enquanto que a integração no paradigma interdisciplinar refere-se na relação entre os pesquisadores ou membros da equipe de pesquisa.

Hilton Japiassu nem menciona o prefixo “trans” antes de disciplina, nem ao menos levanta a hipótese de sua existência; já Ivani Fazenda apresenta tal paradigma como uma impossibilidade, uma utopia, com a argumentação de que para se transcender as disciplinas haveria a necessidade de uma autoridade, uma hierarquia, a ser imposta entre as disciplinas, negando-se o diálogo entre

⁴ Georges Gusdorf, filósofo francês nascido em 1912 e lecionando em Estrasburgo desde 1952.

elas.

No paradigma interdisciplinar pouco se avança efetivamente em termos científicos tendo em vista que ambos se baseiam em coordenações solidárias e em relações de parcerias entre os diversos níveis de percepção da realidade construídos entre as diversas disciplinas presentes no processo; tal práxis é ineficiente uma vez que continua se baseando na disciplinaridade, em uma única dimensão de realidade e um foco multireferencial onde cada um expressa sua percepção da realidade levando em consideração somente a sua referência pessoal e disciplinar cartesiana; o esforço de integração é baseado na subjetividade objetiva dos sujeitos envolvidos e nunca sobre o objeto a ser observado, em suma, interessa quem observa e não o que é observado.

O suposto compromisso deste modelo é resgatar a unicidade do conhecimento, porém, simplesmente fragmentar a subjetividade dos vários sujeitos envolvidos no processo não amplia de forma significativa nem quantitativamente nem qualitativamente a visão do objeto, o que não altera em nada as várias percepções a respeito deste mesmo objeto.

Apesar do já colocado com referência tanto aos paradigmas multi, pluri e interdisciplinar, cabe ressaltar que já em 1970 Piaget cunha o termo “Transdisciplinaridade como sendo a transcendência das disciplinas, a superação do esgarçamento científico de Descartes e a busca do diálogo entre as diversas formas de saberes além do científico”.

1.3 Terceiro momento: o paradigma transdisciplinar

Com o intuito de alicerçar plenamente a epistemologia adotada no presente trabalho, num primeiro enfoque cabe esclarecer que o termo paradigma é adotado conforme a noção dada por Thomas Kuhn em *A Estrutura das Revoluções Científicas*⁹, em seu sentido lato: “o conjunto de valores e crenças que norteia o fazer científico de um determinado praticante científico, ou cientista”.

Ainda foi adotado o paradigma do Pensamento Complexo, conforme proposto por Edgar Morin¹⁰, e o paradigma da Autopoiesis, conforme proposto por Humberto Maturana e Francisco Varela.

Num segundo enfoque cabe deixar claro qual o tipo de saber que é adotado na presente

⁹ KUHN, Thomas S. *A Estrutura das Revoluções Científicas*. São Paulo: Perspectiva, 2000.

¹⁰ MORIN, Edgar. *Ciência com Consciência*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

pesquisa para a construção do paradigma transdisciplinar → o saber quântico, plenamente conhecido e alicerce da teoria de Fritjof Capra. O saber é o conhecimento de um sujeito mais a lógica que ele se utiliza para justificar este conhecimento, portanto, se justifica a adoção do saber quântico uma vez que o mesmo é marcado pela pertinência difusa simultânea (da não possibilidade de se estabelecer o lugar exato dos componentes da matéria) que também é a base do raciocínio transdisciplinar, que permite compreender a realidade de um mesmo objeto possuindo dois ou mais comportamentos lógicos distintos.

O saber quântico ainda possibilita, enquanto saber transiente que o é, o transitar e o comunicar-se, sem entrar em contradição, com os demais quatro saberes constituídos e suas respectivas lógicas: a) o saber religioso ou as tradições, b) o saber filosófico ou o sagrado, c) o saber popular ou o senso comum e d) o saber científico ou a episteme.

1.3.1 A arquitetura do paradigma transdisciplinar

A seguir apresentamos a possível arquitetura, a forma como é estruturado o paradigma transdisciplinar e onde ele se alicerça.

A multidimensionalidade do objeto transdisciplinar é caracterizada pelas diversas dimensões de realidade para um mesmo objeto. Cada uma destas dimensões é caracterizada, construída e entendida pelas leis físicas que o regem.

As leis físicas que regem um nível de realidade não cabem ou não se aplicam a outro nível, como por exemplo, as leis físicas do nível atômico não se aplicam ao nível ou molecular, e como exemplo citamos a molécula de água H₂O (bebível) composta de dois átomos de hidrogênio H (explosivo) e um átomo de oxigênio O (oxidante); sabemos que a molécula é composta assim, que emerge assim, mas não por que o faz. E da mesma forma e mais intrigante, a emergência da vida do nível molecular.

Como coloca Basarab Nicolescu¹¹:

Deve-se entender por nível de Realidade um conjunto de sistemas invariantes sob a ação de um número de leis gerais: por exemplo, as entidades quânticas submetidas às leis quânticas, as quais estão radicalmente separadas das leis do mundo macrofísico.

A multireferencialidade do sujeito transdisciplinar diz respeito aos diversos níveis de

¹¹ NICOLESCU, Basarab. **O Manifesto da Transdisciplinaridade**. São Paulo: Triom, 1999, p. 25.

percepção da realidade e ao histórico de referência do pesquisador, ou seu universo disciplinar⁵, incluindo sua experiência, suas crenças e seus saberes na construção desta percepção.

A cada nível de percepção da realidade corresponde diretamente um nível de realidade, desde que as leis físicas se alterem de um nível para outro, pois o contrário seria querer subjetivamente mudar o objetivo ou o objeto observado; tal dicotomia é observada em psicoterapia como a tendência de se querer alterar a realidade a partir do enfoque subjetivo do observador.

Numa equipe de pesquisa cuja metodologia é apontada como transdisciplinar, os sujeitos devem possuir a capacidade de transitar por diversas percepções e suas epistemes, ou seja, uma zona de não resistência calcada no sagrado e no domínio lingüístico de cada um destes e seu conjunto de referências históricas, construídas a partir da experiência vivida por cada um dos participantes com a postura de sempre se identificar a legitimidade do outro.

A lógica do raciocínio transdisciplinar é de natureza difusa. A física quântica com seu indeterminismo⁶ e o conjunto matemático difuso perfazem sua fundamentação física.

Quando dois sujeitos ou mais conseguem reconhecer suas pertinências pelo encontro de seus sagrados, emerge daí o que chamamos de zonas de não resistência onde ambos podem transitar com o mínimo esforço, sendo que quando estas zonas de não resistência se encontram em um espaço cognitivo de verticalidade simultâneo entre os diversos níveis de realidade diz-se que aí ficou estabelecida uma Unidade Aberta onde os sujeitos aprendem não só com a autopoiesis do seu operar como também com o operar do outro.

O sujeito é sempre aquele que sujeita algo, realiza algo e quando este consegue manter sua pertinência unidisciplinar específica ao construir sua inclusão no espaço dos demais sujeitos e ainda transita sem resistência entre as demais pertinências dos outros universos disciplinares dos demais sujeitos que com ele interagem, aí este sujeito se transforma, ou melhor, se qualifica “transdisciplinarmente” se convertendo em um “sujeito transdisciplinar”.

Pra que isto aconteça é necessário que este sujeito consiga identificar em sua ontogenia e

⁵ Universo disciplinar: conjunto difuso dado pelo domínio lingüístico de uma disciplina, pelo praticante disciplinar e sua episteme, e para exemplificar a presente colocação citamos a medicina e a psicologia, ou o médico psiquiatra e o psicólogo, que possuem “olhar diferenciado” para as ditas “patologias da mente”, pois o psiquiatra fala em “doença mental” e o psicólogo afirma que a “mente não adoce” (desde que este psicólogo não seja um psicanalista...).

⁶ “[...] é impossível localizar uma partícula quântica ou dizer qual é o átomo que se desintegra num momento preciso... Indeterminismo não quer de maneira alguma dizer ‘imprecisão’” (NICOLESCU, Basarab. **O Manifesto da Transdisciplinaridade**. São Paulo: Triom, 1999, p. 23).

sua ontologia a pertinência que ele possui com os demais seres, e aí ele passa a ter consciência de que muito embora possua um universo disciplinar único e especialista é possível transitar entre as pertinências dos demais seres sem conflito, uma vez que reconhece o seu Sagrado e o Sagrado do legítimo outro.

Querer compreender e apreender a realidade a partir de uma lógica binária reducionista é, antes de tudo, desconsiderar a ontologia e complexidade da realidade.

Porém, cabe salientar e deixar bem fundamentada a idéia de que o objeto transdisciplinar se constitui na emergência não só dos diversos níveis de realidade como prescinde de diversos níveis de percepção de realidade; em suma, o que qualifica um objeto de transdisciplinar é o olhar do sujeito transdisciplinar.

Com a finalidade de oferecer sustentabilidade e fundação epistêmica ao paradigma transdisciplinar e ainda deixar evidente o modelo de realidade perseguido, além da idéia de sujeito e objeto uma vez que tanto um quanto outro se constituem em emergências e portanto não estão localizados no plano material, passa a existir a necessidade da existência de um terceiro elemento que os una.

Como a dialógica do sujeito e do objeto é impossível de ser racionalizada e formalizada matematicamente o Sagrado passa a ser o terceiro elemento que se inclui para dar sentido a esta mesma dialógica.

O principal desvio no caminhar transdisciplinar é a confusão comum em torno do que são “níveis de realidade” e “níveis de percepção da realidade”, sendo que, como estes níveis são irreduzíveis e descontínuos não se pode pretender explicar um nível a partir do domínio lingüístico de outro, pois isto significaria a redução de dois níveis de realidade a um só pela exclusão do terceiro elemento.

Temos a clara noção e a fundamentada idéia de que a questão ambiental seja extremamente urgente e emergencial e, ainda, de que os paradigmas ambientais até aqui postos e expostos se revelaram ineficazes e inoperantes, tanto de maneira pontual quando na visão macro de tentativas de soluções.

Desta forma, Kuhn¹² afirma que “quando um paradigma se mostra ineficaz outro imediatamente se apresenta e se sobrepõe” evidenciando que a sustentabilidade passou a exigir

¹² KUHN, Thomas S. **A Estrutura das Revoluções Científicas**. São Paulo: Perspectiva, 2000.

novas estratégias de atuação, além da já tradicional forma competitiva.

1.3.2 A perspectiva metodológica da transdisciplinaridade

1.3.2.1. A dimensão afetiva

Por intermédio de três abordagens: *a cooperativa, a estética e a cognitiva* é que iremos construir a perspectiva metodológica da **dimensão afetiva**.

A primeira abordagem, *a cooperativa*, pretende despertar um sentimento de inclusão do sujeito em seu ambiente longe da tradicional exclusão do ser humano como forma superior de existência ou ainda incitar a um religare do sujeito com o universo, o cosmos, o ambiente local e as pessoas por intermédio de conceitos de pertinência, afinidade e solidariedade.

A segunda abordagem, *a estética*, tenta produzir, criar um emocional voltado para o reconhecimento da estética (enquanto forma externa da ética) do acoplamento estrutural do sujeito com seu ambiente, o chamado caminho da beleza, por intermédio dos conceitos de essência, criatividade e estética.

A terceira abordagem, *a cognitiva*, trabalha o emocional pela capacidade de representação da intersubjetividade através da técnica de construção de um texto coletivo.

É necessário que se leve em consideração que a simples consciência da degradação ambiental não é suficiente para revertê-la uma vez que permanecer no emotivo, sem possibilidades de superação não conduz a nenhum tipo de solução e é fundamental que se coloque que a transcendência pelo racional não é possível como veremos a seguir.

Quando imergimos no emocional devido a qualquer tipo de conflito humano, de imediato nos situamos no **nível afetivo conflitual** onde não reconhecemos nem a legalidade nem tampouco a legitimidade do outro; e como não o reconhecemos nos recusamos a discutir sua posição antagônica com a nossa; enquanto não houver a superação deste nível afetivo conflitual não existe a mínima possibilidade de avanço.

Ainda dentro do nível afetivo, quando não racionalmente e sim afetivamente passamos a considerar a possibilidade da legitimidade do outro, começamos a trilhar um caminho que, no mínimo, nos leva a considerar as razões deste outro, e assim emergimos dentro de um **nível afetivo contraditório** e não mais conflitual, pois com a postura de que o outro é legítimo

passamos a admitir a hipótese de que alguns de seus argumentos também são legítimos.

É necessário que se tenha a consciência de que esta superação se dá pelo espectro emocional do sujeito e nunca pelo racional, pois querer colocar e admitir que a superação é racional seria contradizer inúmeros e inúmeros exemplos da realidade onde a superação em nenhum momento se dá pelo racional.

Dentro da perspectiva de se procurar uma solução para as questões ambientais, identificamos o par de contraditórios neste nível afetivo como sendo sociedade x natureza que vêm a resultar na degradação ambiental, que só será superada com a presença do terceiro elemento incluído na dimensão superior, a conceitual, que trata de qualificar e provocar a transcendência do sujeito por intermédio de um conjunto mínimo de conceitos introdutórios ao paradigma da sustentabilidade ambiental.

1.3.2.2 A dimensão conceitual

A perspectiva metodológica da **dimensão conceitual** passa pelo resgate do histórico da etapa inicial da metodologia interdisciplinar, qual seja a de construção de conceitos-chaves com vistas a se estabelecer um domínio linguístico entre os envolvidos no processo; porém, necessário estabelecer e deixar claro que este domínio linguístico não deve ser estabelecido pelo seu valor em si e sim com a finalidade de se dar amplitude qualificada ao espaço vertical de acesamento cognitivo da trans, aberto por intermédio das emoções.

Ao serem inseridos no contexto de construção de cada conceito-chave e sua respectiva era histórica, os participantes tem a possibilidade e a oportunidade de colocar todo o conhecimento histórico de seu universo disciplinar o que passará a integrar o texto coletivo na medida em que se constituírem em domínio linguístico de todos os participantes do grupo.

A partir de então, o domínio linguístico construído será a zona de transição sem resistência que vai dar forma ao espaço transdisciplinar e possibilitar a verticalidade cognitiva.

O par de contraditórios desta dimensão, ainda dentro da perspectiva de se procurar uma solução para as questões ambientais, é identificado como sendo a oposição entre conceitos do paradigma da sustentabilidade x conceitos do universo unidisciplinar que só será superada pela pertinência difusa entre estes dois conjuntos de conceitos-chaves por intermédio da qualificação das pessoas envolvidas no processo e na adequação e revisão dos vários universos disciplinares, o

que só ocorrerá com a identificação do terceiro elemento da dimensão superior a ser incluído, qual seja, a do planejamento estratégico das ações ambientais; ou se continua na via unidisciplinar excludente e fragmentadora ou se assume a abertura da inclusão em direção a sustentabilidade.

1.3.2.3 A dimensão estratégica

A **dimensão estratégica** é resultado de uma metodologia resultante da articulação de três referências básicas: a) a metodologia de planejamento estratégico para o setor público e sem fins lucrativos proposta por John Bryson¹³; b) a concepção de estratégia de Henry Mintzberg¹⁴ e c) o raciocínio dialógico da complexidade.

As etapas do Planejamento Estratégico se subdividem em:

1. O Acordo Inicial entre os diversos participantes individuais e institucionais.
2. O Resgate do Histórico do movimento da sustentabilidade introduzindo o participante na onda civilizatória do desenvolvimento sustentável.
3. A identificação do Mandato atual normativo do novo estilo de desenvolvimento.
4. A construção da Missão da equipe, criando o foco coletivo de trabalho.
5. A elaboração do Diagnóstico Estratégico, elemento dialógico fundamental no processo.
6. A Formulação das Estratégias e a construção da Visão de Sucesso.

O par de contraditórios desta dimensão estratégica é dado pela realidade de contrários revelada no diagnóstico estratégico, ou seja ambiente externo : riscos x oportunidades e ambiente interno: pontos fortes x pontos fracos os quais só serão superados pela concepção estratégica dialógica, terceiro elemento da lógica ternária transdisciplinar.

1.3.2.4 A dimensão conceitual

A construção da **dimensão conceitual** é a de maior atuação cognitiva dos participantes e está subdividida em três etapas:

¹³ BRYSON, John M. **Strategic Planning for public and nonprofit organizations**. San Francisco: Jossey-Bass, 1988.

¹⁴ MINTZBERG, Henry. **The rise and fall of strategic planning**. New York: Free Press, 1994.

1. Resgatando o conceito de *coordenação solidária* já proposta pela interdisciplinidade. A coordenação é muito mais estabelecida pela capacidade mediadora do coordenador do que propriamente por competência disciplinar embora esta também seja relevante. Sua capacidade de aglutinar conceitos-chaves e auxiliar no estabelecimento um domínio lingüístico para o grupo também é fundamental.
2. A *concepção dimensional* da pesquisa é a etapa seguinte, a qual é estabelecida para atender as estratégias formuladas na dimensão anterior. O foco dado pela missão e a visão de sucesso são eixos verticais que transpassam as várias dimensões.
3. O detalhamento fractal que consiste em sua aplicação às linhas de ações, construindo o acoplamento de cada ação individual e unidisciplinar ao espaço transdisciplinar.

O par de contraditórios desta dimensão se dá pela tensão essencial entre a concepção da pesquisa formulada pela equipe e a realidade ontológica sobre a qual o projeto irá atuar, ou seja projeto/pesquisa x realidade ontológica o qual só será superado com a inclusão do terceiro incluído que neste caso se revela como a cognição, o aprender com o operar, que se revela a única forma possível de superação e transcendência das questões estabelecidas; é ela, a cognição, o elemento mediador do conflito, do contraditório deste nível de realidade.

1.3.2.5 A dimensão cognitiva

A produção do conhecimento das diversas linhas de ação do projeto se constitui na **dimensão cognitiva**, o aprender com o próprio operar.

A seguir os suportes cognitivos utilizados:

1. O *epistêmico*, dado pela discussão sempre presente com a equipe sobre os fundamentos paradigmáticos da práxis utilizada em ressonância com a abertura exigida pelo paradigma transdisciplinar.
2. O *pedagógico*, que tem sido responsável pela permanente disposição à aprendizagem e a construção coletiva do conhecimento, tanto no cerne da equipe quanto junto a comunidade.

3. O *metodológico*, o qual nos garante o rigor no processo. Utiliza-se a metodologia histórica das cinco eras como eixo estrutural do conhecimento disciplinar.

O par de contraditórios deste nível de realidade é dado pela dicotomia entre o poder agregador das informações produzidas x poder desagregador das culturas políticas que só será superado e transcendido pelo gerenciamento autopoiético das informações produzidas e concebidas.

Muito embora se trate de querer mudar “o poder por dentro”, isto não é impossível pela qualidade mediadora do processo transdisciplinar; mesmo o poder aceita mudanças se o *status quo* vigente não garantir a sua existência e a sua sobrevivência.

1.3.3 A dimensão do efetivo

A **dimensão do efetivo** ainda está por ser consolidada no processo transdisciplinar por perseguir a efetividade, a eficácia do processo. Como a transdisciplinaridade não se utiliza de racionalidade instrumental para agir, ou seja, não persegue os fins a qualquer custo e a qualquer meio, seu agir no mundo é substantivo, qualitativo antes que quantitativo, qualificativo antes de desagregador; na visão sustentável de mundo a eficácia pela eficácia, a efetividade pela efetividade não é possível uma vez que a racionalidade da sustentabilidade é substantiva, ou seja, não há como os fins justificarem os meios.

O par de contraditórios desta **dimensão efetiva** é constituída pela relação de dicotomia entre eficiência x eficácia que só é superada pela emergência desta relação que é a *efetividade* do processo, revelada pelo grau de satisfação subjetiva da comunidade envolvida no processo..

É justamente quando a efetividade encontra-se com a afetividade dentro do processo que a transdisciplinaridade cumpre o seu papel. É efetivo se for afetivo; é válido se contenta os vários interesses envolvidos no processo.

1.3.4 Desenvolvimento e sustentabilidade

A partir deste momento abandonar-se-á qualquer referência ao pensamento de Descartes no tocante a idéia de que a natureza é mecanicista e existe para a dominação e posse humana. Ter-se-á em mente a partir de então, que o ser humano integra a biosfera e que esta

não existe unicamente para prover suas necessidades físicas e biológicas mais imediatas.

Desenvolvimento é definido “cartesianamente” como sendo um sinônimo da palavra progresso sob a ótica capitalista, onde o que importa são os “altos índices de rendimento dos fatores de produção” sob o ponto de vista de um mecanicismo da Natureza e que esta existe para prover o homem de suas necessidades.

Porém, ao olharmos o vocábulo fora de uma ótica mecanicista da Natureza e considerando ainda que somos um elo da corrente da vida na Natureza e não seus possuidores e proprietários, de imediato seremos conduzidos a repensar tais colocações e redefinir difusamente sob à ótica do Pensamento Complexo o conceito-chave de “Desenvolvimento Sustentável” como a apropriação e utilização dos recursos naturais com visão de futuridade, onde fica demonstrada a preocupação com a sobrevivência das gerações futuras de todas as formas de vida do planeta, sob o preceito da inclusão solidária da espécie humana e não de sua exclusão como forma superior de existência, o que forma as bases jurídicas para o direito transgeracional.

É de fundamental importância a mudança de paradigma científico no concernente as questões ambientais, mais precisamente no abandono da visão mecanicista da Natureza de Descartes e Newton, na direção de uma visão holística ecológica, onde o homem faz parte e está incluído e não é parte isolada e excluído por ser forma de vida superior e dominadora.

Os novos pensamentos e paradigmas científicos no concernente não só as questões ambientais como de toda e qualquer forma de saber já iniciaram a jornada rumo ao ecocentrismo com o conseqüente abando do antropocentrismo.

De fundamental relevância a colocação de Fritjof Capra a respeito do padrão para a compreensão da vida, da indagação se existe um padrão que possa ser identificado em todos os organismos vivos.

Este padrão é a rede, ou teia como se preferir. Onde quer que encontremos sistemas vivos – organismos, partes de organismos ou comunidades de organismos– poderemos identificar a auto-organização em forma de rede, de teia. De acordo com Capra “sempre que olhamos para a vida, olhamos para redes”¹⁵. Relevante ainda mencionar que se todas as organizações dos sistemas vivos se organizam em forma de rede, de teia, nem todas as redes são sistemas vivos.

Tais considerações nos levam a refazer nosso pensamento e nos força a redirecionar nossos

¹⁵ CAPRA, Fritjof. **A Teia da Vida**. São Paulo: Editora Cultrix-Pensamento, 1975, p. 78.

conceitos, por exemplo, de que as leis deterministas Darwinianas não mais se sustentam, pois possuem sua base nos antigos preceitos de Descartes e de Newton, e que qualquer consideração com referência a rede, a teia da vida nos leva a repensar a Teoria da Evolução das espécies, mais como uma consequência da autopoiesis, estruturas dissipativas e cognição dos sistemas vivos do que por lei deterministas de causa e efeito, muito embora não desconsideraremos as leis genéticas e ambientais.

Segundo Capra¹⁶, “reconectar-se com a teia da vida significa construir, nutrir e educar sociedades sustentáveis, nas quais podemos satisfazer nossas aspirações e nossas necessidades sem diminuir as chances das gerações futuras”.

Segundo Capra¹⁷, “a cognição é a atividade que garante a autogeração e a autoperpetuação das redes vivas. Em outras palavras, é o próprio processo da vida”, ou ainda “a cognição envolve todo o processo da vida – inclusive a percepção, as emoções e o comportamento– e nem sequer depende necessariamente da existência de um cérebro e de um sistema nervoso” o que por si só finalmente supera o dualismo cartesiano entre mente e matéria.

Não é necessário ser nenhum cientista ou ambientalista para, numa atitude sincera de observação da realidade, chegar a conclusão de que estamos vivenciando um momento histórico onde nos deparamos com um ponto de bifurcação civilizatório devido ao abismo intelectual, moral e espiritual contemporâneo. Querer responsabilizar o pensamento mecanicista da natureza de Descartes ou até a idéia de causa e efeito de Newton como responsável pela crise existencial que vivemos é simples e simplório demais, pois mesmo a dualidade cartesiana não mais é justificativa para o que acontece no mundo.

1.3.4.1 A perspectiva dialógica da sustentabilidade

O funcionamento de um sistema – conjunto de elementos reunidos para cumprir uma finalidade– é explicado por sua lógica; o *modus operandi* do sistema é a lógica do sistema, como ele opera. A lógica do funcionamento de um planejamento e de um agir estratégico é dado por três essências, quais sejam:

¹⁶ CAPRA, Fritjof. **A Teia da Vida**. São Paulo: Editora Cultrix-Pensamento, 1975, p. 87.

¹⁷ CAPRA, Fritjof. **A Teia da Vida**. São Paulo: Editora Cultrix-Pensamento, 1975, p. 50.

- a) *A primazia da competição*: em todas as etapas de implantação do planejamento estratégico e principalmente na implementação das estratégias, a lógica é sempre a da competição, sendo que esta pressupõe a exclusão do outro, ou pelo menos a redução de seu espaço e este outro podem ser pessoas, organizações ou a própria natureza.
- b) *O domínio da razão instrumental*: tudo e todos são instrumentos do meu desejo e da missão que escolhi e o que justifica tal afirmação é a razão instrumental, quando os fins justificam os meios, sem nenhum escrúpulo e sem remorsos.
- c) *A redução da missão às metas*: o sucesso das estratégias e a concretude dos planos é dado pelas metas por seu caráter reducionista, pois uma vez atingido a meta, esta pode ser revista e ser superada por outra, pois a missão no planejamento estratégico moderno é algo que não se atinge nunca, é utópico seu alcance concreto.

O histórico do planejamento estratégico nos induz a pensar que seu único elemento motivador, tanto das ações quanto das emoções, bem como de sua lógica e raciocínio seria a competição, porém, a partir de agora, se apresenta uma outra possibilidade, qual seja, a de se associar ao planejamento estratégico uma lógica dialógica, cujo elemento motivador seja uma unidade –qualidade daquilo que é unido, e não uma unicidade– qualidade daquilo que é único.

2. A INSTALAÇÃO DO CONFLITO AMBIENTAL: UM PROCESSO DE EXCLUSÃO HUMANA

2.1. O conceito de conflito sob a ótica do pensamento complexo

À luz da Teoria do Pensamento Complexo e ainda da Lógica Difusa, torna-se necessária uma análise a partir das relações nas quais o conflito se encontra inserido, e assim sendo, é fundamental que se qualifique a expressão conflito, pois a mesma deixa de possuir valor em si, para se tornar parte de uma relação, por exemplo, quando qualificamos conflito urbano, conflito armado, conflito militar, conflito econômico ou financeiro...

Ao avançarmos neste rumo de investigação, constatamos que nossa sociedade, como não possui uma lógica difusa baseada na solidariedade humana e sim uma lógica binária alicerçada na competitividade, possui o conflito em seu cerne. Como toda competição requer uma estratégia, aquela adotada na sociedade capitalista como pedra fundamental foi a estratégia da guerra, do

conflito, com vistas a alcançar o sucesso em todas as atividades humanas, seja em tempos de guerra ou de paz.

Neste ponto, torna-se necessário o estabelecimento de um domínio linguístico na construção do conceito de conflito ambiental. Ao analisarmos os vocábulos “conflito” e “ambiental”, em uma tentativa frustrada de simbiose ou pura aglomeração, verificaremos que a simples fusão não apresenta resultado que traduza o real conceito no novo termo agora qualificado, pois a *strito sensu*, seria simplesmente luta do ambiente, ou luta com o ambiente.

Porém, ao analisarmos a questão do conflito ambiental à luz da Teoria do Pensamento Complexo, onde o importante passa a ser as relações e suas implicações, poderemos estabelecer um domínio linguístico tal que nos possibilite identificar de pronto o que conflito ambiental pretende tornar claro, pretende exprimir.

Para que se estabeleça com rigor o domínio linguístico e a idéia-conceito do que significa conflito ambiental é necessário que anteriormente se tenha claro o significado da expressão degradação Ambiental.

Para que a degradação ambiental instale-se e passe a existir é imprescindível que a luta pela sobrevivência do ser humano perante a natureza, implique não somente na sua dominação e controle, mas sim na sua espoliação e extermínio, de maneira consciente ou não, de maneira alienada ou não ou até imbuída de má fé, onde se torna fundamental a exclusão das leis naturais e o desrespeito pela “teia da vida”¹⁸ e pelo sagrado da natureza. Desta forma, tem-se um julgamento errôneo de que os recursos naturais são infinitos e jamais se exterminarão e que não existe a necessidade de uma utilização racional destes recursos com vistas a sustentabilidade.¹⁹

Parte-se do principio de que a natureza se auto-renova, se auto-gerência, se auto-regenera (o que acontece até um determinado nível, dependendo do intervalo temporal e do nível de degradação, respeitando-se as curvas de resiliência⁷ e homeostase⁸ dos ambientes naturais. Tal pensamento é equivocado, pois a natureza é finita, esgota-se, não é ilimitada. Desta forma, pode-

¹⁸ CAPRA, Fritjof. **A Teia da Vida**. São Paulo: Editora Cultrix-Pensamento, 1975.

¹⁹ SILVA, Daniel J. **O tao da Estratégia: uma perspectiva dialógica para o planejamento estratégico da sustentabilidade**. Florianópolis. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental. UFSC, 2002, p. 112.

⁷ Resiliência de um ambiente é sua elasticidade ambiental, ou seja, a capacidade de retornar ao nível inicial após alguma espécie de perturbação por agentes externos. É a capacidade de regeneração ambiental após estímulos negativos e positivos.

⁸ Homeostase de um ambiente é a interdependência e a complementaridade das formas de vida, o equilíbrio dinâmico das espécies de um ecossistema.

se concluir que o conflito ambiental é “a degradação ambiental aliada a um conflito social”.²⁰

2.2 O conflito individuo/ sociedade x natureza

Pode-se sub-dividir os vários tipos de ocupação humana de ambientes e ecossistemas, dependendo da freqüência com a qual existe a apropriação dos espaços:

- a) **Usuários Sazonais Esporádicos**, que se constituem em população flutuante, não se integrando a comunidade local e se apropriando de ambientes em intervalos temporais de no máximo alguns dias, ou mais freqüentemente finais de semana, por exemplo turistas que visitam balneários.
- b) **Usuários Sazonais Freqüentes** que não se constituem em população flutuante pois possuem vida integrada a comunidade local em determinados níveis de atividade social e cultural e tentam manter uma ocupação territorial de posse em definitivo independente de possuírem título da terra ou não, e finalmente
- c) **Usuários comunitários** que se constituem em membros da comunidade onde se encontram inseridos possuindo residência e domicílio no ambiente e ainda laços e raízes culturais, sociais e históricas, por exemplo membros de uma comunidade pesqueira.

Cada um destes três tipos de usuários/pessoas que freqüentam estes espaços e ecossistemas provoca uma espécie de degradação ambiental particularizada, dependendo do tipo da utilização que cada um deles faz destes ambientes e ecossistemas, o qual é nosso objeto de estudo.

O primeiro grupo de estudo, denominado **Usuários Sazonais Esporádicos** produz um tipo particularizado de degradação ambiental muito comum àqueles que, desrespeitando as diferenças culturais comunitárias, egoisticamente se apropriam e usufruem de espaços públicos com a finalidade única da busca de seus interesses privados, sem se preocupar com a maneira como interagem com estes ambientes e ecossistemas.

Muito embora se apropriem destes ambientes e ecossistemas com o objetivo único de

²⁰ REIS, Alfredo dos. **Mediação Transdisciplinar de conflitos ambientais em unidades de conservação - estudo de caso na Praia de Naufragados/Parque Estadual da Serra do Tabuleiro/SC**. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental. Florianópolis/SC: UFSC, 2003, p. 171.

atender seus interesses privados, ao se apropriarem destes espaços, esquecem as motivações e necessidades que os levaram a se apropriar destes ambientes e passam a produzir os mais insensatos tipos de agressão e degradação da natureza.

Sem um mínimo de consciência ambiental e conhecimento das leis naturais devido a inexistência de uma política ambiental que culminasse em um processo pedagógico de educação ambiental sério e coerente em nosso país, se apropriam destes ambientes e ecossistemas e passam a realizar todo o tipo de degradação ambiental como se não houvesse a mínima necessidade de respeito as leis naturais (retirada de cobertura vegetal do solo, abandono de dejetos orgânicos e resíduos sólidos e líquidos como latas, papéis, restos de alimentos, etc.) pois afinal, a ocupação é esporádica e atende a uma necessidade imediatista de quem a realiza.

Frequentemente ocorrem conflitos sociais entre este grupo e os ditos *usuários comunitários*, os quais não aceitam que “estranhos” se apropriem desta forma e desta maneira do ambiente onde vivem, passando a existir o acirramento dos ânimos e até posturas radicais e pré-conceituosas de que todo imigrante ou pessoa estranha quando adentra estes ambientes e espaços traz consigo a mais variada mescla de problemas e a finalidade única seria importunar a comunidade.

Muito embora seja bastante visível a degradação ambiental provocada por este grupo de usuários, os mesmos não provocam danos de grandes proporções, medianamente assimilados pela curva de Resiliência e Homeostase dos ambientes e ecossistemas e neste caso específico o impacto ambiental é muito mais visual do que efetivo.

O segundo grupo de estudo, denominado usuários sazonais freqüentes produz um outro tipo particularizado de degradação ambiental, agora mais efetivamente agressivo, pois, além de produzir em menor grau o mesmo tipo de degradação ambiental do grupo anteriormente citado, este grupo se apropria da terra em lotes ou glebas e passa a assumir a atitude de posseiro e/ou proprietário de terra, se instalando aqui a questão da posse da terra, a questão fundiária e especulativa.

Relevante ressaltar que a grande maioria dos componentes deste grupo de usuários não é constituída de moradores destes ambientes e ecossistemas e não possuem estes espaços como sua única e exclusiva residência. Muito mais um segundo espaço de ocupação do que necessariamente um local de moradia.

Os usuários deste grupo que se apropriam desta forma destes espaços e ecossistemas degradam em um nível muito maior do que o grupo anterior instalando barracos sem o necessário tratamento de despejo de dejetos, e quando o possui ou os despeja a céu aberto, ou utilizam o ineficaz sistema fossa-sumidouro com contaminação direta do lençol freático, e nem possuem a noção da existência dos tratamentos de dejetos por filtro anaeróbio, pois em um país com uma faixa imensa de pessoas abaixo da linha da pobreza que está e deve mais se preocupar com sua subsistência falar em “filtro anaeróbio” se constitui em uma piada de extremo mau gosto.

O terceiro grupo de estudos denominado de *usuários comunitários* (os usuários legais e mais legítimos de ambientes e ecossistemas) são constituídos por pessoas que se constituem em membros integrantes das comunidades e são os que menos produzem degradação ambiental.

A degradação ambiental realizada por estes usuários é a menos intensa e a menos agressiva de todos os três grupos de usuários até agora analisados, uma vez que a relação conflituosa de indivíduo/sociedade X natureza acontece a partir de uma relação perene e não transitória com a terra, pois possuem laços ontológicos pois é ali que nasceram, vivem e pretendem morrer, ou seja, é o “lar” desta comunidade e em última análise sua referência territorial.

É plenamente demonstrada pela população a vontade de inclusão ambiental nos seus espaços e ecossistemas e, mesmo os mais desavisados conseguem se aperceber que a questão ambiental é premente e a degradação atinge a todos indistintamente. Muito embora as políticas públicas de preservação e conservação ambiental estejam mais direcionadas a um segmento específico da população, pois espaços ditos “nobres” possuem todo o tipo de atuação de políticas públicas que se direcionam as questões ambientais, o que de forma alguma ocorre em bairros periféricos e fora do cinturão urbano das grandes cidades.

As atitudes dos indivíduos e de seus grupos sociais demonstram claramente e configuram a vontade tácita e, sobretudo, expressa de comunidades na tentativa da preservação ambiental de ecossistemas onde habitam, ao contrário do discurso das instituições ligadas as questões ambientais envolvidas no litígio da posse da terra ou inclusive na lógica estrutural da exclusão humana no cerne de nossa legislação ambiental.

A simples exclusão de indivíduos e comunidades em nada resolverá a questão da degradação ambiental, mesmo porque a população denominada Usuários Sazonais Esporádicos

continuará a frequentar estes ambientes e ecossistemas.

No mínimo, é preciso repensar a atitude excludente das pessoas a frente das instituições ligadas a questão ambiental, pois uma política de inclusão comunitária significa conseguir aliados na luta pela preservação ambiental. Por sua vez, uma política de exclusão comunitária cria um grave problema social e significa menos aliados nesta causa e nesta luta.

3. A TEORIA CIENTIFICA TRANSDISCIPLINAR COMO FERRAMENTA NA MEDIAÇÃO DE CONFLITOS AMBIENTAIS

Todo o conflito entre o Homem/Sociedade X Natureza tem sua origem na visão mecanicista cartesiana da Natureza, onde por princípio o Homem se considera no direito de usar e usufruir dos bens naturais da forma como melhor lhe convier. Desta forma, ao apropriar-se da Natureza como se fosse seu dominador e possessor totalitário, o ser humano provoca a degradação ambiental e estabelece um conflito com o natural que ele mesmo não compreende.

Se a degradação ambiental é fruto do embate das emoções entre o homem e a natureza, e o conflito social é resultante do confronto entre indivíduos/comunidade X sociedade/Estado, o conflito ambiental como aqui é entendido e apreendido também tem origem no conflito das emoções. Por principio, todo conflito ambiental é um conflito de emoções.

Enquanto o homem não transcender sua visão mecanicista reducionista da natureza não conseguirá emergir, ainda dentro do nível de realidade afetiva, do conflitual para o contraditório. A partir do momento em que o homem passar a reconhecer de que faz parte da Teia da Vida e que não é uma forma de existência superior, a parte dominadora e possessória, ingressará no nível de realidade afetivo contraditório com o reconhecimento da existência de outras formas de vida e suas pertinências.

Será capaz de perceber que sua condição não é estática, e sim, dinâmica, com uma série infinita de relações e que necessita apreender sua condição natural e aprender como lidar com seu ambiente. Entretanto, só existe a transcendência do nível de realidade conflitual para o nível de realidade contraditório com um olhar de AMOR, sentimento (emoção refletida) aqui entendido como o reconhecimento da legitimidade do outro, neste caso, a Natureza e toda a sua biodiversidade.

Somente o conceito de Desenvolvimento Sustentável em sua racionalidade não mecanicista

cartesiana reducionista e sim biocêntrica includente difusa possui a capacidade de solucionar a dicotomia do Homem com o seu Ambiente, pois a apropriação dos recursos naturais de maneira mecanicista reducionista excludente já se mostrou um modelo completamente ineficaz e fracassado. É, portanto, o terceiro elemento capaz de solucionar o conflito. Na ótica destes pesquisadores, o Desenvolvimento Sustentável seria o modelo mais eficaz para garantir a existência do Homem e suas próximas gerações.

No nível de realidade conceitual (segundo nível de realidade na verticalidade de acessamento cognitivo da metodologia transdisciplinar), onde efetivamente trabalha-se a construção de conceitos que permitem a transcendência do conflito emocional do nível de realidade afetivo, o par de contraditórios é representado pelos conceitos de Degradação Ambiental (racionalidade fechada mecanicista reducionista cartesiana excludente de apropriação dos recursos da natureza) e de Preservação Ambiental (racionalidade aberta solidária includente, co-relacionado com os direitos difusos).

Desta maneira, na suposta tentativa de preservação de ecossistemas e ambientes, e baseados no cumprimento da Legislação que rege a questão ambiental no país (legislação extremamente excludentes devido a filosofia de legado arbitrário de nossa sociedade e pela ignorância dos legisladores no referente aos conceitos biológicos e princípios da “teia da vida”⁹ que regem nossos ambientes), os representantes do Ministério Público Estadual e Federal deflagraram intensa e muitas vezes injusta batalha contra comunidades e indivíduos de forma isolada dentro de uma corrente dinâmica do direito positivista ou legalista.

A partir daqui podemos definir um dos elementos do par de contraditórios deste nível de realidade conceitual, qual seja a preservação ambiental baseada no Direito Difuso da Coletividade.

No mesmo processo, encontramos do outro lado a comunidade, que devido a um processo de ausência de uma pedagogia alicerçada na educação ambiental, ao se apropriar de maneira mecanicista reducionista cartesiana da natureza provoca tanto a degradação ambiental, como abre a possibilidade da irreversibilidade de recomposição de ecossistemas.

A partir de então é plenamente possível identificar o outro elemento do par de contraditórios deste nível de realidade conceitual, qual seja, a degradação ambiental representada e aliada aos princípios do direito privado.

⁹ Alusão à obra de Fritjof Capra.

Difícilima a existência de profissional unidisciplinar com capacidade para emitir um laudo sobre a situação sem cometer os erros mais grosseiros possíveis, pois querer, de forma unidisciplinar, ou até multidisciplinar, emitir parecer sobre questões ambientais, não se converte em um simples ato alienado, ou de ignorância, e sim, da mais pura má-fé profissional possível de um especialista, seja ele quem o for, devido as inúmeras condicionantes complexas de vários universos disciplinares.

Cabe agora, indicar uma saída científica plausível, que resolva a questão e forneça alicerçamento técnico científico e ético nestas situações.

Muito embora no ordenamento jurídico nacional as tentativas de mediação sejam extremamente tímidas e acanhadas, e a arbitragem seja sequer mencionada nas questões ambientais, o terceiro elemento capaz de resolver o conflito entre o par de contraditórios indicado neste nível de realidade seria um **grupo de perícia transdisciplinar**, onde um grupo de vários especialistas e seus respectivos universos disciplinares se reunissem e ao se constituírem em um grupo –unidades e seu ambiente e um Sagrado Universal–, sob a coordenação solidária de um ou mais deles, fosse capaz de emitir um laudo pericial devidamente alicerçado nos mais elevados princípios éticos e morais, sob a luz do rigor científico, para que, aquele magistrado que fosse efetuar juízo de valor para a emissão de sentença cometesse um mínimo de erros possível baseado em tal laudo pericial transdisciplinar.

Fica extremamente difícil para não dizer impossível para qualquer juízo, por mais informado que o seja e dotado de um concreto arcabouço ético, estando desguarnecido de um número expressivo de peritos constituídos em um grupo transdisciplinar com um único Sagrado emergente, emitir uma sentença que cumpra sua finalidade maior –solucionar litígios (se é que efetivamente decisões judiciais “solucionam litígios” ou meramente “satisfazem uma das partes”?)–.

Decida por quem decidir, uma vez que o universo unidisciplinar de qualquer juízo é limitado nas questões ambientais, sem o aparato técnico de um grupo de especialistas científicos, cometerá ou erros de excesso punitivo, ou erros de excesso pernicioso devido a arrogância de formação unidisciplinar.

Conseguimos imaginar a angústia de quem, mesmo assoberbado das mais sinceras intenções de não prejudicar a quem quer que o seja, tanto a comunidade/sociedade quanto a

Natureza, depare-se com uma situação ambígua como esta: ter que decidir entre a preservação ambiental e a exclusão de pessoas, ainda mais tendo que se basear e dar eco a um mandato que contém leis que regem a questão ambiental de maneira reducionista excludente dos seres humanos.

Uma encruzilhada ética que joga quem quer que o seja na mais extrema solidão, pois segundo Platão “só existe algo pior do que sofrer uma injustiça e este algo é provocar uma injustiça”.²¹

3.1 Nível de Realidade Estratégico

Neste nível de realidade o par de contraditórios é representado de um lado pela exclusão legal ocasionada ou por uma sentença judicial legal, justa e legítima (se apoiada e alicerçada em um laudo pericial transdisciplinar) ou legal, injusta e ilegítima. Tal afirmação baseia-se no fato de que esta decisão será calcada em uma legislação excludente dos seres humanos e cheia do ranço histórico autoritário de nossa sociedade, a qual esteve sob o jugo de regimes governamentais totalitários por décadas e décadas, o que causou todo este maniqueísmo jurídico – se é que algo efetivo mudou–).

De outro lado, tem-se ainda a total ausência da formulação de estratégias que propiciem a participação comunitária no processo decisório legal, onde a comunidade possa exercer todas as suas prerrogativas enquanto grupo humano e célula da sociedade.

A participação da sociedade enquanto grupo humano e reconhecida célula social no processo decisório judicial se contrapõe a exclusão legal uma vez que existe por parte de toda e qualquer comunidade um desejo natural e histórico mais que comprovado de tentativa de preservação dos ambientes onde existem e habitam, muito embora possa se apresentar equivocado e longe de ser considerado efetivo.

Mesmo que aceitemos a decisão de exclusão judicial como justa, porém ilegítima, após todo um processo judicial nos moldes aqui considerados ideais sob a argumentação de que seres humanos e comunidades realmente provocam degradação ambiental e são vetores de poluição e extermínio de ambientes e ecossistemas, mesmo assim, existe ainda a possibilidade de, em um nível imediato mais acima na verticalidade de acesamento cognitivo da metodologia

²¹ PLATÃO. **A República**. São Paulo: Martin Claret, 2002, p. 156.

transdisciplinar, se encontrar uma solução para este conflito, qual seja, um processo de pedagogia (educação ambiental), o qual se torna o terceiro elemento solucionador do conflito deste par de contraditórios.

3.2 Nível de Realidade Conceptivo

É a partir de agora que eficaz e efetivamente o processo de mediação começa a ocorrer, pois começarão a ser estabelecidas estratégias com a finalidade de se passar a ter uma visão aberta da inclusão de seres humanos e de comunidades. Em todo o projeto de se preservar ambientes e ecossistemas deve haver o abandono da visão cartesiana reducionista excludente.

Verifica-se por parte das instituições ligadas às questões ambientais a existência de uma estratégia de exclusão humana com a justificativa falaciosa do discurso de preservação e conservação ambiental, pois é mais fácil excluir do que incluir, ou como diria Tomas More “[...] como quase toda a gente, vos assemelhais aos maus professores, sempre mais prontos a bater nos alunos que a ensiná-los”.²²

Por si só, o projeto ambiental institucional estatal se revela como um dos elementos do par de contraditórios deste nível de realidade conceptivo. O outro elemento consiste na realidade ontológica comunitária a qual nos revela uma população constituída por pessoas pobres e miseráveis (as abastadas e empresas poluidoras realizam e firmam Termos de Ajustamento de Condutas), analfabetas, desprovidas de todas as obrigações do estado como educação, saúde, moradia, cidadania, e carente de todas as fugas possíveis de tantas e tantas mazelas humanas.

Entretanto, é possível apontar um terceiro elemento pacificador do par de contraditórios, qual seja, o *Modelo PEDS –Planejamento Estratégico do Desenvolvimento Sustentável–* como elemento libertador e redentor do calvário de seres humanos e comunidades, baseado na obra de Daniel J. Silva²³ com um enfoque dialógico.²⁴

²² MORE, Thomas. **A Utopia**. São Paulo: Martin Claret, 2002, p. 27.

²³ SILVA, Daniel J. **Uma abordagem cognitiva ao planejamento estratégico do desenvolvimento sustentável**. Florianópolis. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. UFSC, 1998.

²⁴ SILVA, Daniel J. **O tao da Estratégia: uma perspectiva dialógica para o planejamento estratégico da sustentabilidade**. Florianópolis. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental. UFSC, 2002.

3.3 Nível de Realidade Cognitivo

Dentro do nível de realidade cognitivo, após a transcendência da maioria das dificuldades nas relações com o ambiente por parte dos seres humanos e comunidades, após a efetivação de um Planejamento Estratégico do Desenvolvimento Sustentável (PEDS), claro se torna o poder comunitário depois que esta célula social se organiza e passa a aprender com o próprio operar. Após a implantação do PEDS e a conseqüente relação harmônica dos seres humanos e comunidades com seu ecossistema, no mínimo, ficaria escancaradamente ilegítimo o desalojamento de qualquer ser humano ou comunidade que não ofereça nenhum dano ao ambiente ocupado sob a interpretação literal das normas do direito ambiental.

Nesta etapa, todo o processo se abre, se revela e se transcende na necessidade de não só as pessoas mas como também e principalmente o Estado ter de aprender e apreender a conviver com as diferenças. Talvez os próprios seres humanos e comunidades possam pedagogicamente ensinar este mesmo Estado a conviver com estas diferenças.

De fácil identificação os elementos que compõem o par de contraditórios deste nível de realidade, quais sejam o *poder político comunitário* após um processo revolucionário de atuação com relação ao ambiente, principalmente após a implantação de um processo pedagógico de educação ambiental, eixo mestre do PEDS, porém, evidente que as instituições ligadas às questões ambientais continuam a querer exercer seu poder calcados no poder institucional do Estado, segundo elemento do par de contraditórios.

Tais projetos seriam, por princípio, os mais eficazes, pois um projeto conjunto entre seres humanos e/ou comunidades e as instituições ligadas as questões ambientais de pronto alavancaria além de recursos pessoais e humanos, uma imensa quantidade de monitores ambientais que supririam até a falta de recursos de falta de pessoal destas mesmas instituições.

3.4 Nível de Realidade Efetivo

Como último nível de realidade, chegamos ao topo do acesamento vertical cognitivo e desembocamos no nível efetivo de realidade, onde, por força da metodologia transdisciplinar, retornaremos ao nível afetivo e iniciaremos uma retroalimentação de todo o processo.

De qualquer forma, mesmo neste nível, onde o que nos interessa é a efetivação do processo e se na realidade foi eficaz e efetivo, podemos ainda identificar um par de contraditórios que só encontram sua transcendência no retorno ao plano afetivo, quais sejam, a realidade ontológica ambiental comunitária, a qual não se altera mesmo quando passando por um processo desta dimensão e desta natureza, pois as marcas de todo o processo histórico cultural excludente até então não podem e nem devem ser apagados da realidade histórica e cultural dos seres humanos.

Da mesma forma, não há nem a ilusão nem a ingenuidade de que a realidade ontológica institucional do estado também não se altera de uma hora para a outra, pois mesmo que se consiga reverter o atual estágio do exercício do poder pelo poder pertinente a lógica estrutural de nosso ordenamento jurídico na forma de instrumentalização do uso do mandato por um número significativo de elementos a frente destas instituições ligadas às questões ambientais, assim que for possível, esta realidade ontológica institucional do estado tentará emergir para conceder privilégios a poucos... alguns poucos em detrimento de muitos.

E eis que retornamos ao local de onde nunca deveríamos ter nos ausentado, ao plano afetivo, pois nossa transcendência só se dará pelas emoções e pelos sentimentos mais fecundos e criadores.

Não há como solucionar tanto as questões ambientais quanto qualquer das outras questões humanas somente pela racionalidade, pelo intelecto, pelo reconhecimento do outro, seja este outro um membro da nossa espécie ou de qualquer outra forma de vida deste planeta ou quiçá de fora dele.

O único sentimento revelador da existência do outro é o AMOR – o terceiro elemento—, porque mesmo sem sermos oniscientes, compreendemos que *não amamos porque somos bons e sim somos bons porque somos amados.*

Constata-se, desta forma, a aplicabilidade do paradigma científico da teoria transdisciplinar à Ciência Jurídica, com enfoque no Direito Ambiental. Sua aplicação é uma alternativa possível para a resolução de conflitos humanos, por trazer em sua lógica de atuação o reconhecimento das demais formas de saber além da ciência, como a tradição, as artes e senso comum e, ainda por propor o diálogo entre estes saberes. A despeito da mera opinião de alguns operadores do Direito, revela que a lógica estrutural de nosso ordenamento jurídico é a da exclusão humana, e a dita

ciência jurídica se encontra convertida em simples aparato de controle social de um extrato social em detrimento dos demais e, no caso específico do estudo, em uma reserva legal de espaço.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

BRYSON, John M. **Strategic Planning for public and nonprofit organizations**. San Francisco: Jossey-Bass, 1988.

CAPRA, Fritjof. **A Teia da Vida**. São Paulo: Editora Cultrix-Pensamento, 1975.

DAMÁSIO, António R. **O Erro de Descartes: emoção, razão e o cérebro humano**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 1996.

DESCARTES, René. **O Discurso do Método**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1996.

JAPIASSU, Hilton. **Interdisciplinaridade e Patologia do Saber**. Rio de Janeiro: Imago, 1976.

KUHN, Thomas S. **A Estrutura das Revoluções Científicas**. São Paulo: Perspectiva, 2000.

MINTZBERG, Henry. **The rise and fall of strategic planning**. New York: Free Press, 1994.

MORE, Thomas. **A Utopia**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

MORIN, Edgar. **Ciência com Consciência**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

NICOLESCU, Basarab. **O Manifesto da Transdisciplinaridade**. São Paulo: Triom, 1999.

PLATÃO. **A República**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

REIS, Alfredo dos. **Mediação Transdisciplinar de conflitos ambientais em unidades de conservação - estudo de caso na Praia de Naufragados/Parque Estadual da Serra do Tabuleiro/SC**. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental. Florianópolis/SC: UFSC, 2003.

SILVA, Daniel J. **Uma abordagem cognitiva ao planejamento estratégico do desenvolvimento sustentável**. Florianópolis. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. UFSC, 1998.

SILVA, Daniel J. **O tao da Estratégia: uma perspectiva dialógica para o planejamento estratégico da sustentabilidade**. Florianópolis. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental. UFSC, 2002.

APORTES INTERDISCIPLINARES PARA COMPREENSÃO DA SUSTENTABILIDADE

Zenildo Bodnar¹

Vladimir Passos de Freitas²

Kaira Cristina da Silva³

INTRODUÇÃO

O conjunto amplo de possibilidades que o mundo do conhecimento oferece definitivamente não permite ou consente com um labor acastelado, da caserna ou paroquial, pois na atitude de fazer ciência é fundamental que se empreenda uma perspectiva aberta, democrática e acolhedora para todas as formas e modos do saber.

A complexidade dos fenômenos no atual curso da história alcançou graus de sofisticação que dificultam cada vez mais as possibilidades das disciplinas, ou seja, do saber disciplinar. Categorias como, por exemplo, natureza, ambiente, sustentabilidade e cidade, exigem estratégias de cognição mais sistemáticas e holísticas que subvertam as fronteiras do conhecimento tradicional e que projetem o facho de luz da inteligência também para o horizonte do futuro.

É com esta perspectiva que o presente estudo vai tentar um diálogo de aproximação entre interdisciplinaridade e sustentabilidade, com o objetivo de enfatizar a necessidade da ampliação dos vínculos e alicerces de sustentação da casa comum. Enfatiza-se, nesta análise, que estes vínculos devem ser projetados a partir de uma ecologia integral e que fomente relações mais empáticas e solidárias entre humanos e não humanos e o porvir.

¹ Possui graduação em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (1998), Mestrado em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (2003); Mestrado em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade (PGAU - Cidade) pela UFSC na linha de pesquisa Meio Ambiente e Planejamento Urbano; Doutorado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2005), Pós-Doutorado em Direito Ambiental na Universidade Federal de Santa Catarina e Pós-Doutorado em Direito Ambiental na Universidade de Alicante (Espanha). Registrador de Imóveis em Videira - SC. Professor dos Programas de Doutorado e Mestrado na Universidade do Vale do Itajaí (SC) - UNIVALI (SC, Brasil). E-mail: zenildo@univali.br.

² Pós-doutor em Saúde Pública e Meio Ambiente pela USP. Mestre e doutor em Direito pela UFPR. Professor de Direito Ambiental na graduação e pós-graduação estrito senso da PUC-PR. Ex-Promotor de Justiça nos Estados do Paraná e São Paulo. Desembargador Federal aposentado do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, onde foi Corregedor e Presidente. E-mail: Vladimir.freitas@terra.com.br.

³ Mestranda em Ciência Jurídica pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí. Bolsista do Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Particulares – PROSUP/CAPES. Pós-Graduada em Direito Penal e Processual Penal pela Escola do Ministério Público de Santa Catarina. Graduada em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí. Advogada. Itajaí, Santa Catarina, Brasil. E-mail: kairasilva@outlook.com.

Para o alcance destes objetivos, este capítulo foi estruturado da seguinte forma: a) o ponto de partida será, a partir da epistemologia da complexidade, demonstrar a importância do conhecimento interdisciplinar nas ciências humanas e sociais; b) o momento central da análise será a abordagem da sustentabilidade, enquanto categoria interdisciplinar, nas suas diversas dimensões; c) ao final serão empreendidas reflexões sobre uma sustentabilidade baseada na ecologia integral e na empatia global.

1. A PRODUÇÃO INTERDISCIPLINAR DO CONHECIMENTO NAS CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

O postulado da segmentação, característico do método cartesiano, é notoriamente insuficiente e inadequado para abarcar as complexas demandas por conhecimento científico na atualidade.

A complexidade é a grande característica desafiadora das ciências nos novos tempos e requer novas atitudes epistemológicas mais versáteis e aptas para respostas mais adequadas ou, pelo menos, novas questões problematizadoras, mais consequentes em termos sociais e humanos.

Conforme observa Morin⁴, fazer ciência em complexidade, portanto, não é pretender substituir a diferença pelo holismo, numa espécie de totalitarismo epistemológico. A complexidade não substitui, não descarta, não extingue o pensamento da ciência simplicista, mas sim vai agregar, integrar aquilo que o conhecimento disciplinar não consegue tratar adequadamente.⁵

A complexidade é invisível na divisão disciplinar do real, a concepção ontológica da disciplina, ao não se comunicar com outras disciplinas gera um fechamento em si, circunstância esta que naturalmente desintegra a complexidade. Exige a compreensão das relações entre o todo e as partes, pois é fundamental que se conheça o todo a partir da sua interação e combinação dinâmica.

O saber compartimentado, organizado e sistematizado em disciplinas, cumpriu sua função histórica, mas hoje é claramente insuficiente e em certa medida mais aliena do que educa no

⁴ MORIN, Edgar. Introdução. Oitava jornada: a religação dos saberes: *In*: MORIN, Edgar (coord.). **A religação dos saberes: o desafio do século XXI**. 5. ed. Tradução de Flávia Nascimento. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005, p. 490.

⁵ MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. 4. ed. Porto Alegre: Sulina, 2011.

sentido mais pleno e nobre do termo. Afinal, a domesticação ou adestramento, produzido pelo sistema tradicional de ensino, habilita o cidadão para ter muito mais atitudes de separação do que para a conexão, esta indispensável e necessária para a empatia e solidariedade enquanto construtos da sustentabilidade.

Conforme entrevista, Morin⁶ afirma que a ‘transdisciplinaridade’ é o que possibilita, através das disciplinas, a transmissão de uma visão de mundo mais complexa. E esta conclusão encontra respaldo em inúmeros pensadores da atualidade, a exemplo de Enrique Leff⁷, que destaca a necessária visão sistêmica, pensamento holístico e importância da interdisciplinariedade como estratégias epistemológicas da atualidade. Nesse sentido também foi a conclusão de Joana Pedro⁸, que, em entrevista recente, afirmou que a interdisciplinaridade busca “criar passarelas entre diferentes disciplinas e permitir que a pessoa abra horizontes e não fique só na sua especialidade”.

Para os objetivos deste estudo não será estabelecida distinção entre as categorias interdisciplinaridade e transdisciplinaridade, pelo fato de ainda não haver consenso doutrinário a respeito, nem precisão terminológica. Alguns autores inclusive preferem as expressões pós-disciplinaridade ou supra-disciplinaridade.⁹ Porém, deve-se advertir que estas categorias não se confundem com conhecimento multidisciplinar, este sim caracterizado pela ausência de troca ou fusão de métodos e estratégias de cognição, ou seja, a multidisciplinaridade representa apenas os olhares múltiplos a partir de enfoque exclusivo do campo de cada disciplina a respeito de um fenômeno comum.

Ao advertir a natureza polissêmica da categoria interdisciplinar, Vieira¹⁰ conclui que na verdade são “lógicas ou racionalidades diferentes dialogando umas com as outras”.

A partir de instigante análise histórica, Sayer¹¹ utiliza a expressão pós-disciplinaridade e

⁶ MORIN, Edgar. Restricted complexity, general complexity. In: Colloquium Intelligence de La Complexité: épistémologie et pragmatique, 2005b, Cerisy-La-Salle. **Annais...** Cerisy-La-Salle: CCIC (Centre Culturel International de Cerisy), 2005, p.5-29. Disponível em: <<http://cogprints.org/5217/1/Morin.pdf>>. Acesso em 13 jul. 2016.

⁷ LEFF, Henrique. **Saber Ambiental: Sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder.** Trad. Lúcia Mathilde Endlich Orth. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

⁸ PEDRO, Joana. Congresso interdisciplinar da UFSC começa no dia 27. **Entrevista concedida ao SBT Meio Dia.** Disponível em: <http://www.sbtsc.com.br/sbthd/q/1896/SBT_Meio_Dia/congresso_interdisciplinar_da_ufsc_comeca_dia_27>. Acesso em 10 jul. 2016.

⁹ SAYER, Andrew. For postdisciplinary studies: Sociology and the Curse of Disciplinary Parochialism/Imperialism’. In: ELDRIDGE, (et al). **Sociology: Legacies and Prospects**, Durham: Sociologypress, 2000.

¹⁰ SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE INTERDISCIPLINARIDADE NO ENSINO, NA PESQUISA E NA EXTENSÃO. 2ª ed. 2015. Florianópolis. Palestra proferida por Patrícia Vieira. 2015, p. 42.

¹¹ SAYER, Andrew. For postdisciplinary studies: Sociology and the Curse of Disciplinary Parochialism/Imperialism’. In: ELDRIDGE, (et al). **Sociology: Legacies and Prospects**, Durham: Sociologypress, 2000, p. 88.

avalia que hoje deve ser celebrado o declínio das disciplinas e o desenvolvimento de estudos pós-disciplinares. Com elevada habilidade persuasiva, o sociólogo da Universidade de Cambridge, na Inglaterra, apresenta como características negativas do conhecimento disciplinar o fato de ser paroquial e imperialista. Paroquial, pela incapacidade de ver além das questões colocadas pela própria disciplina e imperialista, por tentar reivindicar territórios ocupados por outras disciplinas como próprios. Estas características estão relacionadas, pois inibem o pensar fora da estrutura de uma única disciplina. Adverte que trocas interdisciplinares podem ter agendas ocultas ou tentativas do participante de elevar o prestígio da sua teoria. Enfatiza que a pesquisa pós-disciplinar não pode ser compreendida apenas como singela fuga das restrições disciplinares, pois deve emergir a partir do esquecimento das disciplinas, e as ideias e inovações devem se identificar com a aprendizagem, não com disciplinas. Cita como exemplo de estudo autenticamente pós-disciplinar o livro de David Harvey “A condição pós-moderna”. Concluiu que o imperialismo e o paroquialismo disciplinar são prejudiciais às ciências sociais e que devemos indisciplinar a nós mesmos, não como uma desculpa para o diletantismo, mas como uma forma de alcançar uma compreensão mais coerente do mundo social a partir da pós-disciplinaridade.

A interdisciplinaridade ou transdisciplinaridade deve ser compreendida com resultado da evolução histórica e intensa mudança paradigmática. Segundo Nicolescu¹², “[...] quando nossa visão de mundo muda, o mundo muda. Na visão transdisciplinar, a Realidade não é apenas multidimensional, é também multireferencial”. Quanto ao enfoque interdisciplinar, Bernard Lepetit¹³ trabalha esta abordagem “como um processo *controlado de empréstimos recíprocos*”.

Exatamente por esta força paradigmática transformadora é que a interdisciplinaridade não deve ser interpretada apenas como mais um método que opera na borda das disciplinas, mas sim como uma nova estratégia epistemológica que amplia os horizontes do saber.

Como pondera Minella¹⁴, “no lugar das disciplinas tenho preferido o não lugar das interdisciplinaridades”, exatamente por reconhecer a necessidade de ampliação das fronteiras do conhecimento, pois é para além da borda que está a inovação e o inédito que pode contribuir efetivamente com o desenvolvimento da ciência.

¹² NICOLESCU, Basarab. **O Manifesto da Transdisciplinaridade**. 3. ed. 1º reimpressão. Trad. Lucia Pereira de Souza. São Paulo: Triom, 2008, p. 63.

¹³ LEPETIT, Bernard. **Por uma nova história urbana**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001, p. 27.

¹⁴ MINELA, Luzinete Simões. Disciplinas ou interdisciplinaridades? Meu lugar, um não lugar. In: Carmen RIAL, Naira TOMIELLO e Rafael RAFFAELLI (Orgs.). **A Aventura Interdisciplinar: 15 Anos do PPGICH/UFSC**, Blumenau: Letra Viva, 2010, v.01: 69-84, p. 186.

Esse elevado potencial da epistemologia interdisciplinar acolhe, de maneira mais adequada, categorias complexas como fenômeno urbano e, em especial, a sustentabilidade, enquanto foco central deste estudo.

Ao analisar a interdisciplinaridade como desafio teórico e prático, Selvino Assmann¹⁵ apresenta esclarecedora reflexão, no sentido de que:

Convém salientar que, por um lado, a interdisciplinaridade é vista como solução, mas, por outro, percebemos que a interdisciplinaridade é um problema a enfrentar, e pode até ser um fator de confusão quando se fala de pesquisa, de ensino, e mesmo de educação. Tornando-se com alguma frequência uma palavra mágica ou sedutora, um modismo, um termo usado sem qualquer critério, a interdisciplinaridade pode ensejar ou corresponder a uma crítica despropositada a toda investigação disciplinar e a todo ensino disciplinar, cujos frutos históricos nunca podem ser menosprezados. Além disso, pode levar a uma acomodação frente às dificuldades inerentes a qualquer busca de compreensão de fenômenos naturais e humanos, em vez de constituir um esforço ainda maior para compreender o real. Não podemos esquecer que, pelo próprio nome, o “interdisciplinar” só pode ter sentido como sucedâneo ou tendo como pressuposto algo “disciplinar”. Foi a partir de um sentimento e constatação de que as leituras e as soluções disciplinares não bastam ou não são as melhores que surge com força cada vez maior o desejo e a necessidade de novas leituras e novas soluções para os problemas enfrentados.

Essa percepção evidencia de forma contundente a necessidade da superação da visão disciplinar do conhecimento, especialmente num cenário de complexidade do mundo atual.

A falta de uma perspectiva interdisciplinar para a compreensão adequada do meio ambiente e da sustentabilidade poderá contribuir ainda mais, com a artificialização destas categorias. Afinal, como adverte Santos, “a natureza artificializada marca uma grande mudança na história humana da natureza. Agora, com uma tecnociência, alcançamos o estágio supremo dessa evolução”.¹⁶ E ensina que, para que se possa alcançar uma interdisciplinaridade válida, precisamos partir de metadisciplinas que conduzam à visão sistemática e pondera que isso não exclui as especializações que continuam necessárias.¹⁷

Conforme Maturana¹⁸, a transdisciplinaridade é uma abordagem na qual temos liberdade

¹⁵ SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE INTERDISCIPLINARIDADE NO ENSINO, NA PESQUISA E NA EXTENSÃO. 2ª ed. 2015. Florianópolis. Palestra proferida por Selvino Assmann. 2015.

¹⁶ SANTOS, Milton. A questão do meio ambiente: desafios para a construção de uma perspectiva transdisciplinar. ©INTERFACEHS – **Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente** - v.1, n.1, ago 2006. Disponível em: <<http://www.revistas.sp.senac.br/index.php/ITF/article/viewFile/431/371>>. Acesso em 03 ago. 2016, p. 16.

¹⁷ SANTOS, Milton. A questão do meio ambiente: desafios para a construção de uma perspectiva transdisciplinar. ©INTERFACEHS – **Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente** - v.1, n.1, ago 2006. Disponível em: <<http://www.revistas.sp.senac.br/index.php/ITF/article/viewFile/431/371>>. Acesso em 03 ago. 2016, p. 2-3.

¹⁸ MATURANA, Humberto. **Transdisciplinaridade e cognição: Educação e transdisciplinaridade**. 1º Encontro Catalisador do CETRANS (org.) -Escola do Futuro – USP - Itatiba, SP: abril/1999. P.79-110. Disponível em:

de olhar do outro lado, sem sermos acusados de estarmos pisando onde não devemos. Aduz que “aprendemos a ser aprisionados pelas disciplinas. Porque a palavra disciplina é uma palavra interessante, que se refere à ordem apropriada de fazer algo”.¹⁹

Quanto aos desafios metodológicos para implementar a interdisciplinaridade, apresentada muitas vezes até como objeção, Krischke²⁰ propõe que a atividade interdisciplinar não necessita de consensos de caráter doutrinário, mas apenas o recurso “a interface temática, que facilitem avaliar comparativamente a contribuição das diferentes abordagens ao conhecimento de determinado tema”. Estas interfaces esclarecem também os limites internos das abordagens e que, na lógica do respectivo campo do saber, limitaria o conhecimento do tema, tudo sem deixar de valorizar a seriedade e consistência de cada abordagem. Essa percepção evidencia que é possível que os saberes disciplinares acolham métodos mais versáteis e abertos para novas formas de produção do conhecimento.

A categoria sustentabilidade requer prospecção cognitiva qualificada, quer seja pela sua densa construção histórica, como também pelas múltiplas dimensões e manifestações nos mais diversos campos do conhecimento, como será demonstrado. Assim, é fundamental seja compreendida numa perspectiva interdisciplinar.

2. SUSTENTABILIDADE: HISTÓRICO, DIMENSÕES E PERSPECTIVAS

A preocupação com os limites do crescimento integra a própria história do Direito Ambiental e, em menor parte, da história ambiental.²¹ Já na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano de Estocolmo, realizada no ano de 1972, o tema central era a necessidade de compatibilizar o desenvolvimento com a preservação dos recursos naturais.

No primeiro princípio desta convenção, constou que: “O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade, ao gozo de condições de vida adequadas num meio ambiente de tal qualidade que permita levar uma vida digna e gozar do bem-estar, e tem solene obrigação de

<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127511por.pdf>. Acesso em 10 jul. 2016, p. 104.

¹⁹ MATURANA, Humberto. **Transdisciplinaridade e cognição**: Educação e transdisciplinaridade. 1º Encontro Catalisador do CETRANS (org.) -Escola do Futuro – USP - Itatiba, SP: abril/1999. P.79-110. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127511por.pdf>. Acesso em 10 jul. 2016, p. 105.

²⁰ KRISCHKE, Paulo. Interfaces Temáticas: Origens e Trajetória. In: Carmen RIAL, Naira TOMIELLO e Rafael RAFFAELLI (Orgs.). **A Aventura Interdisciplinar**: 15 Anos do PPGICH/UFSC, Blumenau: Letra Viva, 2010, v. 01. p. 74.

²¹ Já na década de cinquenta, estudo desenvolvido pelo chamado Clube de Roma advertia que a escassez de bens ambientais (alimento) poderia colocar em risco a população mundial.

proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras [...]”.

Em termos históricos, deve-se registrar que, antes mesmo da Convenção de Estocolmo, conforme Albuquerque²², Rachel Louise Carson, em 1962, ao lançar o livro “Silent spring” (Primavera silenciosa), já apresentava a sustentabilidade ambiental para discussão da sociedade, ao relatar a agressão à saúde dos animais e do homem pelo defensivo agrícola DDT. Este livro é considerado uma contribuição inestimável à proteção ambiental e ao desenvolvimento sustentável, pois auxiliou na conscientização sobre a necessidade de luta contra o desenvolvimento industrial sem limites e ordem.

Verifica-se que, no início, a preocupação estava mais voltada ao desenvolvimento, especialmente dos países mais pobres. A questão ecológica aparecia apenas de maneira indireta, mas ainda de forma integrada e como foco autônomo de proteção. Conferia-se um valor muito significativo ao desenvolvimento enquanto bem jurídico a ser fomentado também em escala mundial.

O desenvolvimento, enquanto direito humano, foi reconhecido pela Assembleia Geral da ONU que, em 1986, editou declaração específica por intermédio da Resolução 41-128. Esta declaração, no seu artigo 1.1, estabelece que:

O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados. No artigo 2.1 enfatiza que: a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento.

Em 1987 foi apresentado pelo informe de Brundtland²³ o conceito de desenvolvimento sustentável, nos seguintes termos: “O desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que satisfaz as necessidades da geração presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras para satisfazer suas próprias necessidades”.²⁴

Neste documento fica clara uma maior preocupação com os limites dos bens naturais e com a necessidade de assegurar condições adequadas de vida digna também para as futuras

²² ALBUQUERQUE, José de Lima (Org.). **Gestão ambiental e responsabilidade social: conceitos, ferramentas e aplicações**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 72-73.

²³ A denominação decorreu do nome da Presidente da Comissão Mundial sobre meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, Gro Harlem Brundtland, na época Primeira Ministra da Noruega.

²⁴ ONU. **Relatório**. Nosso Futuro Comum. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>>. Acesso em 20 jul. 2016.

gerações. A declaração da ECO-92, baseada também no relatório Brundtland, foi construída tendo como foco central a necessidade de se estabelecer diretrizes objetivando compatibilizar o desenvolvimento com a imprescindibilidade da tutela dos bens ambientais.

O princípio 4 da Declaração do Rio estabelece que: “Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá ser considerada isoladamente deste”. Este enunciado busca aproximar sistemas que operam com racionalidades totalmente diversas, conflitivas e de difícil harmonização.

Sobre este tema, são esclarecedoras as observações de Ignacy Sachs²⁵, em especial o destaque para as diversas dimensões do desenvolvimento e os embates ideológicos que antecederam as Declarações de Estocolmo e Rio-92, entre o que chamou de “economicismo arrogante e o fundamentalismo ecológico”.

Este autor explica que a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, de 1972, realizada em Estocolmo, colocou a dimensão do meio ambiente na agenda internacional. Esta conferência foi precedida do encontro Founex, de 1971, e seguida de uma série de encontros e relatórios até a realização do Encontro da Terra no Rio de Janeiro, em 1992. A preocupação central era com as relações entre desenvolvimento e meio ambiente e os participantes apresentavam as posições mais antagônicas. O resultado foi “uma alternativa média que emergiu entre e o economicismo arrogante e o fundamentalismo ecológico. O crescimento econômico ainda se fazia necessário. Mas ele deveria ser socialmente receptivo e implementado por métodos favoráveis ao meio ambiente, em vez de favorecer a incorporação predatória do capital da natureza ao PIB”.²⁶

Porém, tanto na Declaração de Estocolmo como na do Rio, o meio ambiente ainda era tratado mais como instrumento para a fruição dos direitos humanos. Se na primeira declaração o meio ambiente era pré-condição para o acesso aos demais direitos, na Declaração do Rio a relação entre o meio ambiente e os demais direitos humanos já ocorre com um nível de intensidade diferenciado, principalmente pelos enfoques procedimentais participativos contemplados.

Na Declaração do Rio o enfoque ambiental do desenvolvimento é reforçado, inclui-se a

²⁵ SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Organização de Paulo Yone Stroh e Tradução de José Lins Albuquerque Filho. Rio de Janeiro, RJ: Garamond, 2002.

²⁶ SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Organização de Paulo Yone Stroh e Tradução de José Lins Albuquerque Filho. Rio de Janeiro, RJ: Garamond, 2002, p. 82.

pobreza na pauta das preocupações e, pela primeira vez, aparece a solidariedade, mas ainda apenas numa perspectiva formal, como destaca Ferrer.

O fundamento histórico básico para a construção e consolidação do princípio do desenvolvimento sustentável foi a necessidade de avanços econômicos para os países subdesenvolvidos, inclusive com a utilização das novas tecnologias dos países desenvolvidos, porém sem ultrapassar os limites²⁷ necessários para manter o equilíbrio ecológico.

Um conceito mais completo de sustentabilidade somente surge em 2002, na Rio+10, realizada em Johannesburgo, quando se consagrou, além da dimensão global, as perspectivas ecológica, social e econômica, como qualificadoras de qualquer projeto de desenvolvimento, bem como a certeza de que, sem justiça social, não é possível alcançar um meio ambiente sadio e equilibrado na sua perspectiva ampla.

Assim, é a partir de 2002 que passa a ser adequado utilizar a expressão ‘sustentabilidade’²⁸, ao invés de desenvolvimento com o qualificativo ‘sustentável’. Isso porque, a partir deste ano, consolida-se a ideia de que nenhum dos elementos (ecológico, social, espacial e econômico) deve ser hierarquicamente superior ou compreendido como variável de segunda categoria. Todos são complementares, dependentes e só quando implementados sinergicamente é que poderão garantir um futuro mais promissor. Conforme Freitas²⁹ as dimensões econômicas e ambientais “não apenas são compatíveis, mas se constituem mutuamente”.

A partir da consolidação teórica da sustentabilidade, passou a ser possível conceber o meio ambiente enquanto um direito humano independente e substantivo, inseparável e indivisível dos demais direitos humanos, muito mais sintonizado com a ideia de ecologia integral.

Essa caracterização do meio ambiente, no plano internacional, gera uma relação redimensionada entre os direitos humanos: desenvolvimento e meio ambiente. O meio ambiente passa, então, a não mais qualificar o desenvolvimento como sustentado, já que ganha a sua própria independência e autonomia na inter-relação entre os aspectos: ecológicos, sociais,

²⁷ A definição destes limites não é tarefa fácil e deve ocorrer por meio não só de instâncias normativas técnicas, mas também jurídicas.

²⁸ Originado do latim *sustento*, a palavra *sustentar* origina-se do latim *suportar*, proteger, manter, cuidar, conservar. Logo, a sustentabilidade é a característica ou condição de manter, conservar um conjunto de elementos necessários à manutenção de vida. In: SAETA, Fernanda Pereira. **Sustentabilidade urbana**: o desafio da construção de indicadores de sustentabilidade urbana. 2012. 196 f. Dissertação Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Presbiteriana Mackenzie. Orientador: Prof. Dr. Carlos Leite de Souza. São Paulo, 2012.

²⁹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, p. 105.

culturais, territoriais ou espaciais, da política nacional, da política internacional e econômicos, conforme dimensões da sustentabilidade sistematizadas por Ignacy Sachs e lembradas por Veiga.³⁰

Preconiza Scheibe³¹ que é necessário deixar de lado a ideia de que a sustentabilidade necessita ser autônoma, no sentido de dispor de recursos intrínsecos de cada localidade e afirma que “sustentável é o que pode ser sustentado no interesse da sociedade. Mesmo que para isso necessite de um apoio – e nesse sentido conhecemos bem a função e a importância da palavra francesa *soutien*”.

A Encíclica *Laudato Si*, editada pelo Papa Francisco neste ano, aborda a questão da sustentabilidade na perspectiva preconizada neste trabalho. Começa por advertir que um desenvolvimento tecnológico e econômico, que não deixa um mundo melhor e uma qualidade de vida integralmente superior, não se pode considerar progresso³² e aduz que em alguns casos o desenvolvimento sustentável implicará novas modalidades para crescer. Noutros casos – face ao crescimento ganancioso e irresponsável, que se verificou ao longo de muitas décadas – devemos pensar também em abrandar um pouco a marcha, pôr alguns limites razoáveis e até mesmo retroceder antes que seja tarde. Sabemos que é insustentável o comportamento daqueles que consomem e destroem cada vez mais.³³

Exatamente na perspectiva defendida por Scheibe³⁴, de que a sustentabilidade deve ser compreendida também como forma de resistência, seu significado ‘durável’ no sentido de duro, firme, em contraposição à ideia de transformação preconizada por Sachs. Resistência à ideologia de um crescimento sem limites e de uma sociedade pautada nos valores do mercado.

A partir do que foi exposto, resta claro que a construção de um conceito, necessariamente interdisciplinar³⁵, de sustentabilidade é um objetivo complexo e sempre será uma obra inacabada.

³⁰ VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento Sustentável**: o desafio do século XXI. 3ª ed. Rio de Janeiro: 2008, p. 171.

³¹ SCHEIBE, Luiz Fernando. Desenvolvimento Sustentável, Desenvolvimento Durável. In: **Educação ambiental e compromisso social**. Erechim: Edifapes, 2004, p. 330.

³² IGREJA CATÓLICA. Papa Francisco. **Carta Encíclica Laudato Si**. Roma: Tipografia Vaticana, 2015. Disponível em: http://w2.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si_po.pdf. Acesso em: 17 ago. 2016, p. 148.

³³ IGREJA CATÓLICA. Papa Francisco. **Carta Encíclica Laudato Si**. Roma: Tipografia Vaticana, 2015. Disponível em: http://w2.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si_po.pdf. Acesso em: 17 ago. 2016, p. 147.

³⁴ SCHEIBE, Luiz Fernando. Desenvolvimento Sustentável, Desenvolvimento Durável. In: **Educação ambiental e compromisso social**. Erechim: Edifapes, 2004, p. 330.

³⁵ Conforme (LEFF, 2006) deve ser entendido como estratégia de produção cognitiva baseada no intercâmbio dos saberes, técnicas de abordagem e dialéticas de problematização que resultam na produção de novos objetos. Não é apenas uma abordagem inter ou multidisciplinar, modo comum de investigar determinado objeto ou campo de problematização, pois na transdisciplinaridade o

Isso porque poderá ser melhorada para atender as circunstâncias de cada caso concreto, o contexto em que está sendo aplicado, bem como o conjunto de variáveis direta ou indiretamente envolvidas. Afinal, trata-se de uma idealidade, algo a ser constantemente buscado e construído como o próprio conceito de justiça.

É um conceito aberto, permeável, ideologizado, subjetivo e relacional. O que é considerado sustentável num período de profunda crise econômica pode não ser num período de fartura. Em muitos casos, é até mais indicado adotar-se uma dimensão conceitual negativa, ou seja, muitas vezes é mais fácil identificar as situações de insustentabilidade.

Essa natural dificuldade, porém, não pode desestimular o pesquisador na busca de subsídios e critérios para ao menos uma aproximação conceitual, com vistas à construção de significados e conteúdos também jurídicos, especialmente considerando que esta categoria ganha a cada dia mais centralidade no âmbito das ciências humanas e sociais, pela amplitude e importância que representa.

Canotilho³⁶ defende que a sustentabilidade é um dos fundamentos do que chama de princípio da responsabilidade de longa duração e que implica na obrigação dos Estados e de *outras constelações políticas* adotarem medidas de precaução e proteção, em nível elevado, para garantir a sobrevivência da espécie humana e da existência condigna das futuras gerações. Klaus Bosselman³⁷ destaca a importância da compreensão da sustentabilidade enquanto princípio jurídico, para que possa dar substrato ético às estratégias de governança por meio do direito, a serem empreendidas em prol da tutela efetiva do meio ambiente e das futuras gerações.

Soares³⁸ propõe uma visão mais humanista para a sustentabilidade, e explica que esta nova visão é “Humanista no sentido de ver o homem como protagonista responsável diante de si

que é determinante é a possibilidade da criação do novo, de um conhecimento que vai além, ultrapassa as possibilidades de abordagem de um campo do saber, exatamente como decorrência da fusão dialética e criativa dos conhecimentos. LEFF (2006, p. 70) apresenta um exemplo extraordinário de conhecimento produzido por intermédio de uma abordagem transdisciplinar: trata-se de reconstrução de um objeto da biologia (estrutura e funções da matéria viva – DNA), com a participação de conhecimentos diversos da área biológica e com os da genética formal (citologia, microbiologia e bioquímica).

³⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional Português: tentativa de compreensão de 30 anos das gerações ambientais no direito constitucional Português. *In*: CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato. **Curso de Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. Saraiva: São Paulo, 2008, p. 6.

³⁷ BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade**. Transformando direito e governança. Trad. Phillip Gil França. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

³⁸ SOARES, Josemar Sidinei. Dignidade e sustentabilidade: fundamentos para uma responsabilidade pessoal, social e jurídica. *In*: FERRER, Gabriel Real; DANTAS, Marcelo Buzaglo; SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de (Orgs.). **Coleção Estado, transnacionalidade e sustentabilidade tomo 01: sustentabilidade e suas interações com a ciência jurídica**. Itajaí: Univali, 2016. Disponível em: <www.univali.br/ppcj/ebook>. Acesso em 12 ago. 2016, p. 55.

mesmo e do planeta, e não antropocêntrica, que seria reduzir o homem a único ser que merece proteção. Ser humanista não é sinônimo de permissividade da destruição dos ecossistemas”. Para ele, “A sustentabilidade é uma dimensão da ética, algo que busca garantir a vida, é uma questão existencial”.

Ao elaborar um conceito de sustentabilidade, Boff³⁹ sustenta que:

Sustentabilidade é toda ação destinada a manter as condições energéticas informacionais, físico-químicas que sustentam todos os seres, especialmente a Terra viva, a comunidade de vida, a sociedade e a vida humana, visando sua continuidade e ainda atender as necessidades da geração presente e das futuras, de tal forma que os bens e serviços naturais sejam mantidos enriquecidos em sua capacidade de regeneração, reprodução e coevolução”.

Freitas⁴⁰ atenta para o fato de que “[...] a sustentabilidade não pode ser considerada um tema efêmero ou de ocasião, mas prova viva da emergência de uma racionalidade dialógica, interdisciplinar, criativa, antecipatória, mediadora de consequências e aberta”.

Conforme explica Alaôr Café Alves, a sustentabilidade apresenta uma ideia muito mais abrangente de sustentação, de manutenção positiva, de conservação equilibrada dos recursos sociais, econômicos, éticos, políticos, culturais e naturais para garantir a dignidade e a qualidade de vida dos seres humanos e de seu meio, prevenindo a deterioração e o esgotamento desses recursos.⁴¹

Boff⁴² adverte que é frequente a falsidade ecológica quando se usa a palavra sustentável, para ocultar os problemas de agressão da natureza, ou seja, a maioria daquilo que se intitula sustentável, na verdade não o é.

Se há dúvidas quanto à precisão conceitual da sustentabilidade, o que é inquestionável é que a insustentabilidade do atual modelo de produção e consumo expõe o planeta a graves e irreversíveis riscos, tanto ecológicos como também sociais. Essa constatação demanda que se aportem reflexões sobre novas perspectivas, redescobertas e vínculos reforçados entre os elementos humanos e não humanos que integram a casa comum.

³⁹ BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade**: o que é: o que não é. Rio de Janeiro: Vozes, 2013, p. 107.

⁴⁰ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, p. 29.

⁴¹ ALVES, Alaôr Caffé. Sustentabilidade expandida. Crítica social dos limites do direito, da ética e do Estado e Reflexos na Política do Meio Ambiente. In: PHILIPPI JR., Arlindo; FREITAS, Vladimir Passos; SPÍNOLA, Ana Luíza Silva (orgs). **Direito Ambiental e Sustentabilidade**. São Paulo: Manole, 2016, p. 53.

⁴² BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade**: o que é: o que não é. Rio de Janeiro: Vozes, 2012.

3. POR UMA SUSTENTABILIDADE DA EMPATIA E DA ECOLOGIA INTEGRAL

Apesar da amplitude conceitual e teórica já alcançada, é muito importante que os avanços prossigam, não apenas no aspecto formal, mas principalmente na identificação de estratégias e mecanismos para tornar concretos estes nobres objetivos preconizados, para a melhora contínua da qualidade da vida em todas as suas formas.

O conceito de sustentabilidade, assim como o de justiça, não é um dado, mas um artefato de primeira qualidade a ser construído, um diamante a ser lapidado.

Quando são aportadas ideias sobre o estabelecimento de vínculos consistentes com o futuro, enquanto dimensão intergeracional da sustentabilidade, é fundamental que esta categoria seja relacionada com justiça intergeracional, exatamente em razão da sua força propulsora de ligações com o futuro.

Nesta perspectiva, a justiça intergeracional deve ser a diretriz ou o princípio vetor que ilumina os rumos das ações humanas. Deve-se assegurar para as futuras gerações uma quantidade de bens, não apenas suficiente para a mínima subsistência humana⁴³, mas o necessário para a garantia da vida plena em todas as suas formas, nos aspectos ecológico, espacial, social e econômico. Este é, além de um desafio, o compromisso e o dever fundamental da atual geração.

A concepção de sustentabilidade como uma determinação ético-jurídica, pressupõe, com eficácia direta e imediata, em primeiro lugar, “o reconhecimento da titularidade dos direitos daqueles que ainda não nasceram”; em segundo lugar, “impõe assumir a ligação de todos os seres, acima das coisas, e a inter-relação de tudo”; em terceiro lugar, “determina sopesar os benefícios, os custos diretos e as externalidades, ao lado dos custos de oportunidade, antes de cada empreendimento”.⁴⁴

Edith W. Brows⁴⁵, explica que o compromisso assumido no Rio (1992) para um desenvolvimento sustentável foi inerentemente intergeracional e defende a tese de que “cada geração recebe um legado natural e cultural como fideicomiso das gerações anteriores, para que por sua vez seja transmitida às futuras gerações”. Esta relação impõe obrigações planetárias para

⁴³ Cansado Trindade destaca que cada geração é ao mesmo tempo usuária e guardiã do patrimônio comum natural e cultural e que deveria assim deixá-lo para as gerações futuras em condições não piores que as recebeu (TRINDADE, Antônio Augusto Cansado. **Direitos Humanos e Meio Ambiente**: paralelo dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre, RS: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1993, p. 159).

⁴⁴ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, p. 33.

⁴⁵ BROWS WEIS, Edith. **Un mundo Justo para las Futuras Generaciones**: Derecho Internacional, Patrimonio Común y Equidad Intergeneracional. Trad. Máximo E. Gowland. Madrid: United Nations, Mundi- Prensa, Madrid, 1999, p. 85.

cada geração e também brinda certas gerações com direitos também planetários.

A distribuição justa e equitativa não pode significar apenas a transferência de riscos e externalidades negativas, geradas por um desenvolvimento insustentável. Deve significar o compromisso da atual geração em gerenciar os riscos com inteligência e responsabilidade, de mitigação eficiente das externalidades negativas geradas pela interferência humana e principalmente de transferir o maior capital ecológico possível para toda a comunidade de vida futura.

Alexandre Kiss⁴⁶ explica que aqueles que vivem hoje integram uma cadeia que não deve ser interrompida, fato este que caracteriza uma solidariedade mundial não apenas no aspecto espacial, mas também na perspectiva temporal, ou seja, entre as gerações que se sucedem.

Pensar, considerar, planejar e empreender com foco no futuro só será possível a partir da adição de um forte substrato ético como guia das ações. Afinal, a consideração plena com a casa comum requer cuidado, solidariedade e empatia.

Na perspectiva global da ética, Boff⁴⁷ defende seis imperativos mínimos de uma ética mundial: (I) ética do cuidado, capaz de salvaguardar a Terra como um sistema vivo e complexo, proteger a vida, garantir os direitos dos seres humanos e de todas as criaturas; (II) ética da solidariedade, na medida em que “cresce a percepção de que vigoram interdependências entre todos os seres, de que há uma origem e um destino comuns, de que carregamos feridas comuns e alimentamos esperanças e utopias comuns”, da atual e das futuras gerações; (III) ética da responsabilidade, que se concretiza pela responsabilidade com o meio ambiente, qualidade de vida de todos os seres e “geracional”, (IV) ética do diálogo, por meio da qual as comunicações transformem a Terra numa “única ágora grega onde os cidadãos se acostumem a opinar, discutir e juntos, a elaborar consensos mínimos em benefício de todos”; (V) ética da compaixão e da libertação, que é a atitude de sofrimento diante do padecimento do outro e de participar de suas lutas de libertação, que só será possível se o empobrecido e marginalizado for sujeito de seu processo e, por último, (VI) ética holística, que não significa o mero somatório dos pontos de vista, questão comum no multiculturalismo, mas a capacidade de ver a transversalidade, ou seja, inter-retrorelacionamento.

⁴⁶ KISS, Alexandre. **Droit International de L'Environnement**. Paris: Pedone, 1989, p. 57.

⁴⁷ BOFF, Leonardo. **Ethos mundial**: um consenso mínimo entre os humanos. Rio de Janeiro: Record, 2009, p. 93-94.

Quanto ao princípio da responsabilidade, oportuno recordar que este é invocada por Jonas⁴⁸ como forma de construir uma nova ética para a civilização tecnológica. Antes de um dever jurídico, está-se diante de um dever moral, com o intuito de ser guia não apenas das condutas humanas, mas, ainda, da sua forma de se relacionar com o meio ambiente.

Estas perspectivas são essenciais para que sejam adequadamente considerados os fundamentos axiológicos da sustentabilidade, destacadamente a necessidade da superação do viés antropocêntrico, tão presente na construção do direito ambiental e dos direitos humanos em especial. Como afirma Serres⁴⁹, nada há mais antropocêntrico do que a própria Declaração dos Direitos do Homem, que teve o mérito de dizer “todos os homens”, mas o defeito de pensar “só os homens”.

Para tentar superar o problema dialético entre o natural (natureza-sujeito) e o positivo (natureza-objeto), Ost (1997) traz uma terceira categoria, a do justo, que informa a natureza-projeto. Sob a perspectiva de justiça, defende um direito intergeracional, cujos postulados fundamentais se referem à responsabilidade e ao patrimônio. Essa perspectiva está muito mais sintonizada com uma proteção holística e plena, que clama por uma ecologia verdadeiramente integral.

Afinal, conforme Veiga⁵⁰, a sustentabilidade é fundamentalmente uma noção ética e “não é, e nunca será, uma noção de natureza precisa, discreta, analítica ou aritmética, como qualquer positivista gostaria que fosse”. Observa que, nos últimos anos, a palavra sustentabilidade passou a ser usada com sentidos tão diferentes que até já se esqueceu qual foi a sua gênese, bem anterior à atual aplicação ao desenvolvimento, à sociedade e até à cidade. E conclui, de forma otimista, que estão justamente nas fraquezas, imprecisões e ambivalências da noção de sustentabilidade as razões de sua força e aceitação quase total.

Essa versatilidade do conceito, capaz de acolher e mobilizar até os opostos, evoca em última instância, uma espécie de “ética de perpetuação da humanidade e da vida”, exprimindo a necessidade de um uso mais responsável dos recursos ambientais.⁵¹ Concluiu que “a sustentabilidade ambiental é baseada no duplo imperativo ético de solidariedade sincrônica com a

⁴⁸ JONAS, Hans. **O princípio da responsabilidade**: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica. Rio de Janeiro: Contraponto, PUC-Rio, 2006, p. 39-45.

⁴⁹ SERRES, Michel. **O contrato natural**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira: 1991.

⁵⁰ VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento Sustentável**: o desafio do século XXI. 3ª ed. Rio de Janeiro: 2008, p. 53-55.

⁵¹ VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento Sustentável**: o desafio do século XXI. 3ª ed. Rio de Janeiro: 2008, p. 53-55.

geração atual e de solidariedade diacrônica com as gerações futuras”.⁵²

O forte apelo ético do significado da categoria sustentabilidade é reforçado na recente Encíclica do Papa Francisco. Neste documento, com densa fundamentação científica, são apresentados consistentes fundamentos no sentido de que os cuidados com a nossa casa comum exigem a acolhida plena de uma ecologia verdadeiramente integral e integradora.

Neste documento o Papa Francisco adverte que o “urgente desafio de proteger a nossa casa comum inclui a preocupação de unir toda a família humana na busca de um desenvolvimento sustentável e integral⁵³ e enfatiza que “as atitudes que dificultam os caminhos de solução, mesmo entre os crentes, vão da negação do problema à indiferença, à resignação acomodada ou à confiança cega nas soluções técnicas. Precisamos de nova solidariedade universal.⁵⁴

Suas preciosas lições também demonstram simpatia pela interdisciplinaridade, ao destacar que “uma ecologia integral requer abertura para categorias que transcendem a linguagem das ciências exatas ou da biologia e nos põem em contacto com a essência do ser humano”.⁵⁵ Enfatiza que não se pode falar de desenvolvimento sustentável sem uma solidariedade intergeracional, por se tratar de questão essencial de justiça, pois “a terra que recebemos pertence também àqueles que hão-de vir”.⁵⁶

Essa perspectiva reforça a ideia de comunhão plena na nossa casa comum, quer seja entre humanos e não humanos. Conforme concluem Zambam e Aquino⁵⁷, a partir do paradigma do bem viver, “o legado da casa comum entre todos os seres vivos não os coloca em situação de domínio, de exploração, de consumo, mas de reciprocidade, complementaridade, proximidade, respeito e cuidado”.

⁵² VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI**. 3ª ed. Rio de Janeiro: 2008, p. 171.

⁵³ IGREJA CATÓLICA. Papa Francisco. **Carta Encíclica Laudato Si**. Roma: Tipografia Vaticana, 2015. Disponível em: http://w2.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si_po.pdf. Acesso em: 17 ago. 2016, p. 12.

⁵⁴ IGREJA CATÓLICA. Papa Francisco. **Carta Encíclica Laudato Si**. Roma: Tipografia Vaticana, 2015. Disponível em: http://w2.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si_po.pdf. Acesso em: 17 ago. 2016, p. 13.

⁵⁵ IGREJA CATÓLICA. Papa Francisco. **Carta Encíclica Laudato Si**. Roma: Tipografia Vaticana, 2015. Disponível em: http://w2.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si_po.pdf. Acesso em: 17 ago. 2016, p. 10.

⁵⁶ IGREJA CATÓLICA. Papa Francisco. **Carta Encíclica Laudato Si**. Roma: Tipografia Vaticana, 2015. Disponível em: http://w2.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si_po.pdf. Acesso em: 17 ago. 2016, p. 122.

⁵⁷ ZAMBAM, Neuro José; AQUINO, Sergio Fernandes. Ecologia Integral: por um novo modelo sustentável de convivência socioambiental. In: TRINDADE, André Karam; ESPINDOLA, Angela Araujo da Silveira; BOFF, Salette Oro (Orgs.). **Direito, Democracia e Sustentabilidade: Anuário do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Faculdade Meridional**. Passo Fundo: IMED Editora, 2015, p. 222.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo fordista de produção do conhecimento, pautado no reducionismo, na especialização disciplinar e tendo como foco a quantidade, deve ceder a estratégias epistemológicas mais refletidas, abertas e problematizadoras, especialmente quando a abordagem envolver categorias complexas e densas, como é o caso da sustentabilidade.

Na atual quadra da história não é mais possível militarizar a ciência, no sentido de disciplinar a forma de produzir o conhecimento, a partir de fórmulas rígidas de doutrinação e domesticação típicas de determinada organização.

Nesta perspectiva, a epistemologia interdisciplinar surge como necessária e indispensável, principalmente por apresentar como estratégia cognitiva a problematização e também à medida que evita o reducionismo e a simplificação, tão comuns na atual sociedade, impulsionada por um ritmo exacerbado e que deveria dedicar mais tempo para a percepção, reflexão e gestão dos riscos nas suas mais diversas dimensões.

A responsabilidade compartilhada pela sustentação da casa comum é uma tarefa que deve mobilizar e sensibilizar todos. A construção da sustentabilidade, nesta perspectiva, deve ter como escopo a empatia global e a sensibilidade para a necessidade de uma ecologia verdadeiramente integral, que viabilize e assegure a vida em todas as suas formas de manifestação.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ALBUQUERQUE, José de Lima (Org.). **Gestão ambiental e responsabilidade social: conceitos, ferramentas e aplicações.** São Paulo: Atlas, 2009.

ALVES, Alaôr Caffé. Sustentabilidade expandida. Crítica social dos limites do direito, da ética e do Estado e Reflexos na Política do Meio Ambiente. *In*: PHILIPPI JR., Arlindo; FREITAS, Vladimir Passos; SPÍNOLA, Ana Luíza Silva (orgs). **Direito Ambiental e Sustentabilidade.** São Paulo: Manole, 2016.

BOFF, Leonardo. **Ethos mundial: um consenso mínimo entre os humanos.** Rio de Janeiro: Record, 2009.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é: o que não é.** Rio de Janeiro: Vozes, 2012.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é: o que não é.** Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

BOSELNANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade.** Transformando direito e governança. Trad.

Phillip Gil França. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

BROWS WEIS, Edith. **Un mundo Justo para las Futuras Generaciones**: Derecho Internacional, Patrimonio Común y Equidad Intergeneracional. Trad. Máximo E. Gowland. Madrid: United Nations, Mundi- Prensa, Madrid, 1999.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional Português: tentativa de compreensão de 30 anos das gerações ambientais no direito constitucional Português. *In*: CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato. **Curso de Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. Saraiva: São Paulo, 2008.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

IGREJA CATÓLICA. Papa Francisco. **Carta Encíclica Laudato Si**. Roma: Tipografia Vaticana, 2015. Disponível em: http://w2.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si_po.pdf. Acesso em: 17 ago. 2016.

JONAS, Hans. **O princípio da responsabilidade**: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica. Rio de Janeiro: Contraponto, PUC-Rio, 2006.

KISS, Alexandre. **Droit International de L'Environnement**. Paris: Pedone, 1989.

KRISCHKE, Paulo. Interfaces Temáticas: Origens e Trajetória. *In*: Carmen RIAL, Naira TOMIELLO e Rafael RAFFAELLI (Orgs.). **A Aventura Interdisciplinar**: 15 Anos do PPGICH/UFSC, Blumenau: Letra Viva, 2010, v. 01. p. 69-84.

LEFF, Henrique. **Epistemologia Ambiental**. Tradução de Sandra Valenzuela. 4. ed. São Paulo, SP: Cortez Editora, 2006.

LEFF, Henrique. **Saber Ambiental**: Sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Trad. Lúcia Mathilde Endlich Orth. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

LEPETIT, Bernard. **Por uma nova história urbana**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

MATURANA, Humberto. **Transdisciplinaridade e cognição**: Educação e transdisciplinaridade. 1º Encontro Catalisador do CETRANS (org.) -Escola do Futuro – USP - Itatiba, SP: abril/1999. P.79-110. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127511por.pdf>. Acesso em 10 jul. 2016.

MINELA, Luzinete Simões. Disciplinas ou interdisciplinaridades? Meu lugar, um não lugar. *In*: Carmen RIAL, Naira TOMIELLO e Rafael RAFFAELLI (Orgs.). **A Aventura Interdisciplinar**: 15 Anos do PPGICH/UFSC, Blumenau: Letra Viva, 2010, v.01: 69-84.

MORIN, Edgar. A educação não pode ignorar curiosidade das crianças. **Entrevista**. Andrea Rangel (entrevistadora) 2014. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/a-educacao-nao-pode-ignorar-curiosidade-das-criancas-diz-edgar-morin-13631748>>. Acesso em 22 jun. 2016.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. 4. ed. Porto Alegre: Sulina, 2011.

MORIN, Edgar. Introdução. Oitava jornada: a religação dos saberes: *In*: MORIN, Edgar (coord.). **A religação dos saberes: o desafio do século XXI**. 5. ed. Tradução de Flávia Nascimento. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

MORIN, Edgar. Restricted complexity, general complexity. *In*: Colloquium Intelligence de La Complexité: épistémologie et pragmatique, 2005b, Cerisy-La-Salle. **Annais...** Cerisy-La-Salle: CCIC (Centre Culturel International de Cerisy), 2005, p.5-29. Disponível em: <<http://cogprints.org/5217/1/Morin.pdf>>. Acesso em 13 jul. 2016.

NICOLESCU, Basarab. **O Manifesto da Transdisciplinaridade**. 3. ed. 1º reimpressão. Trad. Lucia Pereira de Souza. São Paulo: Triom, 2008.

ONU. **Relatório**. Nosso Futuro Comum. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>>. Acesso em 20 jul. 2016.

PEDRO, Joana. Congresso interdisciplinar da UFSC começa no dia 27. **Entrevista concedida ao SBT Meio Dia**. Disponível em: <http://www.sbtsc.com.br/sbthd/q/1896/SBT_Meio_Dia/congresso_interdisciplinar_da_ufsc_com_eca_dia_27>. Acesso em 10 jul. 2016.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Organização de Paulo Yone Stroh e Tradução de José Lins Albuquerque Filho. Rio de Janeiro, RJ: Garamond, 2002.

SAETA, Fernanda Pereira. **Sustentabilidade urbana: o desafio da construção de indicadores de sustentabilidade urbana**. 2012. 196 f. Dissertação Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Presbiteriana Mackenzie. Orientador: Prof. Dr. Carlos Leite de Souza. São Paulo, 2012.

SANTOS, Milton. A questão do meio ambiente: desafios para a construção de uma perspectiva transdisciplinar. **©INTERFACEHS – Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente** - v.1, n.1, ago 2006. Disponível em: <<http://www.revistas.sp.senac.br/index.php/ITF/article/viewFile/431/371>>. Acesso em 03 ago. 2016.

SAYER, Andrew. For postdisciplinary studies: Sociology and the Curse of Disciplinary Parochialism/Imperialism'. *In*: ELDRIDGE, (et al). **Sociology: Legacies and Prospects**, Durham: Sociologypress, 2000.

SCHEIBE, Luiz Fernando. Desenvolvimento Sustentável, Desenvolvimento Durável. *In*: **Educação ambiental e compromisso social**. Erechim: Edifapes, 2004, p. 317-336.

SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE INTERDISCIPLINARIDADE NO ENSINO, NA PESQUISA E NA EXTENSÃO. 2ª ed. 2015. Florianópolis. Palestra proferida por Patrícia Vieira. 2015.

SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE INTERDISCIPLINARIDADE NO ENSINO, NA PESQUISA E NA EXTENSÃO. 2ª ed. 2015. Florianópolis. Palestra proferida por Selvino Assmann. 2015.

SERRES, Michel. **O contrato natural**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira: 1991.

SOARES, Josemar Sidinei. Dignidade e sustentabilidade: fundamentos para uma responsabilidade

pessoal, social e jurídica. *In*: FERRER, Gabriel Real; DANTAS, Marcelo Buzaglo; SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de (Orgs.). **Coleção Estado, transnacionalidade e sustentabilidade tomo 01: sustentabilidade e suas interações com a ciência jurídica**. Itajaí: Univali, 2016. Disponível em: <www.univali.br/ppcj/ebook>. Acesso em 12 ago. 2016.

TRINDADE, Antônio Augusto Cansado. **Direitos Humanos e Meio Ambiente**: paralelo dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre, RS: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1993.

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

ZAMBAM, Neuro José; AQUINO, Sergio Fernandes. *Ecologia Integral: por um novo modelo sustentável de convivência socioambiental*. *In*: TRINDADE, André Karam; ESPINDOLA, Angela Araujo da Silveira; BOFF, Salete Oro (Orgs.). **Direito, Democracia e Sustentabilidade**: Anuário do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Faculdade Meridional. Passo Fundo: IMED Editora, 2015.

A SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL E A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA: CATADORES DE MATERIAL RECICLÁVEL COMO EXEMPLO DE SUA EFETIVAÇÃO

Clovis Demarchi¹

Ilton Garcia da Costa²

William Roberto Alkema do Monte³

INTRODUÇÃO

A reutilização e a reciclagem de materiais configuram etapas da diretriz estabelecida pela Política Nacional de Resíduos Sólidos, que por sua vez foi instituída pela Lei nº 12.305/10. Com efeito, por meio da referida diretriz, prevista no art. 9º, tanto o Poder Público como o setor empresarial e a coletividade devem observar, na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

Nas etapas em comento, é claramente perceptível que a Lei nº 12.305/10 deu destaque ao papel desempenhado pelas cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda; conseqüentemente, mediante a instituição de políticas econômicas, fiscais, sociais e de educação ambiental, o supracitado diploma legal procurou disciplinar, incentivar e promover uma prática já difundida no país desde a década de 80, embora de forma desorganizada e que muitas vezes não observava condições mínimas de saúde e segurança para os que desenvolviam a atividade.

Nesse sentido, a coleta seletiva e a reutilização/reciclagem de materiais, além de contribuir em muito para a redução da quantidade de lixo a ser disposta em aterros, de modo a

¹ Doutor e Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí. Professor na graduação em Direito e no Mestrado e Doutorado em Ciência Jurídica da Univali. Líder do grupo de pesquisa em Direito Educacional e Normas Técnicas e membro do grupo de pesquisa em Direito, Constituição e Jurisdição. Endereço eletrônico: demarchi@univali.br.

² Doutor e Mestre em Direito pela PUC-SP, Pós Doutor pela Universidade de Coimbra. Professor do Programa de Doutorado, Mestrado e Graduação em Direito na UENP – Universidade Estadual do Norte do Paraná, líder do Grupo de Pesquisa em Constitucional, Educacional, Relações de Trabalho e Organizações. Endereço Eletrônico: iltoncosta@uenp.edu.br; iltongarcia@gmail.com

³ Mestrando em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP. Analista de Promotoria do Ministério Público do Estado de São Paulo, no âmbito do GAEMA (Grupo de Atuação Especial de Defesa do Meio Ambiente) – Núcleo Pontal do Paranapanema. Endereço eletrônico: william_alkema@hotmail.com

viabilizar o desenvolvimento sustentável, também se revelam importantes instrumentos de inclusão social e promoção da dignidade humana, ao darem oportunidade para que os catadores exerçam suas atividades com o devido amparo legal e institucional.

Tais circunstâncias revelam com evidência a característica da interdependência dos direitos fundamentais, eis que, por meio das medidas acima citadas, que objetivam a proteção ambiental, considerada como direito de 3ª dimensão – solidariedade ou fraternidade, almeja-se também a diminuição das desigualdades sociais e a proteção do trabalho digno.

O ganho, portanto, não se restringe apenas à questão ambiental, que por si só já é relevante, por conta de garantir a sustentabilidade das atividades humanas, mas também à questão socioeconômica, por inserir os catadores no mercado formal de trabalho, garantindo renda a sua família e melhores condições de vida, fatores que favorecem um crescimento econômico que atenda à função social, como preconiza a Constituição Federal em seu art. 170, incisos VII e VIII. Vale dizer, os incentivos legais à criação e desenvolvimento das organizações de catadores têm também por alvo a diminuição das desigualdades sociais, o desenvolvimento nacional e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º).

Desse modo, tem-se que, no arranjo do Estado Democrático e Social de Direito, o ordenamento jurídico, a começar pela Constituição, apresenta-se como elemento central para a garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos, inclusive dos direitos sociais. Nesse sentido, as leis (em sentido amplo) possuem, entre outras tarefas, a de servir como instrumentos de transformação social, através de proibições, de permissões, de incentivos ou de determinações, com o escopo de efetivar aqueles direitos.

Ao seguir essa linha de raciocínio é que se observa que houve uma opção legislativa para o estabelecimento de prioridade na contratação pelo Município dos serviços de coleta seletiva por organizações de catadores de materiais recicláveis de baixa renda.

O objetivo deste trabalho não é propriamente avaliar a efetividade destes dispositivos legais – embora seja algo da maior relevância e que é objeto, inclusive, de outras pesquisas, mas, sim, buscar os fundamentos teórico-constitucionais que legitimam esta opção legislativa, ao menos em abstrato, sem que se perquiria se foi ou não uma boa opção.

O trabalho está dividido em três momentos, sendo o primeiro o que trata da Dignidade da

Pessoa Humana, no momento seguinte trata-se da ideia de sustentabilidade e no terceiro momento são expostos os dispositivos legais que expõem o estabelecimento de prioridade na contratação de catadores de baixa renda, todos inseridos na já citada Lei nº 12.305/10, neste momento ainda é apresentado um marco teórico correspondente que alicerça juridicamente tal prioridade.

A metodologia a ser empregada basear-se-á principalmente no método indutivo, vale dizer, através de premissas e enunciados particulares, chegar-se-á a uma conclusão necessária, por meio da correta aplicação de regras lógicas.

No tocante ao procedimento adotado para a pesquisa, consistirá basicamente em consulta bibliográfica e documental.

1. CONSIDERAÇÕES SOBRE A DIGNIDADE HUMANA

Parte-se de uma ideia básica: todos são detentores de dignidade, independentemente de status, posição social, raça, crenças, sexo, capacidade ou quaisquer outros atributos pessoais ou sociais. “Todos são iguais em dignidade [...] ainda que não se portem de forma igualmente digna”⁴. Trata-se de qualidade intrínseca da pessoa, logo, por si só, considera que a pessoa humana é portadora de dignidade. Com esta observação, verifica-se que a dignidade é anterior e superior a própria ideia de Estado. Desta forma, é reconhecida como fundamento da ordem jurídica, independente de qual estrutura de Estado. Por esta razão é que se torna inadmissível que a pessoa seja tratada como objeto. “Só há dignidade, portanto, quando a própria condição humana é entendida, compreendida e respeitada”^{ou} ainda, “o ser humano é dotado de um valor próprio que lhe é intrínseco, não podendo ser transformado em mero objeto ou instrumento”⁵.

Importante destacar que a dignidade é um atributo da pessoa. Um “ser ideal ou abstrato” não tem dignidade passível de proteção. A dignidade é da pessoa humana, da qual não pode ser retirada, salvo quando a vida lhe faltar.⁶

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 contemplou a dignidade humana como um valor que veio dar luz aos direitos e desta forma apresentou-se como uma resposta as

⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dimensões da Dignidade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p.18.

⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dimensões da Dignidade**. p. 29.

⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dimensões da Dignidade**. p. 120.

atrocidades da guerra bem como se apresentou como uma garantia visando a não repetição daqueles atos.

A pessoa humana se apresenta acima de tudo, não possui equivalente. Ou seja, o ser humano e em específico, o homem, somente pela sua simples condição de ser, já é possuidor de direitos que devem ser reconhecidos e respeitados. A dignidade está incorporada ao ser humano. Desta forma, a dignidade da pessoa humana é o valor-base, é a base de sustentação para qualquer discussão sobre o homem em sociedade, independente da forma de organização política.

É importante que se destaque que a dignidade humana é intrínseca e não é resultante de uma norma que a determina, assim como, por exemplo, o Direito a Propriedade. A dignidade antecede a norma. A dignidade é característica inata da pessoa humana, “entranha e se confunde com a própria natureza do ser humano”⁷.

A Dignidade da Pessoa humana, desta forma, não pode ser aferida em valor monetário, não pode ser substituída por qualquer outra coisa.

A partir do reconhecimento de que se trata de um valor moral inerente à Pessoa Humana é possível afirmar que tem a característica da irrenunciabilidade, e que todas as Pessoa são merecedoras de um tratamento digno. E isso implica em dizer que todos os aspectos da personalidade humana devem ser respeitados a fim de que não se macule o valor Dignidade. Se for reconhecido que em sua natureza toda Pessoa é igual, e se a Dignidade é uma propriedade inerente à natureza da Pessoa Humana, então é correto também dizer que todas as Pessoas devem ser tratadas com igual respeito e consideração.

A opção constitucional brasileira, quanto à Dignidade da Pessoa humana, foi por considerá-la, expressamente, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, consignando-a no inciso III do art. 1º. Parece que o objetivo principal da inserção deste princípio na Constituição foi fazer com que a pessoa seja, como bem anota Jorge Miranda, “fundamento e fim da sociedade”⁸, porque não pode sê-lo o Estado. Neste sentido “importa concluir que o Estado existe em função de todas as pessoas e não estas em função do Estado. Não só o Estado, mas, consectário lógico, o próprio Direito”⁹.

⁷ SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 38.

⁸ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito constitucional**. 6 ed., Coimbra: Coimbra editora, 1997. t. 4. p. 167.

⁹ NUNES, Rizzatto. **O Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 92.

2. CONSIDERAÇÕES SOBRE A SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

Ao se falar em sustentabilidade¹⁰, observa-se que a ideia se centra em buscar alternativas ao desenvolvimento da vida humana em suas várias dimensões. Ou seja, busca-se com esta ideia o equilíbrio para a vida. Buscar que todos, independentemente de espaço e tempo possam ter uma vida sustentável e equilibrada. Comumente se fala em várias dimensões da sustentabilidade, mas para o presente trabalho, ter-se-á o foco na dimensão ambiental.

A dimensão ambiental da sustentabilidade é a que mais chama a atenção para a ideia, tanto em termos de espaços urbanos como rurais e está sempre presente nos movimentos reivindicatórios.

Observa-se que a ideia de preservação que sempre esteve atrelada a natureza, passava longe dos aspectos sociais, culturais, econômicos, visto que a ideia de qualidade de vida não estava tão vinculada aos padrões econômicos e sociais, mas ao ar que se respirava. Hoje, esta ideia não persiste mais. Falar em sustentabilidade agrega as várias dimensões.

Considera-se, desta forma, que quando se pensa na dimensão ambiental, não se analisa isoladamente, mas se verifica as diversas intervenções que são realizadas na sociedade quando se constrói um espaço e neste qual a prudência com relação a utilização dos recursos, sejam eles o solo, a água, dentre outros. Observa-se a importância de prevenir as formas de ocupação das áreas aptas a modificações, verificando-se assim os riscos ao ambiente e à vida.

Em consideração ao espaço urbano, destaca-se que a qualidade ambiental, encontram-se diretamente relacionada à qualidade de vida dos sujeitos, que por sinal são os que organizam e produzem o espaço. Manter-se a integridade ecológica, reduzir as diversas formas de poluição, ser cuidadoso na utilização dos recursos naturais, respeitar a diversidade são algumas das formas de atuar para contribuir com a sustentabilidade em sua dimensão ambiental.

Neste contexto é que se enquadra o centro da discussão do presente trabalho, ou seja, a reciclagem. Poder-se-ia pensar na reciclagem também como uma dimensão cultural da sustentabilidade, onde o homem se utiliza de comportamentos, saberes, técnicas, conhecimentos e valores para reutilizar ou reaproveitar os materiais. A partir do momento em que essa atitude passa a fazer parte do cotidiano das pessoas, há uma identificação com o espaço, e neste contexto

¹⁰ Sobre o tema vide: FERRER, Gabriel Real; CRUZ, Paulo Márcio; GLASENAPP, Maikon Cristiano. Sustentabilidade: um novo paradigma para o Direito. **Revista Novos Estudos Jurídicos** - Eletrônica, Itajaí, v. 19, n. 4 - Edição Especial 2014. Disponível em: <http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/6712>. Acesso 15 jul. 2016.

se concretiza a sustentabilidade.

3. CONSIDERAÇÕES SOBRE A LEI 12.305/10

A norma central cujo fundamento jurídico-constitucional será aqui analisado advém do disposto no art. 36, § 1º, da Lei nº 12.305/10¹¹. O art. 36 está inserido no Capítulo III da Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, que trata das responsabilidades dos geradores e do Poder Público, na seção II (“Da responsabilidade compartilhada”), *in verbis*:

Art. 36. No âmbito da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, cabe ao titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, observado, se houver, o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos:

I - adotar procedimentos para reaproveitar os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos;

II - estabelecer sistema de coleta seletiva;

III - articular com os agentes econômicos e sociais medidas para viabilizar o retorno ao ciclo produtivo dos resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis oriundos dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos;

IV - realizar as atividades definidas por acordo setorial ou termo de compromisso na forma do § 7º do art. 33, mediante a devida remuneração pelo setor empresarial;

V - implantar sistema de compostagem para resíduos sólidos orgânicos e articular com os agentes econômicos e sociais formas de utilização do composto produzido;

VI - dar disposição final ambientalmente adequada aos resíduos e rejeitos oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.

§ 1º Para o cumprimento do disposto nos incisos I a IV do caput, o titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos priorizará a organização e o funcionamento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, bem como sua contratação.

§ 2º A contratação prevista no § 1º é dispensável de licitação, nos termos do inciso XXVII do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Depreende-se deste texto normativo que o titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos (Município) está incumbido de realizar diversas tarefas no âmbito da gestão de resíduos, todas descritas nos incisos explicitados, sendo que, para o cumprimento do disposto nos quatro primeiros incisos, o § 1º é bem claro ao definir que o Município deverá

¹¹ BRASIL. Lei 12.305 de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso 03 maio 2016.

priorizar:

- a organização e o funcionamento de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda;
- a contratação destas mesmas formas de associação.

Trata-se de um comando normativo que estabelece uma obrigação ao Município; “priorizará” é um verbo imperativo, de maneira que a discricionariedade administrativa estaria eliminada, ou ao menos reduzida sobremaneira.

É bom que se diga que há, também, na mesma referida Lei (nº 12.305/10), normas periféricas para viabilizar o cumprimento daquele dispositivo legal (§ 1º do art. 36):

- prioridade de acesso a recursos da União, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, aos Municípios que implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda (art. 18, § 1º, II);

- previsão no Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, como conteúdo mínimo, de programas e ações para a participação dos grupos interessados, em especial das cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, se houver (art. 19, XI);

- dispensa de licitação na contratação dessas associações (art. 36, § 2º);

- possibilidade de instituição, pelo poder público, de medidas indutoras e linhas de financiamento para atender, prioritariamente, às iniciativas de implantação de infraestrutura física e aquisição de equipamentos para tais associações (art. 42, III);

- possibilidade de instituição, pelos entes federativos, de normas com o objetivo de conceder incentivos fiscais, financeiros ou creditícios a projetos relacionados à responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos, prioritariamente em parceria com as referidas associações (art. 44, II).

Porém, vê-se que, ao menos aparentemente, não há o estabelecimento de qualquer sanção para o descumprimento daquele primeiro comando citado. O máximo que pode ocorrer é que o Município não se beneficiará dos incentivos legais dessa contratação, conforme acima explanado.

De qualquer sorte, o objetivo desta pesquisa não é de avaliar o grau de coercibilidade

deste preceito, muito menos a efetividade de suas prescrições. O que se quer aqui demonstrar é que o estabelecimento desta prioridade representa um fio condutor infraconstitucional para a realização de determinados objetivos da República Federativa do Brasil, com foco no valor da dignidade da pessoa humana.

3.1 Gestão de resíduos sólidos

Em primeiro lugar, apenas para contextualizar a questão, evitando que se percorra um caminho puramente abstrato, o que até dificultaria a compreensão global da importância do tema, vale a pena destacar alguns aspectos concernentes às tarefas atribuídas ao Município no âmbito da gestão de resíduos sólidos, mormente àquelas em que pode (ou deve) haver a participação das associações em comento, em especial a coleta seletiva.

A definição legal de coleta seletiva está no art. 3º, inciso V, da Lei 12.305¹²: “coleta de resíduos sólidos previamente segregados conforme sua constituição e composição”. Consiste basicamente em coletar os resíduos que foram separados em materiais orgânicos e materiais recicláveis ou reutilizáveis. Com uma coleta seletiva abrangente e eficaz, permitir-se-á a redução de resíduos não somente pela reciclagem, mas também pela reutilização e pela compostagem do material orgânico segregado.

Conforme afirma Erika Bechara¹³, a coleta seletiva possui um bom aparato legislativo, “com possibilidades de lhe conferir efetividade, na amplitude e no alcance necessários para a otimização da reciclagem”.

Um dos componentes deste aparato é justamente a organização e funcionamento de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais recicláveis formadas por pessoas de baixa renda.

Convém mencionar, neste particular, que a previsão legal de estabelecimento de prioridade a essas associações nada mais é do que a institucionalização de um modelo de organização iniciado nos anos 1980 no Brasil, quando cresceu a preocupação com a poluição causada pelos “lixões”, acompanhada da preocupação com as péssimas condições de trabalho enfrentadas pelos

¹² BRASIL. Lei 12.305 de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.

¹³ BECHARA, Erika. Coleta seletiva na política nacional de resíduos sólidos. In BECHARA, Erika (Org.) **Aspectos relevantes da política nacional dos resíduos sólidos Lei 12.305/2010**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 94.

catadores de lixo que atuavam nesses locais e também nas ruas das cidades (os chamados “carroceiros”). Com efeito:

As iniciativas de organização desses trabalhadores estão vinculadas a ações assistenciais da Igreja Católica e da sociedade civil e, também, a iniciativas de coleta seletiva executadas nos municípios, pelo poder público. [...] Foi na conjunção dessas ações que surgiram as primeiras associações e cooperativas de catadores, no final da década de 1980 e início de 1990, em Porto Alegre, São Paulo, Belo Horizonte e Brasília.

Destaca-se também, nos estudos sobre essas iniciativas, a presença da população de rua no desenvolvimento das atividades de coleta de materiais recicláveis. As análises sugerem que a coleta é uma atividade complementar, desenvolvida pela população de rua entre as décadas de 1980 e 1990. As características dessa atividade e daqueles que a executam condizem com baixos níveis de escolaridade, alta taxa de rotatividade, segmentarização dos vínculos e precariedade do trabalho¹⁴.

Importante, apenas a título ilustrativo, revelar a situação no que tange à coleta seletiva no Brasil e a participação de catadores nesse processo que se encontra em fase de evolução. Conforme Gina Besen¹⁵, citando pesquisa realizada pelo IBGE, afirma:

Segundo a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008 (PNSB) (IBGE, 2010b) existiam no país 994 (18%) municípios com coleta seletiva, sendo 653 municípios (66%) que a praticavam em parceria com catadores organizados em cooperativas e associações. Em 279 municípios, os catadores atuavam de forma independente.

Há, portanto, muito que se avançar nesta política pública. Trata-se de um processo vagaroso e progressivo de conscientização e incentivo, até que se atinja um patamar razoável de coleta seletiva, com ampla participação de catadores de baixa renda.

3.2 Prioridade aos catadores de baixa renda

A regra acima mencionada, que dispõe que se dê preferência à contratação de associações de catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis formadas por pessoas de baixa renda, nada mais é, como aqui se quer demonstrar, do que **a persecução da igualdade de oportunidades e de uma igualdade de fato entre os membros da sociedade**, para dar concretude aos fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil, expressos na Constituição de 1988, além de atender ao **princípio da igualdade**, também elencado no texto constitucional.

¹⁴ BORTOLI, Mari Aparecida. Processos de organização de catadores de materiais recicláveis: lutas e conformações. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 16, n. 2, p. 248-257, jul./dez. 2013 . p. 249.

¹⁵ BESEN, Gina Rizpah. Coleta seletiva com inclusão de catadores: construção participativa de indicadores e índices de sustentabilidade. Tese doutorado. Disponível em: www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6134/tde-28032011.../GinaRizpahBesen.pdf. p. 22. Acesso: 02 maio 2016.

Norberto Bobbio¹⁶, ao tratar do termo “igualdade”, em paralelo com o termo “liberdade”, faz uma construção assinalando que aquele termo é dotado de **indeterminação** em razão de duas questões básicas: “igualdade entre quem?” e “igualdade em que?”

Segue afirmando o autor que, enquanto a liberdade é um valor para o homem enquanto indivíduo (e por isso faz sentido a frase: “X é livre”), **a igualdade é um valor para o homem enquanto ente pertencente a uma classe, qual seja, a humanidade** (daí não fazer sentido a frase: “X é igual”, pois X é igual a quem?); sucede que o único nexos político e social relevante entre liberdade e igualdade é que os membros do grupo social devem ser “igualmente livres”, portanto, são dois termos conceitual e axiologicamente distintos, mas que estão ideologicamente unidos¹⁷.

Ao discorrer sobre a conexão entre igualdade e justiça, Bobbio adverte que a relação de igualdade configura um fim desejável na medida em que tal relação é justa, ou seja, se envolver a instituição ou restituição de uma ordem, um ideal de harmonia das partes do todo. Assim, a igualdade não é em si um valor, a não ser que possua a referida finalidade; destarte, para Bobbio, os dois valores supremos da vida civil não seriam a “liberdade” e a “igualdade”, mas, sim, a **“liberdade” e a “justiça”**¹⁸.

Há duas situações em que é preciso definir a importância ou não do estabelecimento de uma relação de igualdade¹⁹:

Equivalência de coisas (o que se dá é equivalente ao que se tem, e o que se recebe ao que se tem): é a chamada **justiça retributiva** (ex: relação entre trabalho e salário, entre dano e indenização);

Equiparação de pessoas: é a chamada **justiça atributiva** (ex: relação entre marido e mulher).

Ademais, há que se estabelecer o critério de justiça a ser adotado para que uma relação de igualdade possa ser considerada justa. Existe uma fórmula geral e vaga: “dar a cada um o que é seu”; daí surgem as especificações (“segundo seu mérito”, “segundo sua necessidade”, etc.), todas elas compreendidas naquela máxima²⁰.

¹⁶ BOBBIO, Norberto. **Igualdad y libertad**. Barcelona: Ediciones Paidós (I.C.E. de La Universidad Autónoma de Barcelona), 1993. p. 53-54.

¹⁷ BOBBIO, Norberto. **Igualdad y libertad**. p. 55-56.

¹⁸ BOBBIO, Norberto. **Igualdad y libertad**. p. 58-59.

¹⁹ BOBBIO, Norberto. **Igualdad y libertad**. p. 60-61.

²⁰ BOBBIO, Norberto. **Igualdad y libertad**. p. 63-64.

Além das duas formas de justiça acima elencadas (retributiva e atributiva), a igualdade também se relaciona com a justiça na aplicação da chamada “**regra de justiça**”: **tratar os iguais de forma igual e os desiguais de forma desigual**. Porém, é imprescindível que a aplicação desta regra seja precedida da adoção dos critérios para se aferir quando duas coisas devam ser equivalentes ou quando duas pessoas devam ser equiparáveis²¹.

Bobbio continua comentando sobre a máxima da “igualdade de todos os homens”, presente na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 e em outros documentos, sendo que a única determinação universalmente reconhecida é a igualdade de todos perante a lei (igualdade formal. Esta se distingue da igualdade jurídica (a que confere personalidade jurídica a todas as pessoas) e da igualdade em direitos (acesso a todos dos direitos fundamentais previstos em uma Constituição).²².

Porém, na passagem do Estado liberal ao Estado social, emerge um dos principais fundamentos da democracia em sua acepção atual: a **igualdade de oportunidades**. Significa garantir a todos os membros de uma sociedade que possam competir pelas conquistas vitalmente relevantes, partindo de posições iguais²³.

A igualdade de oportunidades visa alcançar um objetivo ainda mais ambicioso e visto por alguns como utópico: a **igualdade de fato (econômica)**. O problema, porém, é diferenciar quais necessidades são e quais não são merecedoras de serem satisfeitas. Ultrapassada essa indagação, é necessário também estabelecer o modo com que os homens se relacionam com estes bens (basta o uso ou é preciso ser dono do bem?). Por fim, é preciso definir se a igualdade será absoluta (divisão em partes iguais) ou relativa (proporcional ao grau de satisfação do requisito requerido). De qualquer forma, são estas as ideias que permeiam as ideologias igualitárias, cujo ideal-limite é a de que todos devem ser iguais em todos os aspectos²⁴.

Bobbio fornece, portanto, os alicerces para que se possa perquirir que tipo de igualdade se busca ao se definir a prioridade na contratação de associações de catadores de materiais recicláveis / reutilizáveis de baixa renda.

Bem, a hipótese do art. 36, § 1º, da Lei nº 12.305/10 pode ser classificada, na linha do

²¹ BOBBIO, Norberto. **Igualdad y libertad**. p. 64-65.

²² BOBBIO, Norberto. **Igualdad y libertad**. p. 67/74-76.

²³ BOBBIO, Norberto. **Igualdad y libertad**. p. 77-78.

²⁴ BOBBIO, Norberto. **Igualdad y libertad**. p. 79-82.

discurso de Bobbio, como de justiça atributiva, pois busca a equiparação de pessoas: é notória a disparidade econômica e social entre os catadores de materiais recicláveis de baixa renda e diversos grupos da sociedade brasileira, em especial, daqueles que são proprietários ou trabalham em grandes empresas de coleta seletiva e reciclagem.

Ademais, o que se pretende atingir por meio do dispositivo legal em comento (art. 36, § 1º, da Lei nº 12.305/10) é a igualdade de oportunidades, na medida em que, a princípio, essas associações de catadores não têm condições de competir em posições similares com grandes empresas de coleta seletiva e reciclagem, que detêm poderio técnico e econômico que pode alijar a participação daquelas associações.

É certo que os Municípios não estão obrigados a contratar estas associações; o que se impôs a eles foi a prioridade na sua organização e na sua contratação. Assim, no exercício de sua discricionariedade administrativa, é possível que o Município opte por contratar uma empresa de grande porte com experiência no mercado e que cobre um valor razoável pelo serviço de coleta seletiva. Porém, é inegável que tal norma, conjugada com as demais que procuram estimular a contratação (já citadas acima), destina-se a estabelecer um equilíbrio que permita que os catadores de baixa renda possam se organizar e participar deste mercado, auferindo renda e viabilizando sua inclusão social.

Some-se à igualdade de oportunidades, como decorrência lógica, a igualdade de fato, ou substancial. Ora, por meio dos dispositivos legais em estudo, almeja-se que os catadores de materiais recicláveis de baixa renda possam ascender social e economicamente, de maneira a garantir-lhes uma vida digna, conforme os ditames da Constituição Federal (art. 1º, inciso III; art. 3º, III).

3.3 A justificação constitucional do *discrímen* legal

Conforme visto acima, a igualdade se relaciona com a justiça através da aplicação da chamada “regra de justiça” – tratar os iguais de forma igual e os desiguais de forma desigual.

Referida regra autoriza que o legislador infraconstitucional eleja determinados fatores de discriminação que tenham por objetivo o cumprimento do princípio da igualdade previsto na Carta Magna. Tais fatores são chamados também de “discrímen”.

Entretanto, esses fatores não podem ser inseridos pelo legislador inadvertidamente. É

preciso respeitar determinados requisitos, sob pena de, ao discurso de se propiciar a igualdade, estar-se promovendo uma desigualdade ainda maior. Nesse sentido, Celso Antonio Bandeira de Mello²⁵ revela que há quatro requisitos para que o fator discriminatório seja compatível com a isonomia:

Para que um *discrímen* legal seja convivente com a isonomia, consoante visto até agora, impende que concorram quatro elementos:

- a) que a *desequiparação* não atinja de modo atual e absoluto, um só indivíduo;
- b) que as situações ou pessoas *desequiparadas* pela regra de direito sejam efetivamente distintas entre si, vale dizer, possuam características, traços, nelas residentes, diferenciados;
- c) que exista, em abstrato, uma correlação lógica entre os fatores diferenciais existentes e a distinção de regime jurídico em função deles, estabelecida pela norma jurídica;
- d) que, in concreto, o vínculo de correlação supra-referido seja pertinente em função dos interesses constitucionalmente protegidos, isto é, resulte em diferenciação de tratamento jurídico fundada em razão valiosa – ao lume do texto constitucional – para o bem público.

Com relação aos dois primeiros requisitos, parece tranquilo que não há descumprimento por parte dos dispositivos legais que conferem prioridade na organização e contratação de catadores de materiais recicláveis / reutilizáveis de baixa renda. Tais normas não atingem um só indivíduo, mas uma coletividade de pessoas necessitadas e que procuram ganhar a vida exercendo este importante ofício de coleta seletiva; além disso, o traço diferencial (pobreza) não é externo ao grupo atingido.

No que toca ao terceiro requisito, é perceptível que o tratamento diferenciado conferido às associações de catadores de materiais recicláveis formados por pessoas de baixa renda, qual seja, a prioridade em sua organização e contratação, é plenamente justificável e está diretamente relacionado a própria condição de vulnerabilidade em que essas pessoas se encontram.

Por fim, o último requisito merece uma atenção maior, e sua verificação já foi indiretamente tratada em momentos anteriores deste artigo. Trata-se de averiguar se o tratamento diferenciado encontra guarida nos valores que permeiam a Constituição da República Federativa do Brasil.

Antes de mais nada, aponte-se para o fato de que o princípio da igualdade encontra-se expresso no texto constitucional, em suas duas vertentes (igualdade formal e substancial). Nesse

²⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de Mello. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 41.

diapásão, as lições de Oscar Vilhena Vieira²⁶:

Se lermos com atenção o enunciado do caput do art. 5º, veremos que o princípio da igualdade aparece duas vezes. Logo no início da sentença declara-se que "todos são iguais perante a lei", garantindo-se posteriormente a inviolabilidade, entre outros, "do direito à [...] igualdade". Será que esta dupla aparição da igualdade no dispositivo que encabeça nossa Carta de Direitos decorre de um mero descuido de redação? Entendo que não. Por mais descuidado que tenha sido o constituinte na redação de diversos dispositivos da Constituição, parece-me que aqui ele fez questão de frisar o reconhecimento normativo de duas idéias distintas sobre a igualdade. A primeira - "igualdade perante a lei" - tem uma função formal, voltada a impor ao sistema jurídico a obrigação de dar tratamento imparcial a todos. Já, com o reconhecimento do "direito à igualdade" o constituinte buscou impor uma obrigação de distribuir direitos e benefícios voltados à criação de condições materiais de igualdade. Por esse dispositivo foram constitucionalizadas duas faces do princípio da igualdade. Uma de matriz liberal, que chamarei, daqui para a frente, de igualdade como imparcialidade; e outra de natureza mais social, que podemos batizar de igualdade distributiva. Na linguagem mais tradicional do direito constitucional essas igualdades são chamadas, respectivamente, de igualdade *de iure* e igualdade *de facto*.

Assim, o simples fato de a Constituição Federal consagrar o princípio da igualdade, principalmente a substancial, já autoriza o legislador infraconstitucional, como se fez na Lei nº 12.305/10, a adotar mecanismos para que a igualdade seja realmente alcançada e não exista meramente em abstrato.

Avançando um pouco mais, tem-se que os dispositivos legais e as respectivas políticas públicas de incentivo às organizações de catadores representam a densificação das normas constitucionais programáticas que atribuem como objetivos da República Federativa do Brasil, dentre outros, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a diminuição das desigualdades sociais (art. 3º, incisos I e III), tendo como horizonte valorativo a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III).

Não há como negar que a possibilidade de inclusão social dos catadores de baixa renda atende a todos estes valores; o *discrímen* legal procura retirar essas pessoas da informalidade, da precariedade e da pobreza, estimulando sua justa inserção no mercado de trabalho com a realização da coleta seletiva de resíduos, que configura instrumento essencial do desenvolvimento sustentável.

Cabe lembrar também, conforme leciona Vidal Serrano²⁷, que as ditas normas

²⁶ VIEIRA, Oscar Vilhena. **Direitos fundamentais**: uma leitura da jurisprudência do STF. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 287.

²⁷ NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **A cidadania social na constituição de 1988**: estratégias de positivação e exigibilidade judicial dos direitos sociais. São Paulo: Verbatim, 2009. p. 218.

programáticas configuram uma das estratégias de positivação dos direitos sociais, definindo ao Estado um dever de agir, porém, sem esclarecer como, quando e o que deve ser feito; esta característica dificulta a exigência de seu cumprimento, a não ser que haja a delimitação de seu conteúdo em normas concretas, e é o que ocorreu no caso dos dispositivos legais em estudo.

Portanto, não restam dúvidas de que o estabelecimento de prioridade na organização e contratação de catadores de baixa renda atende aos mais caros valores constitucionais, o que legitima este tratamento diferenciado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho, perseguiu-se a fundamentação constitucional para o estabelecimento legal de prioridade na organização e contratação, por parte dos Municípios, de associações de catadores de materiais recicláveis/reutilizáveis de baixa renda, previsto na Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Fazendo um recorte que parta do mais abstrato ao mais concreto, vislumbra-se, por primeiro, que o estabelecimento desta prioridade se alicerça no valor maior da dignidade da pessoa humana, alçado ao *status* de fundamento da República Federativa do Brasil. Isso porque a inclusão social dos catadores de baixa renda confere-lhes um mínimo de dignidade, permitindo-lhes o exercício de um trabalho formal e com renda suficiente para suprir, ao menos em tese, suas necessidades básicas.

Em seguida, verifica-se que a inclusão social almejada pelo legislador infraconstitucional tem por escopo a concretização das normas programáticas constitucionais estampadas nos incisos I e III da Carta Magna, ou seja, visa ao atendimento dos objetivos da República Federativa do Brasil concernentes à construção de uma sociedade livre, justa e igualitária, e à redução das desigualdades sociais e regionais.

Tais objetivos têm como pano de fundo o princípio da igualdade, também previsto de forma expressa na Constituição Federal, e que não se resume a uma mera igualdade formal (a igualdade de todos perante a lei), mas abarca ainda a igualdade substancial, no sentido de que todos tenham acesso aos bens da vida de forma igualitária.

Para concretização do princípio da igualdade, o legislador está autorizado constitucionalmente a estabelecer critério de diferenciação (*discrímen*) para determinada

categoria de indivíduos, com base na chamada “regra de justiça”, desde que satisfeitos determinados requisitos, sendo que um deles é justamente que a discriminação atenda aos valores constitucionais. Com relação aos dispositivos legais em questão, como já visto, não há dúvida de que tal requisito se encontra plenamente cumprido.

A Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos é relativamente nova (2010) e ainda não é possível dar uma dimensão atual da efetividade dos comandos normativos aqui estudados. Porém, o fato é que se trata de uma valiosa ferramenta de inclusão social e também de desenvolvimento sustentável.

Desse modo, cabe agora à sociedade brasileira exigir que esta prioridade realmente seja efetivada e a inclusão social dos catadores de baixa renda seja uma realidade, e desta forma, ofertando condições de trabalho e renda, se está efetivando a Dignidade da Pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

BECHARA, Erika. Coleta seletiva na política nacional de resíduos sólidos. In BECHARA, Erika (Org.) **Aspectos relevantes da política nacional dos resíduos sólidos Lei 12.305/2010**. São Paulo: Atlas, 2013.

BESSEN, Gina Rizpah. Coleta seletiva com inclusão de catadores: construção participativa de indicadores e índices de sustentabilidade. Tese doutorado. Disponível em: www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6134/tde-28032011.../GinaRizpahBesen.pdf. p. 22. Acesso: 02 maio 2016.

BOBBIO, Norberto. **Igualdad y libertad**. Barcelona: Ediciones Paidós (I.C.E. de La Universidad Autónoma de Barcelona), 1993.

BORTOLI, Mari Aparecida. Processos de organização de catadores de materiais recicláveis: lutas e conformações. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 16, n. 2, p. 248-257, jul./dez. 2013.

BRASIL. Lei 12.305 de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso 03 maio 2016.

FERRER, Gabriel Real; CRUZ, Paulo Márcio; GLASENAPP, Maikon Cristiano. Sustentabilidade: um

novo paradigma para o Direito. **Revista Novos Estudos Jurídicos** - Eletrônica, Itajaí, v. 19, n. 4 - Edição Especial 2014. Disponível em: <http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/6712>. Acesso 15 jul. 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de Mello. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito constitucional**. 6 ed., Coimbra: Coimbra editora, 1997. t. 4.

NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **A cidadania social na constituição de 1988**: estratégias de positividade e exigibilidade judicial dos direitos sociais. São Paulo: Verbatim, 2009.

NUNES, Rizzatto. **O Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dimensões da Dignidade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Direitos fundamentais: uma leitura da jurisprudência do STF**. São Paulo: Malheiros, 2006.

UNASUL E NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO: FENÔMENOS CONSIDERADOS A PARTIR DE SUAS RESPECTIVAS MATRIZES DE META-CIDADANIA ECOLÓGICA, TRANSNACIONALIDADE E SUSTENTABILIDADE¹

Marcos Leite Garcia²

Sérgio Ricardo Fernandes de Aquino³

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

As recentes transformações sócio-histórico-culturais ocorridas na América Latina favoreceram o resgate de sua identidade, de seus saberes, de sua multiculturalidade. A lógica democrática e jurídica europeia e norte-americana, aos poucos, deixa de se tornar o eixo fundamental na resolução dos conflitos e esses povos começam a se tornar seus protagonistas, especialmente quando estabeleceram a vontade comum de constituir as bases para o seu momento presente e futuro.

Para se dinamizar a ocorrência dessas atitudes, é necessário citar quatro elementos indispensáveis e complementares para o contínuo desenvolvimentos desses ideais de integração e constituição identitária: Cidadania. Sustentabilidade. União de Nações Sul-Americanas – UNASUL -, Transnacionalidade e o Novo Constitucionalismo Latino-Americano.

No primeiro tópico, verifica-se a necessidade de se repensar as bases de um agir cidadão, o

¹ Um extrato do presente texto foi apresentado no V Encontro Internacional do Conpedi, realizado na Universidad de la República - UDELAR - na Cidade de Montevideu, entre os dias 8 a 10 de setembro de 2016, com o título: "A meta-cidadania ecológica e sustentabilidade como matrizes de integração aos objetivos estabelecidos pela Unasul e o Novo Constitucionalismo Latino-Americano".

² Doutor em Direitos Fundamentais (2000); Master em Direitos Humanos (1990); Ambos cursos realizados no Instituto de Direitos Humanos da Universidade Complutense de Madrid, Espanha. Realizou estagio pós-doutoral na Universidade de Santa Catarina entre 2012 e 2103. Desde 2001 professor do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica, Cursos de Mestrado e Doutorado, e do Curso de Graduação em Direito da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI)- Santa Catarina. Da mesma maneira, desde 2015 professor do Programa de Pós-Graduação em Direito, Curso de Mestrado, da Universidade de Passo Fundo (UPF) - Rio Grande do Sul. E-mail: mleitegarcia@terra.com.br

³ Doutor e Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* – Mestrado – em Direito da Faculdade Meridional – IMED. Pesquisador da Faculdade Meridional. Coordenador do Grupo de Pesquisa em Ética, Cidadania e Sustentabilidade no Programa de Mestrado em Direito (PPGD) da Faculdade Meridional - IMED. Membro do Grupo de Pesquisa sobre Direitos Culturais e Pluralismo Jurídico da Faculdade Meridional - IMED. Membro do Grupo de Pesquisa sobre Transnacionalismo e Circulação de Modelos Jurídicos da Faculdade Meridional - IMED. Vice-líder no Centro Brasileiro de pesquisa sobre a teoria da Justiça de Amartya Sen. Membro da Associação Brasileira de Ensino de Direito - ABEDI. Membro do Grupo de Pesquisa em Direito Empresarial e Sustentabilidade, do Instituto Blumenauense de Ensino Superior. Passo Fundo. RS. Brasil. E-mail: sergiorfaquino@gmail.com

qual não deve se circunscrever aos fundamentos de um sujeito de direitos e deveres determinados por um Contrato Social. A Cidadania, enquanto elementos integrativos, precisa favorecer quais tipos de saberes e práticas permitem uma alargada participação no continente latino-americano a fim de estreitar as histórias, os costumes, as identidades comuns. Verifica-se, nessa linha de pensamento, acerca da dimensão multilateral da Cidadania.

No entanto, essa condição não é suficiente para se promover objetivos tão ousados. A partir do debate internacional, surge a preocupação com a Natureza e o Meio Ambiente. Tem-se, aqui, a descrição de um bem comum, cuja responsabilidade pelo uso, tratamento, preservação e restauração pertencem a todos. Precisa-se, nesse momento, de uma Justiça e Cidadania ambiental, ambas descrições dos direitos de terceira geração. Essa, no entanto, ainda não é a resposta suficiente para se mitigar as adversidades vivenciadas nessas regiões, já que a sua implementação tem, também, fortes resistências. É preciso ir mais adiante e olhar, de modo mais introspectivo, o que a América Latina tem a oferecer.

A partir de tratados – como é o caso da UNASUL – e de várias mudanças decorrentes dos interesses nacionais por meio de seus habitantes - principalmente aquelas que durante tantos anos foram silentes pela força das oligarquias, pelo desprezo ao campesinato e aos mais vulneráveis, inclusive sob o ângulo da Economia – tem-se, desde da década de 80, o surgimento de um Novo Constitucionalismo Latino Americano a fim de compreender as suas virtudes e vícios.

A união da Cidadania e Sustentabilidade, de um lado, e dos interesses da UNASUL e o Novo Constitucionalismo Latino Americano, de outro, permitiram o aparecimento de mecanismos os quais tornam os objetivos de integração entre esses países uma genuína *utopia carregada de esperança*⁴. Não se pensa, agora, somente numa Cidadania nacional, mas nas experiências regionais as quais permitem identificar e desenvolver uma atitude a qual favorece a preservação dos direitos das pessoas e da Mãe Terra. As Meta-Cidadanias ecológicas reivindicam outros significados, com formas de ações mais amplas, em detrimento aos já apresentados nos séculos XIX e XX.

O problema de pesquisa ao tema estudado sugere a seguinte indagação: Quais são as contribuições determinadas pelas Meta-Cidadanias ecológicas e a Sustentabilidade para se constituir a unidade identitária da América Latina esboçadas pelos esforços da União de Nações

⁴MELO, Osvaldo Ferreira de. **Fundamentos da Política Jurídica**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1994, p. 19.

Sul-Americanas – UNASUL – e o Novo Constitucionalismo Latino-Americano?

A partir dessa condição, a hipótese de pesquisa passa a ser formulada nessa afirmação: a exigência de uma Cidadania comum aos países latino-americanos surge com a perspectiva da dimensão Ambiental e a Sustentabilidade. Ambas expressões são condições necessárias à viabilidade do projeto de unidade identitária do referido continente expresso pela UNASUL e pelo Novo Constitucionalismo Latino-Americano. Por esse motivo, o agir cidadão deve expressar esforços comuns, deve ser multilateral na medida em que reconhece a importância das experiências regionais na composição dessa Cidadania Latino-Americana. É a partir desse pensamento no qual as Meta-Cidadanias ecológicas não apenas ampliam as esferas de atuação da Cidadania Ambiental, mas resgatam saberes negligenciados e que promovem esse agir cidadão a partir de preocupações comuns, como é caso da Sustentabilidade.

O Objetivo Geral deste estudo é determinar quais são as aproximações que existem entre as Meta-Cidadanias ecológicas e a Sustentabilidade a fim de cumprir os objetivos de integração na América Latina por meio da UNASUL e o Novo Constitucionalismo Latino-Americano. Os Objetivos Específicos podem ser traduzidos pelas seguintes ações: a) estabelecer quais são as diferenças entre Cidadania, Cidadania ambiental e Meta-Cidadanias ecológicas; b) identificar quais são seus âmbitos de atuação para se promover a integração latino-americana a partir da Sustentabilidade e Desenvolvimento Sustentável; c) reconhecer a existência de saberes comuns dessas terras do sul – como é o caso dos Direitos da Natureza – os quais não podem ser negligenciados para se entender as adversidades sociais, históricas, culturais, econômicas, jurídicas e ambientais, bem como as tentativas de resolução dos seus conflitos.

O método de abordagem utilizado será o Dedutivo⁵, cuja premissa maior são as reivindicações de integração dos países dessa região apresentadas pela UNASUL e o Novo Constitucionalismo Latino-Americano por meio de outro agir cidadão e a Sustentabilidade, tendo a Transnacionalidade como subentendida, e como essas podem ocorrer, de modo específico – premissa menor – a partir das Meta-Cidadanias ecológicas. As técnicas selecionadas ao cumprimento do método eleito são a Pesquisa Bibliográfica e Documental⁶, a Categoria⁷ e o

⁵“[...] base lógica da dinâmica da Pesquisa Científica que consiste em estabelecer uma formulação geral e, em seguida, buscar as partes do fenômeno de modo a sustentar a formulação geral”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. 13. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2015, p. 213.

⁶“[...] Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. p. 215.

⁷“[...] palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma idéia”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa**

Conceito Operacional⁸, quando necessários.

1. CIDADANIA E SUSTENTABILIDADE COMO VETORES DE INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA A PARTIR DA UNASUL E O NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO

Observa-se, nesse século XXI, uma intensa necessidade de se constituir, na América Latina, aquilo que historicamente se negou: o resgate de sua identidade e a chance de fundar o seu desenvolvimento a partir de seus saberes. Não se nega, em nenhum momento, todo o legado cultural, político, jurídico, científico, econômico, tecnológico estabelecido pelos povos europeus, mas, sob igual critério, é improvável que se estabeleça qualquer projeto de integração sem que haja um olhar para as próprias raízes.

No entanto, o reconhecimento acerca da importância cultural dos diferentes países que compõem a América Latina não é tarefa das mais fáceis porque, mesmo sob o ângulo da Fraternidade⁹, as disputas pelos poderes políticos e econômicos impediam qualquer forma de proximidade entre as culturas deste território. O enraizamento da segregação, da marginalização, especialmente dos saberes constituídos se comparados com países europeus e/ou norte-americanos, não favoreceu a elaboração desta desejável unidade sócio-histórica-ambiental latino-americana¹⁰.

A partir desse cenário e das dificuldades vivenciadas em cada região do mencionado continente, verifica-se a existência de objetivos os quais não se exaurem nos limites do Estado-nação, nem podem ser pensadas a partir de sua lógica – geralmente – excludente. O recorte geográfico latino-americano demonstra o compartilhamento, por exemplo, da Natureza¹¹ e como

jurídica: teoria e prática. p. 205.

⁸ “[...] definição estabelecida ou proposta para uma palavra ou expressão, com o propósito de que tal definição seja aceita para os efeitos da ideia exposta”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica:** teoria e prática. p. 205.

⁹ “[...] o princípio da fraternidade na América Latina não foi proposto como uma solidariedade entre aqueles que, por vínculos determinados a priori, são ‘irmãos’ – no sentido mais amplo da palavra – nem tampouco em nível individual, mas que, no discurso latino-americano, transformou-se em exigências históricas que, lamentavelmente, ainda persistem pela ação do colonialismo”. IGHINA, Domingo. Anotações para uma pesquisa sobre o princípio da fraternidade no pensamento latino-americano. In: BAGGIO, Antonio Maria (Org.). **O princípio esquecido:** exigências, recursos e definições da fraternidade na política. Tradução de Durval Cordas et al. Vargem Grande Paulista, (SP): Cidade Nova, 2009, v. 2., p. 23.

¹⁰ “[...] *las élites locales se dieron la tarea de diseñar países capaces de compararse con los modernos europeos, concibiendo para sí organizaciones político-culturales estables y fácilmente descriptibles a partir de cierta unidad. La voluntad por crear la historia nacional, la literatura nacional, el territorio nacional – [...] – buscaba como fin diseñar territorios que funcionarán como hinterlands de cultura estándar capaces de entrar en la historia y la economía de Occidente*”. IGHINA, Domingo. La fraternidad em la América Latina como función utópica. In: BARRECHE, Osvaldo (comp.). **Estudios recientes sobre fraternidad:** de la enunciación como principio a la consolidación como perspectiva. Buenos Aires: Ciudad Nueva, 2007, p. 134.

¹¹ “La palabra Naturaleza ocupa un lugar central en las discusiones sobre ambiente y desarrollo en América Latina. Es invocada

a sua administração e cuidado requerem uma racionalidade participativa comum.

O tempo e as exigências do século XXI não podem ser estudados ou vivenciados, exclusivamente, a partir de valores ou conhecimentos oriundos do século XIX ou XX, mas, ao contrário, é necessário identificar-se aquilo que se torna indispensável para se promover condições dignas para se viver e conviver, seja entre humanos ou destes com a Natureza. Existem dois pressupostos os quais permitem a viabilidade fática desse objetivo, quais sejam, a Cidadania¹² e a Sustentabilidade¹³.

O primeiro tópico demanda, hoje, uma postura crítica a partir de sua enunciação moderna na Europa e na América do Norte. O seu caráter liberal¹⁴ e cidadão, por exemplo, já não traz mais as respostas desejadas para as adversidades sociais, políticas, jurídicas e ambientais experimentadas entre esses países. A matriz histórica da Cidadania europeia, principalmente no tempo da Revolução Inglesa, por exemplo, demonstrou que a existência dos deveres é insuficiente para caracterizar a passagem do cidadão/súdito para o cidadão/Cidadão. É necessário, nesse

*desde las más variadas tiendas con distintos fines. Sea en la preservación de sitios silvestres, como en el anhelo por mejores condiciones de vida, se hacen continuas referencias a términos como Naturaleza, ecosistema o ambiente. Las corrientes englobadas bajo el desarrollo sustentable apuntan a diferentes modos de proteger la Naturaleza. Esta se convierte en el sujeto de buena parte de las preocupaciones ambientales. Pero a pesar de estas discusiones, no se ha profundizado adecuadamente en los conceptos, y preconceptos, envueltos en la palabra Naturaleza, y sus implicancias para la construcción del desarrollo sostenible. La etimología de la palabra Naturaleza indica que proviene del latín natura, que se refiere al “nacimientto” (natus participio pasivo de nasci, nacer). Desde ese contexto se explican dos usos comunes: por un lado, “naturaleza”, como referida a las cualidades y propiedades de un objeto o un ser; y por otro, “Naturaleza”, para los ambientes que no son artificiales, con ciertos atributos físicos y biológicos, como especies de flora y fauna nativas. Este capítulo enfoca este segundo uso. En esa línea, el concepto ha recibido significados tanto positivos como negativos. La Naturaleza ha sido invocada como el origen de la riqueza de un país, pero también como un medio salvaje y peligroso, donde lluvias, terremotos u otros desastres deben ser controlados. Sobre ella se han superpuesto otros términos. A manera de ejemplo se pueden recordar a la Madre Tierra, como proveedora de alimentos; el Reino Salvaje de los primeros exploradores del continente; y otros más recientes, como ecosistema o simplemente ambiente”. GUDYNAS, Eduardo. **Ecología, economía y ética del desarrollo sostenible**. 5. ed. Montevideo: CLAES, 2004, p. 9/10.*

¹²“Se entiende la ciudadanía como la posesión de un conjunto de derechos en las esferas civil, política y social (por ejemplo, en orden sucesivo, libertad, voto y educación pública), y la pertenencia a una comunidade”. GUDYNAS, Eduardo. Cidadania ambiental e metacidadanias ecológicas: revisão e alternativas na América Latina. **Revista de Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 19, p. 55, dez. 2009. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/made/article/view/13954>>. Acesso em: 03 Mai. 2016.

¹³ Para fins desta pesquisa, sugere-se o seguinte Conceito Operacional para a Categoria indicada:

¹⁴ “[...] A cidadania liberal, advinda da influência do jusnaturalismo racionalista e da positivação dos direitos de liberdade desde as revoluções burguesas, irá evoluir para uma cidadania de cunho social, desde a transição do Estado liberal ao Estado social, com base nas reivindicações dos trabalhadores. [...] No antigo regime não podemos falar de cidadania nem de direitos, sim de deveres, de obediência do súdito aos privilégios dos estamentos superiores. A situação dos trabalhadores do século XIX termina sendo uma situação de extrema desigualdade com relação ao burguês e ao Estado liberal de Direito, com o advento do sufrágio censitário, que tinha como característica a divisão da cidadania em duas: em primeiro lugar, a chamada cidadania ativa – direito de sufrágio relegado somente ao burguês proprietário – e, em segundo lugar, a cidadania passiva – que era exercida pelos menos favorecidos economicamente, os trabalhadores – e a não existência das normas reguladoras das relações de trabalho e demais direitos sociais, como a saúde e educação; assim, a impossibilidade de participação política leva os trabalhadores a ficarem relegados a uma cidadania de segunda classe; a cidadania passiva de nada servia”. GARCIA, Marcos Leite. Direitos Fundamentais e a questão da Sustentabilidade: reflexões sobre Direito à Saúde e a questão da qualidade da água para consumo humano. **Revista FSA**, Teresina, v. 10, n. 4, art. 8, p. 136, Out./Dez. 2013. Disponível em: <<http://www.file:///C:/Users/Sergio/Downloads/313-738-1-PB.pdf>>. Acesso em 03 de jun. de 2016.

momento, complementar os deveres com direitos¹⁵.

Sob igual critério, a expressão Cidadania, nas terras latino-americanas, nem sempre se fortaleceu pelo paradigma direitos/deveres. No Brasil, por exemplo, o seu surgimento ocorre por uma intensa -senão árdua - desvinculação das pessoas as quais se subordinavam às regras determinadas pela oligarquia¹⁶, por um lado, e, por outro, pelo surgimento de valores impessoais, técnicos, individualistas e burgueses, próprios da lógica do mercado. É nessa transição que aparece uma outra classe entre os senhores de terra e os escravos, a qual será detentora tão somente de uma “subcidadania¹⁷”.

As tentativas de integração e participação na identidade da América Latina que ocorrem por meio da Cidadania não se esgotam naqueles *status civitatis oustatus civitas activae*, os quais impõem tão somente direitos e obrigações às pessoas nos limites fronteiriços dos Estados¹⁸. É impossível se descrever como Cidadão de um país ao se saber que o Estado-nação vizinho sofre intensas formas de privação da liberdade, experimenta profundas misérias humanas, os governos se omitem na execução de Direitos Sociais, entre outros. Cidadania implica, além dos direitos e deveres legais, responsabilidade com o Outro.

A fórmula liberal e social de Cidadania - concebida na Europa e aperfeiçoada nos Estados Unidos da América - parece ser insuficiente para se cumprir os objetivos de integração sócio-

¹⁵ “A história do desenvolvimento dos direitos do cidadão, a evolução da cidadania na Europa centro-ocidental, transcorre há pelo menos três séculos – de acirrados conflitos sociais – relacionada à conquista de três conteúdos de direitos, diversos entre si: os direitos civis, no século XVIII; os direitos políticos, no século XIX; e os direitos sociais, no século XX”. MONDAINI, Marcos. O respeito aos direitos dos indivíduos. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). **História da cidadania**. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2005, p. 116.

¹⁶ “[...] o processo brasileiro de modernização possui duas fases fundamentais de transformações políticas e sociais. A primeira é caracterizada por um modelo de organização social calcado numa lógica de poder pessoal, representada pelo senhor de terras e identificada pelo patriarcalismo e pela escravidão. Dotado de soberania absoluta tanto na seara pública (representante do poder local insubordinado ao poder central) como na privada (chefe de família), tal personagem denota uma concepção político-social de marca autoritária, totalitária e oligárquica”. BELLO, Enzo. Cidadania e direitos sociais no Brasil: um enfoque político e social. **Revista Espaço Jurídico**, Joaçaba, v. 8, n. 2, p. 138, jul./dez. 2007. Disponível em: «http://www.ufjf.br/siddharta_legal/files/2014/07/Enzo-Bello-Cidadania-e-direitos-sociais-no-Brasil-um-enfoque-pol%C3%ADtico-e-social.pdf». Acesso em 03 de jun. de 2016.

¹⁷ “A cidadania concedida, que está na gênese da construção de nossa cidadania, está vinculada, contraditoriamente, à não-cidadania do homem livre e pobre, o qual dependia dos favores do senhor territorial, que detinha o monopólio privado do mando, para poder usufruir dos direitos elementares da cidadania civil”. SALES, Teresa. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.9 n.25, p. 1, jun. 1994. Disponível em: «http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=212:rbc25&catid=69:rbc&Itemid=399» Acesso em 03 de jun. de 2016.

¹⁸ Essa participação cidadã: “[...]busca desenvolver mecanismo de diálogo entre as instituições da Comunidade Sul-Americana e da sociedade civil que permitam uma maior participação na formulação das políticas de integração sul-americana e a cooperação na área da defesa, com o intercâmbio de informação e de experiências entre os Ministérios da Defesa dos países da região. É perceptível a pluralidade de pensamentos a partir das diferentes possibilidades de propostas, contemplando diversos governos presentes”. NAFALSKI, Guilherme Nascimento. **UNASUL: uma perspectiva de integração política sul-americana**. São Paulo: Alfa-Ômega, 2011,p. 124.

histórico-cultural, de um lado, e a preservação da Natureza de outro nas terras da América Latina. Ressalte-se, ainda, que embora se destaque todos os esforços observados nas Constituições latino-americanas em se inserir nesse *corpus* jurídico a proteção ao meio ambiente como um direito de terceira geração¹⁹, não se observa uma alteração significativa no agir cidadão. O acréscimo da dimensão ambiental e a necessidade de sua preservação – a qual trará, também, a presença de uma Justiça Ambiental – se caracteriza como “cidadania de baixa intensidade²⁰”.

Esse não parece o cenário desejado do agir Cidadão esboçado pelos projetos de integração latino-americana, como se observa, por exemplo, a partir do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas – UNASUL. A Cidadania, que aparece como vetor de integração para um futuro comum latino-americano, reivindica uma visão crítica acerca dessa categoria e seu fundamento teórico exposto pelo pensamento europeu e norte-americano.

Consolida-se outro modelo pautado nos saberes dos diferentes povos deste continente do Sul, não obstante se reconheça as intensas adversidades sociais, econômicas, políticas e jurídicas, bem como algumas fragilidades institucionais na preservação de direitos e a mitigação da pobreza e miséria. Por esse motivo, verifica-se que o esforço da UNASUL ao ano de 2016 é a consolidação e viabilidade de uma Cidadania Sul-Americana²¹.

A configuração dessa Cidadania já não se fundamenta mais exclusivamente no sentido

¹⁹[...] *la concepción generacional de los derechos no implica una sustitución global y completa de «viejos» por «nuevos» derechos. En algunos casos, analiza la aparición de determinadas libertades que pretenden responder a los nuevos riesgos y asedios a los grandes valores de la persona humana y su concreción en derechos. Pero, en otras muchas ocasiones, la concepción generacional estudia la metamorfosis que afecta a derechos ya existentes motivada por las nuevas circunstancias que delimitan su ejercicio*”. PEREZ-LUÑO, Antonio Enrique. **La tercera generación de derechos humanos**. Cizur Menor (Navarra): Editorial Aranzandi, 2006, p. 17.

²⁰“El problema es que durante las décadas de 1980 y 1990, en América Latina se intentó incorporar la dimensión ambiental en ese contexto de ciudadanías incompletas o recortadas. Las reformas de mercado y los sucesivos gobiernos de vocación neoliberal que se sucedieron en esos años desembocaron en el debilitamiento de la cobertura ciudadana. Mientras se mantienen algunos aspectos formales de las democracias liberales, especialmente la competencia electoral, el mercado logró conquistar un gran protagonismo. Se desembocó en las “ciudadanías de baja intensidad”, donde se debilitaban aspectos como los derechos humanos de tercera generación (incluyendo sus componentes ambientales), pero también su cobertura jurídica, o el mantenimiento de espacios colectivos, independientes, y basados en la solidaridad. [...] Esta ciudadanía recortada afecta a algunos grupos marginales o empobrecidos dentro de las ciudades (por ejemplo en casos de contaminación urbana en asentamientos marginales), como a comunidades indígenas, campesinas o pequeños agricultores en zonas rurales o silvestres. La cobertura territorial es incompleta, y en las zonas donde se registra una reducción o ausencia de una cobertura ciudadana, también se encuentran muchos emprendimientos de gran impacto ambiental (por ejemplo minería, hidrocarburos, o monocultivos), que regularmente también están vinculados a efectos sobre la salud humana, desplazamiento de comunidades, etc”. GUDYNAS, Eduardo. Cidadania ambiental e metacidadanias ecológicas: revisão e alternativas na América Latina. **Revista de Desenvolvimento e Meio Ambiente**. p. 58.

²¹“A Cidadania Sul-Americana possui natureza multilateral e hologramática. Trata-se de uma Cidadania forjada pela amplitude das novas exigências social, política e jurídica. A flexibilidade das identidades, a fragmentação dos interesses nacionais, a proteção dos Direitos Fundamentais num cenário continental, a erosão da Soberania permitem uma nova definição de Cidadania a qual corresponda às expectativas da cartografia humana que se desenvolvem no século XXI”. AQUINO, Sérgio Ricardo Fernandes de. **Por uma cidadania sul-americana: fundamentos para sua viabilidade na UNASUL por meio da ética, fraternidade, sustentabilidade e política jurídica**. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2014, p. 428.

liberal e social contido nos contornos legais do Estado nacional, mas na sua dimensão multicultural, aberta e dialogal, própria da América do Sul, especialmente no que se refere aos povos indígenas. Autores como Perez-Luño sinaliza a instituição de uma Cidadania Multilateral²², a qual se torna fundamento apropriado para se desenvolver o compromisso estabelecido logo no preâmbulo do Tratado da UNASUL:

[...] AFIRMAN su determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe; CONVENCIDAS de que la integración y la unión suramericanas son necesarias para avanzar en el desarrollo sostenible y el bienestar de nuestros pueblos, así como para contribuir a resolver los problemas que aún afectan a la región, como son la pobreza, la exclusión y la desigualdad social persistentes; [...].

Percebe-se como a definição clássica de Cidadania já não apresenta respostas satisfatórias para se constituir a unidade identitária da América Latina, a qual nasce da multiculturalidade de seus povos. Nem todos os grupos ou comunidades tem esse sentimento de pertença às sociedades da *polis*. Ao contrário, essa referência às regras de participação e convivência na *cidade*, os modos de se promover a justiça, não faz parte de suas realidades, como é o caso dos indígenas ou povos camponeses²³.

Os direitos civis e políticos, próprios das conquistas históricas enfatizadas pela Cidadania, por exemplo, não chegam ao seu dia a dia, não traduzem formas de proteção ou reivindicação às suas necessidades e nem reconhecem a proximidade dessas pessoas com a Natureza²⁴. Por esse motivo, a leitura do artigo 18 do Tratado Constitutivo da UNASUL torna claro esses argumentos:

²²Deve-se entender esse modelo “[...] como la posibilidad de ser titular simultáneamente de varias ciudadanías, sino la posibilidad de ejercerlas con mayor o menor intensidad según los sentimientos de cada ciudadano hacia cada una de estas comunidades políticas. [...] No se trata de abolir las diferencias culturales que caracterizan los distintos pueblos [...], sino ofrecerles un cauce de expresión que evite el conflicto [...]. En todo caso, el paradigma de la ciudadanía multilateral debería proponerse, como meta última y definitiva, recuperar el proyecto humanista cosmopolita de la modernidad, que continúa vigente: hacer posible una *universalis civitatis* en la que se consagre plenamente el auspiciado *status mundialis hominis*”. PEREZ-LUÑO, Antonio Enrique. **La tercera generación de derechos humanos**. p. 240/241.

²³GUDYNAS, Eduardo. Cidadania ambiental e metacidadanias ecológicas: revisão e alternativas na América Latina. **Revista de Desenvolvimento e Meio Ambiente**. p. 62.

²⁴“En estas posturas se deben separar al menos dos aspectos. Por un lado, hay que reconocer la legitimidad de una discusión sobre cómo “descolonizar” los saberes (en este caso sobre la ciudadanía y demás conceptos relacionados de origen europeo), de manera que la aplicación de un cierto concepto de ciudadanía no se vuelva una nueva expresión de colonialismo cultural, que termina legitimando un orden social y político. Este alberga concepciones de una Naturaleza separada de los humanos, un ordenamiento social y político aplicado desde la época de la colonia, y una visión de la evolución de la sociedad como un progreso de base material y mayor control sobre el entorno [...]”. [...] Se deben rescatar y revalorizar los saberes subordinados, hacerlos explícitos, analizarlos e incorporarlos, así como lograr su concurso en un proceso de emancipación. Pero también es necesario admitir que hay saberes locales muy diversos frente a la Naturaleza que en algunos casos pueden fundamentar posturas respetuosas, pero en otros pueden generar otras que son utilitaristas sobre la Naturaleza [...]”. GUDYNAS, Eduardo. Cidadania ambiental e metacidadanias ecológicas: revisão e alternativas na América Latina. **Revista de Desenvolvimento e Meio Ambiente**. p. 62.

Se promoverá la participación plena de la ciudadanía en el proceso de la integración y la unión suramericanas, a través del diálogo y la interacción amplia, democrática, transparente, pluralista, diversa e independiente con los diversos actores sociales, estableciendo canales efectivos de información, consulta y seguimiento en las diferentes instancias de UNASUR. Los Estados Miembros y los órganos de UNASUR generarán mecanismos y espacios innovadores que incentiven la discusión de los diferentes temas garantizando que las propuestas que hayan sido presentadas por la ciudadanía, reciban una adecuada consideración y respuesta²⁵.

Esse é o espírito no qual fomenta as principais mudanças nas Constituições Latino-Americanas. O sentimento de pertença não se exaure tão somente naquilo que se institui pela nacionalidade, mas se expande na medida em que todos compartilham semelhantes histórias, costumes, adversidades e virtudes. Todo esse entusiasmo, compreendido como verdadeira força utópica²⁶, não pode ser traduzido como respostas curtas e rápidas a fim de se resolver as adversidades políticas e culturais do mencionado continente. Nem sempre a categoria Cidadania sintetiza uma *unidade de vida pacífica, um modo de ser* num cenário multicultural²⁷.

A Cidadania, a partir do Novo Constitucionalismo Latino-Americano²⁸, já não dissemina uma postura excludente enunciada pelos paradigmas constitucionais clássicos, como é o caso do

²⁵ UNASUL. União das Nações Sul-Americanas. **Tratado constitutivo da UNASUL**. Disponível em: «http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=290&Itemid=339». Acesso em 02 de jun. de 2016.

²⁶ “[...] A Quimera, figura de alhures, é certamente utopista pelo fato de que através dela se percebe o processo de destruição/reconstrução que leva de um mundo real a um outro mundo real (suposto): o ser fantástico mostra que o real atual é ordem relativa que uma desordem poderia transformar em outra ordem. Mas Utopia não é uma Quimera: ela é (imaginariamente) o tempo do processo, ou seja, uma nova realidade cuja essência aparece diretamente na existência”. LACROIX, Jean-Yves. **A utopia**: um convite à filosofia. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996, p. 65.

²⁷ “[...] a cidadania nunca consegue expressar completamente seus valores e sentimentos. Ela contém uma dimensão imaginária que é sempre, em parte, recalcada: o que a cidadania nos permite ser. A outra cidadania que funciona como instância inconsciente é a instância da inconsciência coletiva (o que a sociedade se nega a saber sobre si mesma). O que a cidadania é compelida (pelas práticas do poder) a ignorar dela mesma. Falo dos indizíveis da cidadania; o que o poder impõe como indizível. Tratar-se-ia de potencialidades ainda não manifestas da cidadania como atividade criadora da ‘consciência antecipadora’: A utopia concreta de transformação à espera de um futuro melhor e possível”. WARAT, Luis Alberto. Prefácio. In: MELO, Osvaldo Ferreira de. **Fundamentos da política jurídica**. p. 14.

²⁸ “[...] *el nuevo constitucionalismo va más allá y entiende que, para que tenga efectiva vigencia el Estado constitucional no basta con la mera comprobación de que se ha seguido el adecuado procedimiento constituyente y que se han generado mecanismos que garantizan la efectividad y normatividad de la Constitución. Defiende que el contenido de la Constitución debe ser coherente con su fundamentación democrática, es decir que debe generar mecanismos para la directa participación política de la ciudadanía, debe garantizar la totalidad de los derechos fundamentales incluidos los sociales y económicos, debe establecer procedimientos de control de constitucionalidad que puedan ser activados por la ciudadanía y debe generar reglas limitativas del poder político, pero también de los poderes sociales, económicos o culturales que, producto de la Historia, también limitan el fundamento democrático de la vida social y los derechos y libertades de la ciudadanía. Pues bien, ese nuevo constitucionalismo teórico ha encontrado su plasmación, con algunas dificultades, en los recientes procesos constituyentes latinoamericanos llevados a cabo en Venezuela, Bolivia y Ecuador. Al menos, en cuanto a la fundamentación de la Constitución. Está por ver si también se consigue llevar a la práctica todo lo diseñado en esos textos constitucionales con respecto a su efectividad y normatividad. Aunque comienzan a percibirse distorsiones importantes que pueden volver a frustrar un intento de recuperación integral de una teoría democrática de la Constitución. Estos procesos con sus productos, las nuevas constituciones de América Latina, conforman el contenido del conocido como nuevo constitucionalismo latino-americano*”. VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU, Rúben. Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latino-americano. In: ÁVILA LINZÁN, Luis Fernando. **Política, Justicia y Constitución**. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2012, p. 163/164.

liberal. O multiverso de Constitucionalismos²⁹ denota, nesse momento, a presença do modelo indicado no início desse parágrafo no intuito de se resgatar a necessidade de processos constituintes democráticos, os quais não fossem a expressão dos poderes oligárquicos³⁰. Em outras palavras: anterior às décadas de 80 e 90, não houveram compromissos constitucionais fortes, os quais reforçassem o ideal da Cidadania como participação, reivindicação e exercício do espaço público, nem como expressão de união a partir das necessidades das pessoas, sejam materiais, existenciais ou espirituais.

Essas deficiências, aos poucos, são suprimidas por alguns fenômenos os quais conseguem traduzir aquilo que se planeja como o futuro comum da América Latina descrito no Preâmbulo e artigo 18 do Tratado Constitutivo da UNASUL. O que mais se destaca é a Sustentabilidade³¹. Essa é uma expressão polissêmica, ou seja, admite diferentes significados. Para fins desta pesquisa, adota-se a sua dimensão ambiental e as repercussões para o Desenvolvimento Sustentável³².

A proteção ambiental é um objetivo comum entre os países latino-americanos na medida em que traduz indícios de uma vida sadia a qual estabiliza a relação entre Homem e Natureza. No entanto, sabe-se que a linguagem econômica encobre o significado proposto na criação da UNASUL. Milhares de hectares de florestas são dizimadas, os povos camponeses e indígenas são expulsos de suas terras, tudo o que é plantado se torna mercadoria, a água, sob igual critério, deixa de ser bem comum e se torna objeto de mercancia³³, ou seja, trata-se mais de uma luta pelo

²⁹ CANOTILHO, José Joaquim. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1999, p. 47.

³⁰ “[...] *La evolución posterior del constitucionalismo latinoamericano del siglo XX, anterior a las nuevas constituciones, se fundamentó en el nominalismo constitucional y, con ello, en la falta de una presencia efectiva de la Constitución en el ordenamiento jurídico y en la sociedad. En general, las constituciones del viejo constitucionalismo no cumplieron más que los objetivos que habían determinado las élites: la organización del poder del Estado y el mantenimiento, en algunos casos, de los elementos básicos de un sistema democrático formal*”. VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU, Rúben. Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latino-americano. In: ÁVILA LINZÁN, Luis Fernando. **Política, Justicia y Constitución**. p. 167.

³¹ Esboça-se, para essa pesquisa, o seguinte Conceito Operacional para a Categoria: "É a compreensão acerca da capacidade de resiliência entre os seres e o ambiente para se determinar - de modo sincrônico e/ou diacrônico - quais são as condições favoráveis à manutenção, adaptação e perpetuação da vida equilibrada, seja humana ou não humana, a partir de uma matriz ecosófica que se manifesta pelos critérios biológicos, químicos, físicos, informacionais, éticos, territoriais, culturais, jurídicos, políticos, tecnológicos, científicos, ambientais e econômicos".

³² Sustentabilidade e Desenvolvimento Sustentável não são expressões sinônimas. A segunda deve obediência à matriz ecológica da primeira a fim de constituir ações humanas as quais se observe a preocupação permanente em instituir condições favoráveis à preservação da vida de todos os seres. No entanto, especialmente com o advento de documentos internacionais, como é o caso do Relatório Brundtland, percebe-se como o Desenvolvimento Sustentável se torna um nome vazio na medida em que adota apenas a dimensão econômica como fundamento de sua existência.

³³ "En América Latina y el Caribe, la sostenibilidad ambiental está cada vez más en riesgo y el deterioro ambiental se ha profundizado en los últimos treinta años. Los problemas ambientales más importantes de la región (degradación de tierras y bosques, deforestación, pérdida de hábitat y de biodiversidad, y contaminación del agua dulce, costas marítimas y atmósfera) están agravándose en términos generales.6 Ello se evidencia con indicadores como la pérdida de biodiversidad, en especial de ecosistemas clave como los bosques tropicales. Se han degradado los suelos y el agua, mientras que ha aumentado la contaminación urbana". GUDYNAS, Eduardo; ZAHEDI, Kaveh. Ética y desarrollo sostenible: América latina frente al debate

lucro em detrimento à integração social, histórica, cultural e ambiental.

Percebe-se, a partir desse cenário, como a Cidadania, aliada à concepção de Desenvolvimento Sustentável³⁴ ambiental, deve percorrer longo e significativo caminho para instituir formas de participação, de governo, de auxílio na preservação, restauração, administração e cuidado do Mundo Natural, já que os diferentes ecossistemas são compartilhados entre os países da América Latina, como se observa pelo caso da Amazônia.

A presença da dimensão ambiental deve ser resignificada por meio das diretrizes enunciadas pela UNASUL e o Novo Constitucionalismo Latino-Americano. O advento de governos mais progressistas – como é o caso de Rafael Correa no Equador, Lula e Dilma no Brasil, Mujica no Uruguai, entre outros – favoreceu a implementação de regras constitucionais para que houvesse maior rigor, eficiência e eficácia na proteção da biodiversidade continental. O Desenvolvimento Sustentável ambiental se torna compromisso o qual visa atender as necessidades das presentes e futuras gerações.

Esse espírito constitucional estabelece, a partir dessas prerrogativas, uma Justiça e Cidadania ambiental. Ambas as expressões são derivadas dos direitos de terceira geração como conquistas históricas ao reconhecimento da preservação do mundo natural. Nas Constituições da Bolívia e Equador, por exemplo, a Natureza já não se torna mais objeto de exploração desmedida e deve ser preservada por todos³⁵. No entanto, mesmo o agir Cidadão fundado em compromissos não conseguiu suplantar a dimensão econômica frente aos compromissos eleitos como necessários à integração Latino-Americana.

Os citados governos, rememora Gudynas, são agora descritos como “marrons³⁶” porque

internacional. In: GOTTSBACHER, Markus; LUCATELLO, Simone. **Reflexiones sobre la ética y la cooperación internacional para el desarrollo**: los retos del siglo XXI. Mexico: Instituto Mora, 2008, p. 275.

³⁴ “Esse substantivo ‘Desenvolvimento’, agora seguido do adjetivo ‘sustentável’, trata-se de qual desenvolvimento? Do desenvolvimento dos economistas clássicos, dos convencionais, que pregam um desenvolvimento ilimitado nos moldes do capitalismo ocidental? E agora esse desenvolvimento ilimitado dos economistas clássicos está chegando aos países emergentes como os chamados BRICS35, como será sustentável esse modelo desenvolvimentista convencional ocidental?” GARCIA, Marcos Leite; MARQUES JÚNIOR, William Paiva; PILAU SOBRINHO, Liton Lanes. Aportes do Novo Constitucionalismo Democrático Latino-Americano e da UNASUL para os Direitos Fundamentais: os Direitos Ambientais como demandas transnacionais e o tratamento prioritário da Sustentabilidade. *Revista Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí, v. 19, n. 3, p. 975, nov. 2014. Disponível em: <<http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/6675/3810>>. Acesso em: 06 jun. 2016.

³⁵ Sugere-se a leitura do Preâmbulo, dos artigos 33 e 34 da Constituição da Bolívia. De modo mais implícito, aparece a invocação à *Pachamama* e, após, ao meio ambiente sadio. Na Constituição do Equador, no entanto, aparece uma novidade mais intensa no seu artigo 71: A Natureza ou *Pachamama* se torna sujeito de direitos. Todas as situações apresentadas demandam um agir que não se exaure nos interesses nacionais, mas consolidam a identidade Latino-Americana.

³⁶ “No son administraciones conservadoras ni neoliberales, defienden una mayor presencia estatal y ejecutan distintos programas sociales. Pero no continuaron la senda de aquella izquierda de los años ochenta y noventa, entre otras cosas por seguir un desarrollo convencional, promover todo tipo de extractivismo, reducir la justicia social a instrumentos de compensaciones

insistem em explorar a Natureza para atender aos interesses comerciais. Não é possível que haja uma atitude cidadã apropriada nos moldes nacionais e internacionais demandados se a força econômica persistir em lhes retirar sua capacidade de integração, de autogoverno e resolução dos conflitos. Novamente, insiste-se na “cidadania de baixa intensidade³⁷”.

Por esse motivo, Cidadania e Sustentabilidade são elementos cruciais ao desenvolvimento continental, por um lado, e constitucional, por outro. As expressões Justiça e Cidadania ambiental, originárias dos direitos de terceira geração, são necessárias para se cumprir os objetivos propostos entre os países da América Latina. Todavia, não expressam, na sua totalidade, uma preocupação a qual deve se manifestar conforme os saberes dessas regiões.

No território deste continente do Sul, somente tem sentido em falar na Justiça e Cidadania ambiental como pressuposto para a uma Justiça e Cidadania Ecológica. A convergência entre essas expressões denota, no primeiro conjunto, o reconhecimento acerca da importância do Meio Ambiente para se preservar uma vida sadia para as presentes e futuras gerações. Trata-se, ainda, de fundamento elementar para se aperfeiçoar o Desenvolvimento Sustentável ambiental. Todavia, é no segundo conjunto, que se observa a novidade constitucional: a Natureza deve ser vislumbrada como “ser próprio” e não a partir dos juízos de valores humanos, sejam estéticos, econômicos, científicos, tecnológicos, utilitários, entre outros³⁸.

Não basta, nessa linha de pensamento, acreditar que a resolução dos conflitos econômicos, sociais e ambientais ocorrerá com a simples implantação e exigência de uma Justiça e Cidadania ambiental, mas se torna necessário reconhecer quais são as práticas que resgatam os saberes dessa pluralidade de regiões e as convertem em atitudes próprias da Cidadania e Sustentabilidade. É necessário, nesse momento, compreender o que são as Meta-Cidadanias Ecológicas.

monetarias mensuales y alentar el consumismo y caer em hiperpresidencialismos exacerbados”. GUDYNAS, Eduardo. **Derechos de la naturaleza**: ética biocéntrica y políticas ambientales. Lima: CLAES, 2014, p. 66.

³⁷ “Uno de los factores de mayor peso en generar esta ciudadanía de “baja intensidad” se debió a las reformas de mercado que tuvieron lugar en América Latina desde mediados de la década de 1970. Es importante revisar algunos aspectos claves de ese proceso desde la ecología política, ya que explican muchas situaciones actuales. La perspectiva neoliberal acepta un conjunto mínimo de derechos individuales, bajo una expresión negativa, y por lo tanto no reconoce la existencia de derechos sociales, y menos los referidos al ambiente. También se rechaza cualquier forma de intervención social, en tanto no existe el conocimiento adecuado y suficiente como para justificar esas acciones. [...] Bajo esta perspectiva, en sentido estricto, no hay cabida, ni tiene sentido, postular una ciudadanía ambiental. Solo se acepta una ciudadanía mínima que defiende intereses individuales, sin un imperativo por considerar el bien común. Es importante advertir que la postura neoliberal no rechaza los aspectos ambientales en su totalidad, ya que acepta que algunas personas puedan reaccionar individualmente en defensa de una ventaja económica (por ejemplo, es rentable la conservación de un recurso natural), o en defensa de una propiedad (es el caso cuando se defiende un ecosistema, no por la protección de sus especies, sino en tanto propiedad de alguna persona)”. GUDYNAS, Eduardo. Cidadania ambiental e metacidadanias ecológicas: revisão e alternativas na América Latina. **Revista de Desenvolvimento e Meio Ambiente**. p. 58/59.

³⁸GUDYNAS, Eduardo. **Derechos de la naturaleza**: ética biocéntrica y políticas ambientales. p. 14.

3. META-CIDADANIAS ECOLÓGICAS: REFLEXÕES SOBRE SEUS FUNDAMENTOS E IMPACTO NA VIABILIDADE DOS COMPROMISSOS INSTITUÍDOS PELA UNASUL E O NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO.

A ideia de Cidadania expressa pela UNASUL e o Novo Constitucionalismo Latino-Americano demanda novos mecanismos de participação capaz de não apenas se reconhecer a importância das diferenças culturais entre esses povos como fundamento e estímulo à proximidade, à abertura dialógica, mas, também, de se constituir meios para se identificar e proteger nossos bens comuns. Nessa linha de pensamento, é necessário trazer alternativas para o agir Cidadão o qual seja capaz de traduzir os interesses que aparecem na relação entre humanos e não humanos.

O resgate histórico dos saberes enraizados em cada uma das regiões nas terras do Sul incentiva um pensamento descolonial e cria a unidade identitária que nasce da multiculturalidade. Trata-se, sim, de uma crítica aos preceitos institucionalizados pela Modernidade europeia e norte-americana, os quais não conseguiram produzir efeitos adequados para a manutenção de uma vida democrática. A atitude Cidadã demanda para viabilizar a compreensão acerca da Sustentabilidade³⁹ e a sua execução por meio do Desenvolvimento Sustentável, especialmente o ambiental, não pode se resignar aos interesses nacionais indiferentes aos esforços dos países vizinhos a fim de se desenhar a obra de arte chamada América Latina. Reivindica-se, no século XXI, uma Cidadania que seja protagonista no cumprimento de suas promessas internas e externas⁴⁰.

Por esse motivo, Gudynas insiste que a Justiça e Cidadania ambiental não trazem as respostas para os conflitos instaurados na América Latina, especialmente no que se refere ao cumprimento dos acordos internacionais e legislações nacionais. Ambas são necessárias para se compreender a importância da Natureza e sua relação com os Ambientes criados de modo

³⁹ "A construção da sustentabilidade coloca três desafios fundamentais ao processo de globalização econômica: a) conservar a biodiversidade e os equilíbrios ecológicos do planeta e aumentar seu potencial produtivo; b) reconhecer e legitimar a democracia, a participação social, a diversidade cultural e a política da diferença na tomada de decisão e nos processos de apropriação social da natureza; c) repensar o conhecimento, o saber, a educação, a capacitação e a informação da cidadania na perspectiva de uma racionalidade ambiental". LEFF, Enrique. **Ecología, Capital e Cultura: a territorialização da racionalidade ambiental**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009, p. 289.

⁴⁰ "La nueva política para el desarrollo sustentable en América Latina requiere poner en primer plano a las personas como ciudadanos. Las metas de la sustentabilidad implican cambios profundos tanto a nivel social, como en las relaciones de la sociedad con el ambiente. En todos esos casos, se requiere de una activa participación, tanto a la hora de gestar los cambios como en llevarlos a la práctica. Por esas razones es necesario atender al concepto de ciudadano como actor y protagonista de la política. Tras la ola democratizadora de fines de la década de 1980, parecía que todo lo que había que decirse, o saberse, sobre el ser ciudadano se agotaba en los actos electorales, las libertades y garantías personales. Pero a medida que los años 90 avanzaban, desde diferentes flancos se volvía a poner en cuestión ese concepto. Sea por quienes veían en el mercado la solución a la ineficiencia del Estado, o por aquellos que deseaban construir alternativas desde el poder local, se invocaba una y otra vez a la sociedad civil y a los ciudadanos a desempeñar papeles, que en muchos casos resultaban contradictorios e inciertos". GUDYNAS, Eduardo. **Ecología, economía y ética del desarrollo sostenible**. p. 233.

artificial pelo Homem, mas não podem deslegitimar o surgimento de outras posturas que contribuam ao desenvolvimento do projeto de integração latino-americano. Sobre essa terminologia – Meta-cidadanias ecológicas – Gudynas⁴¹ destaca:

Se han desarrollado un conjunto de propuestas que intentan superar las limitaciones de la idea clásica de ciudadanía para incorporar de una manera más profunda los aspectos ambientales. En esta revisión se agrupan esas propuestas bajo el concepto genérico de “meta-ciudadanías ecológicas”. Con ese término se desea subrayar que esas propuestas están más allá de las posturas convencionales de ciudadanía clásica, pero que además incluyen un abordaje alternativo de aspectos ambientales. En contraste, el concepto de “ciudadanía ambiental” se mantendrá restringido a la perspectiva clásica de ciudadanía enfocada en los derechos de tercera generación

A partir desse argumento, percebe-se que existem diferentes modelos os quais favorecem o agir da Cidadania ambiental a partir de uma matriz ecosófica⁴². Todas as propostas se traduzem em alternativas políticas, sociais, econômicas e ambientais as quais ressaltam a importância da heterogeneidade de territórios para a concepção de suas ideias, desde, por exemplo, o paradigma biocêntrico⁴³ às posturas éticas⁴⁴.

⁴¹GUDYNAS, Eduardo. Cidadania ambiental e metacidadanias ecológicas: revisão e alternativas na América Latina. **Revista de Desenvolvimento e Meio Ambiente**. p. 62.

⁴²A proposição da Ecosofia em Guattari é essa articulação ético-política entre três registros ecológicos: o ambiental, o das relações humanas e o da subjetividade humana. Segundo o mencionado autor, somente nessa interação - conflituosa, trágica - entre o "Eu" interior (subjetividade) e o mundo exterior "[...] - seja ela social, animal, vegetal, cósmica - que se encontra assim comprometida numa espécie de movimento geral de implosão e infatilização regressiva. A alteridade tende a perder toda a aspereza". GUATTARI, Félix. **As três ecologias**. Tradução de Maria Cristina F. Bittencourt. Campinas, (SP): Papirus, 1990, p. 8.

⁴³ “[...] el biocentrismo al reconocer los valores intrínsecos, especialmente como no-instrumentales, expresa una ruptura con las posturas occidentales tradicionales que son antropocéntricas. Es importante advertir que el biocentrismo no niega que las valoraciones parten del ser humano, sino que insiste en que hay una pluralidad de valores que incluye los valores intrínsecos. Otros aspectos de esta situación se discuten más adelante, pero aquí ya es necesario señalar que esta postura rompe con la pretensión de concebir la valoración económica como la más importante al lidiar con el ambiente, o que ésta refleja la esencia de los valores en todo lo que nos rodea. Por el contrario, el biocentrismo alerta que existen muchos otros valores de origen humano, tales como aquellos que son estéticos, religiosos, culturales, etc., les suma valores ecológicos (tales como la riqueza en especies endémicas que existe en un ecosistema), e incorpora los valores intrínsecos. Al reconocer que los seres vivos y su soporte ambiental tienen valores propios más allá de la posible utilidad para los seres humanos, la Naturaleza se vuelve sujeto. Las implicaciones de ese cambio son muy amplias, y van desde el reconocimiento de la Naturaleza como sujeto de derecho en los marcos legales, a la generación de nuevas obligaciones hacia ella (o por lo menos, nuevas fundamentaciones para los deberes con el entorno)”. GUDYNAS, Eduardo. La senda biocéntrica: valores intrínsecos, derechos de la naturaleza y justicia ecológica. **Revista Tabula Rasa**, n. 13, Bogotá, julio-diciembre, 2010, p. 50/51.

⁴⁴“La ecología social Latinoamericana parte de reconocer la diversidad de valoraciones, y por lo tanto pone el acento en obligar a hacer explícitas las valoraciones de cada persona. Muchas corrientes dentro del ambientalismo, como Naess o Bookchin, tienen dificultades para lidiar con la pluralidad de valoraciones, ya que cada uno posee su propio menú de cuáles serían los mejores valores a defender. La ecología social en una perspectiva Latinoamericana busca superar varias de estas limitaciones, incorporando los aspectos más positivos tanto de la ecología profunda como de las corrientes bookchinianas. La ecología social Latinoamericana plantea un cambio importante: en lugar de partir de una afirmación sobre el valor de la Naturaleza, se parte desde una pregunta sobre el valor. En vez de rechazar la discusión de una ética ambiental, como lo haría un antropocentrismo tradicional, obliga a esa tarea. En lugar de ignorar la identificación de la Naturaleza, exige presentarle atención a nuestras relaciones con el entorno. En lugar de mantener la brecha del dualismo hombre- Naturaleza, se lo busca trascender en ambos sentidos. Es que siempre hay valores propios en la Naturaleza, de donde la tarea de los ambientalistas es participar en un ensayo continuo para descubrirlos. La elaboración de esa perspectiva ética, y el dotarla de contenido, es una parte esencial de la práctica de la ecología social, y debería ser incluida en las estrategias en desarrollo sustentable”.GUDYNAS, Eduardo. **Ecología, economía y ética del desarrollo sostenible**. p. 213.

As Meta-cidadanias ecológicas possibilitam o desenvolvimento da Cidadania e responsabilidade ambiental, cujo caráter é multilateral e seu exercício amplia-se por meio da preservação da Natureza⁴⁵ não como simples objeto de exploração humanas, mas um “ser próprio”. Essa atitude não se manifesta como algo que espera a permissão da Soberania estatal para ser cumprida. Aos poucos, se observa como as Constituições da América do Sul adotam como paradigma de Sustentabilidade os saberes dos povos originários andinos: o *Buen Vivir*⁴⁶.

Nessa linha de pensamento, tem-se Cidadania(s) a(s) qual(is) surgem como formas de participação para se constituir essa unidade identitária latino-americana por meio de um vínculo comum chamado Natureza e Sustentabilidade. O(s) seu(s) exercício(s) é uma demanda tanto externa – UNASUL – quanto interna – Novo Constitucionalismo Latino-Americano. É nesse momento que se observa, com clareza, a necessidade de uma Justiça e Cidadania Ambiental para, num primeiro momento, se consolidar as três gerações de direitos.

No entanto, é preciso complementá-las a partir daquilo no qual é expressão da vida, dos saberes da América Latina. Esse cenário assegura, por um lado, a viabilidade do caráter geracional dos direitos, especialmente no seu caráter institucional, e, por outro, favorece a criação de direitos, próprios dessas terras do sul e do século XXI, que insistem na transição de uma Justiça e Cidadania Ecológica, já que a Natureza se torna, também, sujeito de direitos. A referida passagem contribuirá, ainda, para se abandonar uma atitude sustentável débil (antropocêntrica) para uma superforte (biocêntrica), conforme demonstra Gudynas⁴⁷:

⁴⁵ “[...] *La Naturaleza solo puede entenderse desde esta pluralidad de valores, en la que cada uno de ellos aporta un tipo de evaluación, una cierta sensibilidad. Si se maneja una o unas pocas dimensiones de valoración, la apreciación de la Naturaleza resulta limitada. En cambio, a medida que esa pluralidad de valores se incrementa, mejora y se hace más compleja la apreciación del entorno. A sua vez, el debate político y la toma de decisiones se vuelve más representativa y participativa. [...] Esta diversidad hace posible dar un passo más para reconocer valores que son propios de la Naturaleza. Estos son intrínsecos o inherentes a los seres vivos y sus ambientes, y por lo tanto son independientes de las valoraciones que se hacen basadas en la utilidad comercial de los recursos naturales*”. GUDYNAS, Eduardo. **Derechos de la naturaleza**: ética biocéntrica y políticas ambientales. p. 44/45.

⁴⁶ “[...] *el ‘paradigma comunitario de la cultura de la vida para vivir bien’, sustentado en una forma de vivir reflejada en una práctica cotidiana de respeto, armonía y equilibrio con todo lo que existe, comprendiendo que en la vida todo está interconectado, es interdependiente y está interrelacionado. Los pueblos indígenas originarios están trayendo algo nuevo (para el mundo moderno) a las mesas de discusión, sobre cómo la humanidad debe vivir de ahora en adelante, ya que el mercado mundial, el crecimiento económico, el corporativismo, el capitalismo y el consumismo, que son producto de un paradigma occidental, son en diverso grado las causas profundas de la grave crisis social, económica y política. Ante estas condiciones, desde las diferentes comunidades de los pueblos originarios de Abya Yala, decimos que, en realidad, se trata de una crisis de vida*”. HUANACUNI MAMANI, Fernando. **Buen vivir/ Vivir bien**: Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas. Peru: CAO, 2010, p. 6.

⁴⁷ GUDYNAS, Eduardo. **Ecología, economía y ética del desarrollo sostenible**. p. 243.

ELEMENTO	SUSTENTABILIDAD DEBIL	SUSTENTABILIDAD FUERTE	SUSTENTABILIDAD SUPERFUERTE
Perspectiva	Antropocéntrica	Antropocéntrica	Biocéntrica
Desarrollo	Crecimiento material	Crecimiento material	Calidad vida Calidad ecologica
Naturaleza	Capital Natural	Capital Natural	Patrimonio Natural
Valoración	Instrumental	Instrumental ecológica	Múltiple, intrínseca
Conservación	Utilitarista	Utilitarista Ecológica	Ecológica evolutiva
Actores	Consumidores	Consumidor Ciudadano	Ciudadano
Postura	Sí-mismo individual	Sí-mismo individual	Sí-mismo expandido
Escenario	Mercado	Sociedad	Sociedad
Saber científico	Conocimiento privilegiado	Conocimiento privilegiado	Pluralidad de conocimientos
Otros saberes	Ignorados	Minimizados	Respetados
Prácticas	Gestión técnica	Gestión técnica consultiva	Política ambiental
Escalas de tiempo	Anos	Siglos	Milênio
Justicia Social	Improbable	Posible	Necesaria
Justicia Ecológica	Improbable	Posible	Necesaria

É possível verificar que as Meta-Cidadanias ecológicas⁴⁸ não se circunscrevem dentro de uma premissa abstrata, mas pode-se mencionar algumas espécies, como é o caso da Cidadania Ecológica, de Andrew Dobson, o caso da Florestania, na Amazônia e os efeitos produzidos pela inserção dos Direitos da Natureza na Constituição do Equador.

No primeiro caso, Dobson estabelece que a Cidadania Ecológica⁴⁹ não se fundamenta

⁴⁸"[...] Está claro que puede sostenerse que en este abordaje se confunde ciudadanía con identidad, pero justamente el punto es comprender que la autodefinition de los sujetos y los grupos, es diversa. No puede olvidarse la presencia en América Latina de muchos grupos que sustentan esas posturas, como tampoco puede ignorarse que también ocurre una hibridación entre esas tradiciones ancestrales con el acervo impuesto por la cultura occidental". GUDYNAS, Eduardo. Cidadania ambiental e metacidadanias ecológicas: revisão e alternativas na América Latina. **Revista de Desenvolvimento e Meio Ambiente**. p. 67.

⁴⁹"I shall reserve the term, 'ecologic citizenship', on the other hand, for the specifically ecological form of post-cosmopolitan citizenship [...] At first blush, then, ecological citizenship deals in the currency of non-contractual responsibility it inhabits the private as well as the public sphere, it refers to the source rather than the nature of responsibility to determine what count as citizenship virtues, it works with the language of virtue, and is explicitly non-territorial. Once again let me stress that I do not think that ecological citizenship is any more politically worthy or important than its environmental counterpart. From a political point of view, indeed, I regard environmental an ecological citizenship as complementary in that, while they organize themselves on diferente terrains, they can both plausibly be read as heading in the same direction: the sustainable society". DOBSON, Andrew. **Citizenship and environment**. New York: Oxford University Press, 2006, p. 89.

exclusivamente na lei, na dimensão do contrato⁵⁰ estabelecido com o Estado-nação⁵¹, mas nas responsabilidades comuns, especialmente nos casos em que se observa a desigualdade no tratamento e uso do Mundo Natural. Quando ocorre um desastre natural de significativo impacto, ouve-se a expressão “a responsabilidade é de toda humanidade”, mas é necessário investigar quem causou o maior dano para sofrer a sanção adequada. Se os Estados Unidos assegura vida qualitativa para seus Cidadãos às custas do bem comum natural de outros países, como a África ou a América do Sul, percebe-se que a responsabilidade não é de toda humanidade.

Outro aspecto esclarecido por Dobson é que a Cidadania Ecológica é não-territorial, ou seja, transfronteiriço, aplica-se tanto no ambiente público quanto privado e destina-se tão somente aos seres humanos. Devido às preocupações oriundas da Sustentabilidade, torna-se necessário determinar os limites da criação dos espaços ecológicos. Essa última expressão, conforme o mencionado autor, favorece a delimitação dos usos de terras – especialmente urbanas – no sentido de preservar o Meio Ambiente – e não a Natureza – para as presentes e futuras gerações.

Existem dois pontos principais os quais Gudynas traz a sua crítica ao pensamento de Dobson. Primeiro, o caráter não-territorial da Cidadania Ecológica. O território⁵² constitui o principal espaço para o aperfeiçoamento da convivência, seja entre os humanos e desses com a Natureza. Esse não pode se transformar num critério abstrato, ainda que indique a sua amplitude mundial. O desejado alcance de eficácia e eficiência dessa Meta-Cidadania ecológica deverá ocorrer, primeiro, no próprio ambiente nacional e, depois, ser compartilhada junto aos outros povos no seu cotidiano.

⁵⁰ “[...] the language of contract does not mark off citizenship as a special and distinct kind of relationship but, rather, associates it closely with the juridical-economic sphere and the expectations and assumptions that lies therein. Contract is therefore as much an ideological as a definitional feature of citizenship. Once this is recognized, othes ways of articuling citizenhip relations become possible”. DOBSON, Andrew. **Citizenship and enviroment**. p. 46.

⁵¹ “[...] If ecological citizenship is to make any sense, then, it has to do so outside the realm of activity most normally associated with contemporary citizenship: the nation-state”. DOBSON, Andrew. **Citizenship and enviroment**. p. 97.

⁵² “[...] es necesario incorporar la idea de territorio en un sentido amplio, tanto en sus aspectos ecológicos como en las expresiones culturales de quienes lo ocupan y delimitan. En efecto, estos territorios pueden coincidir o no con los delimitados por un Estado-nación. Recordemos, por ejemplo, el caso de algunos pueblos indígenas que delimitan sus propios territorios dentro de un país, o abarcando más de uno (e.g. los Achuar habitan regiones en Ecuador y Perú). Además existen iniciativas ciudadanas que delimitan territorios transfronterizos. Un caso notable se observa en la zona fronteriza compartida entre los departamentos de Madre de Dios (Perú) y Pando (Bolivia) y el estado de Acre (Brasil). En esa triple-frontera se generó una potente red ciudadana conocida como MAP (por las iniciales de cada unidad política), que no se define desde ciudadanías nacionales, sino que sus integrantes se presentan a sí mismos como “MAPienses” en una escala regional, y cuya columna vertebral es la preocupación por el ambiente y el territorio [...]. A su vez, una meta-ciudadanía construye no solo una comunidad social y política, sino que también un ambiente. Volviendo al caso ya comentado de los siringueiros de Brasil, éstos han generado una comunidad, que no sólo es política, sino que cubre otros aspectos culturales, convergiendo en una identidad compartida”. GUDYNAS, Eduardo. Cidadania ambiental e metacidadanias ecológicas: revisão e alternativas na América Latina. **Revista de Desenvolvimento e Meio Ambiente**. p. 66.

O segundo ponto é o não reconhecimento da Natureza como “ser próprio”. Não obstante se verifique a preocupação com o Desenvolvimento Sustentável dos espaços ecológicos, Dobson deixa claro que somente os benefícios da preservação do Meio Ambiente destina-se tão somente aos seres humanos. Esse cuidado, que é originário da Sustentabilidade, não se estende a todos os seres da *teia da vida*. A articulação de estratégias sociais, políticas, jurídicas, econômicas e ambientais preservam apenas a família humana, impedindo outras racionalidades – principalmente éticas - as quais estreitem o mundo humano e não humano⁵³.

O outro caso, mais difuso que esse relatado, é o da Florestânia, uma experiência originária da Amazônia a qual reúne duas palavras: Floresta e Cidadania. A sua descrição, segundo Gudynas, ocorre pelas atitudes do ativista ambiental Chico Mendes, ao final da década, que reunia duas qualidades: a) a de insistir no cuidado com o Mundo Natural, especialmente em decorrência de sua atividade como seringueiro no Acre e; b) de líder sindical dos seringueiros daquela região.

A proposição dessa Meta-Cidadania ecológica, nas palavras de Gudynas, traz características distintas da Cidadania Ecológica de Dobson. Primeiro, existe uma delimitação territorial específica: o ecossistema amazônico. Já não se aplica o critério da não-territorialidade daquele autor. Segundo, existe pouca intervenção humana na selva Amazônica porque tanto os seringueiros quanto os povos indígenas que ali habitam modificam as suas necessidades para se respeitar as vidas desses ecossistemas. Terceiro, não é possível, mesmo se desejasse, modificar radicalmente – talvez, industrialmente – essa relação porque a atividade dos seringueiros e da agricultura dos povos indígenas depende da (sadia) Floresta Amazônica⁵⁴.

Existe, nesse cenário, uma interação social e natural, a qual denota, por último, que essa modalidade de Cidadania não ocorre entre estanhos, como se supõe pela não territorialidade de Dobson, mas de comunidades as quais compartilham histórias, costumes, identidades comuns. Por

⁵³*Justamente la visión productivista tradicional está anclada en una postura que no da lugar a la reflexión ética. En efecto, la perspectiva del libre mercado (incluyendo al movimiento del “ambientalismo del libre mercado”) sostienen que el mercado por sí mismo generará las soluciones más eficientes. Las apelaciones a una “ética” o a cualquier forma de “justicia” son combatidas ya que abren las puertas a las intervenciones en el mercado desde el Estado o algún sector de la sociedad. Por esas razones en esas posturas apenas se puede lograr una versión de desarrollo sostenible en la medida que la naturaleza sea convertida en mercancías y tengan un valor económico. De esta manera, la reducción de la Naturaleza a un valor económico sólo permite una ‘sustentabilidad débil’, mientras que la alternativa es la preservación del ambiente a partir de una pluralidad de valores, no sólo los económicos, sino también ecológicos, estéticos, religiosos, etc., lo que implica una ‘sustentabilidad super-fuerte’.* GUDYNAS, Eduardo; ZAHEDI, Kaveh. *Ética y desarrollo sostenible: América latina frente al debate internacional*. In: GOTTSBACHER, Markus; LUCATELLO, Simone. **Reflexiones sobre la ética y la cooperación internacional para el desarrollo: los retos del siglo XXI**. p. 289.

⁵⁴GUDYNAS, Eduardo. *Cidadania ambiental e metacidadanias ecológicas: revisão e alternativas na América Latina*. **Revista de Desenvolvimento e Meio Ambiente**. p. 64.

esse motivo, Gudynas⁵⁵ reitera como a experiência da Florestânia se revela como importante lição para a América Latina:

[...] es posible postular conceptos análogos para otros ambientes y los grupos sociales que ocupan sus territorios, y donde han tenido lugar procesos de adaptación y coevolución. Así como se presenta la florestanía para la selva amazónica, se podrían generar otras meta-ciudadánías para los demás grandes tipos de ecosistemas, y sus comunidades humanas, tales como las que se encuentran en praderas y sabanas, desiertos o montañas, y así sucesivamente. Esto permitiría incorporar una perspectiva bioregional, reconociendo que cada tipo de ambiente ha generado tradiciones culturales particulares, desencadena vivencias afectivas y estéticas diferenciadas, y tienen exigencias de gestión ambiental específicas. En efecto, no son idénticas las tradiciones históricas ni los emprendimientos productivos dominantes en las praderas Pampeanas que en la Puna y Páramo de los Andes; cada uno de esos ambientes sustenta un paisaje específico, con interacciones culturales que son propias.

O último caso mencionado refere-se aos efeitos positivos causados pela posituação dos Direitos da Natureza na Constituição do Equador. A postura biocêntrica causou verdadeira modificação na Dogmática Jurídica ao instituir que o Mundo Natural é, também, sujeito de direitos. Essa diretriz, na verdade, está na mesma linha de preocupação descrita tanto pela Carta da Terra quanto a Declaração Universal dos Direitos da Mãe Terra. A proposição dessa Cidadania reúne a qualidade ambiental que expressa uma atitude de cuidado frente à biodiversidade que habita os ecossistemas, bem como não nega os diferentes saberes, a multiculturalidade latino-americana na proposição das Metas-Cidadanias ecológicas.

O artigo 71 da Norma Constitucional equatoriana fortaleceu ambas cidadanias na medida em que reivindicou seu caráter complementar a partir das diferentes ontologias relacionais⁵⁶, ou seja, a Cidadania ambiental deve oportunizar a compreensão e os meios necessários para se favorecer a (múltipla) ocorrência das Meta-Cidadanias ecológicas. Aqui, compreende-se, sob igual argumento defendido na Florestânia, de que o Homem e a Natureza são indissociáveis⁵⁷.

⁵⁵GUDYNAS, Eduardo. Cidadania ambiental e metacidadanias ecológicas: revisão e alternativas na América Latina. **Revista de Desenvolvimento e Meio Ambiente**. p. 65.

⁵⁶*“En la construcción de meta-ciudadánías ecológicas se reconocen y valoran otras cosmovisiones, distintas formas de entender el mundo, y el lugar que ocupan las personas y al ambiente, mientras que la postura de ciudadanía convencional reduce esa diversidad a una postura bajo una misma escala de derechos. Por lo tanto, un punto de partida indispensable es contar con una perspectiva que permita aceptar y reconocer esa pluralidad de cosmovisiones. [...] Por ejemplo, en varios grupos Aymara de los Andes, las personas no se definen a partir de su individualidad, sino que lo hacen desde las relaciones, desde su vínculo y pertenencia a una comunidad. Esto encierra un conflicto con la idea clásica de ciudadano individual con sus propios derechos; mientras la visión occidental es de individuos, la andina es de comuneros. A su vez, ese concepto de comunidad andina tampoco puede ser adscripto a la idea clásica de comunidad política, ya que es un agrupamiento que incluye a otras personas, a la Naturaleza, a los difuntos y al mundo sobrenatural. Los andinos se hacen sujetos en tanto son parte de, y se vinculan dentro de un ayllu, el que a su vez es un territorio y una expresión cultural. En esta ontología la dinámica relacional es clave, ya que las relaciones y los vínculos se vuelven determinantes, y estos enlazan elementos muy diversos, tales como dialogar con los muertos o escuchar los mensajes que envía la Naturaleza [...]”.*GUDYNAS, Eduardo. Cidadania ambiental e metacidadanias ecológicas: revisão e alternativas na América Latina. **Revista de Desenvolvimento e Meio Ambiente**. p. 66/67.

⁵⁷GUDYNAS, Eduardo. Cidadania ambiental e metacidadanias ecológicas: revisão e alternativas na América Latina. **Revista de**

O exercício de atitudes políticas desses cidadãos não nega, nem elimina, a presença de outros seres, humanos e não humanos, os quais habitam a nossa “Casa Comum⁵⁸”. Percebe-se, nesse exemplo, a força no cumprimento dos objetivos traçados tanto pela UNASUL quanto o Novo Constitucionalismo Latino-Americano, como é o caso da Sustentabilidade⁵⁹ e o Desenvolvimento Sustentável. Ao se rememorar as palavras de Gudynas⁶⁰ sobre a Constituição do Equador:

[...] Esa constitución muestra una propuesta mixta tal como se defiende en esta revisión, en tanto allí se presentan los derechos clásicos de tercera generación referidos al ambiente, mientras que aparecen elementos de una meta-ciudadanía, tales como Pachamama en lugar de Naturaleza, el reconocimiento de sus derechos propios desde una postura biocéntrica, y su vinculación con el buen vivir. Ese tipo de superposiciones e hibridaciones es más común de lo que puede suponerse, ya que aparece en muchas prácticas de resistencia o en conflictos ambientales, en los cuales articulan sus reclamos grupos campesinos, indígenas y ONGs ambientalistas de base urbana y capacidad técnica. Cada uno de ellos pueden interaccionar y coordinar demandas que parten desde sus muy diferentes ontologías.

Todos os exemplos de Meta-Cidadanias ecológicas denotam a convergências de interesses em torno de uma identidade latino-americana forte, na qual se manifesta como participação, como protagonismo de uma relação que não marginaliza, não elimina, não sobrepõe seres e saberes, mas, ao contrário, incorpora a vida na sua complexidade e multiculturalidade.

O surgimento de uma Justiça e Cidadania ambiental, nas terras do sul, somente tem sentido – interno e externo – na medida em que oportuniza várias atitudes cidadãs as quais demonstram essa articulação política, jurídica, social, ambiental, científica, ética, cultural, econômica e tecnológica para se estabelecer uma lógica do cuidado⁶¹ que é transversal aos

Desenvolvimento e Meio Ambiente. p. 68.

⁵⁸“As criaturas deste mundo não podem ser consideradas um bem sem dono [...]. Isto gera a convicção de que nós e todos os seres do universo, sendo criados pelo mesmo Pai, estamos unidos por laços invisíveis e formamos uma espécie de família universal, uma comunhão sublime que nos impele a um respeito sagrado, amoroso, humilde. [...]. Isto não significa igualar todos os seres vivos e tirar ao ser humano aquele seu valor peculiar que, simultaneamente, implica uma tremenda responsabilidade. Também não requer uma divinização da terra, que nos provaria de nossa vocação de colaborar com ela e proteger a sua fragilidade. Essas concepções acabariam por criar novos desequilíbrios, na tentativa de fugir da realidade que nos interpela. [...]. Devemos, certamente, ter a preocupação de que os outros seres vivos não sejam tratados de forma irresponsável, mas deveriam indignar-nos sobretudo as enormes desigualdades que existem entre nós, porque continuamos a tolerar que alguns se considerem mais dignos que outros”. FRANCISCO. **Laudato si:** sobre o cuidado da casa comum. São Paulo: Paulus/Loyola, 2015, p. 58.

⁵⁹ Na dimensão jurídica, por exemplo, a Constituição do Equador conseguiu ir mais adiante que o Brasil, pois sintetizou, de modo expresso, o caráter polissêmico da Sustentabilidade: a) na perspectiva da preservação de um meio ambiente natural sadio (artigo 14); b) no uso, acesso da Terra e preservação da água utilizada para irrigação de alimentos (artigo 282); c) na atitude de administrar, regular, controlar e gestar os setores estratégicos⁵⁹ conforme o **princípio da Sustentabilidade** (artigo 313); d) na organização de todas formas de estímulo à gestão participativa, eficiente e transparente (artigo 320); e) no sistema de seguridade social (artigo 368); e) nas ações que assegurem, por parte do Estado, a sustentabilidade econômica necessária para a preservação da biodiversidade e suas funções ecológicas (artigo 405).

⁶⁰GUDYNAS, Eduardo. Cidadania ambiental e metacidadanias ecológicas: revisão e alternativas na América Latina. **Revista de Desenvolvimento e Meio Ambiente.** p. 68.

⁶¹[...] Pelo cuidado não vemos a natureza e tudo que nela existe como objetos. A relação não é sujeito-objeto, mas sujeito-sujeito. Experimentamos os seres como sujeitos, como valores, como símbolos que remetem a uma realidade frontal. A natureza não é

interesses exclusivamente nacionais. Eis um desafio apropriado para a UNASUL junto ao Novo Constitucionalismo Latino-Americano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As histórias da América Latina sinalizam uma realidade de intensas lutas para se consolidar um ambiente democrático, livre, justo e igualitário. O aperfeiçoamento desses pressupostos civilizatórios, contudo, não pode, nem deve ocorrer tão somente pelos fundamentos trazidos a este continente na época de seu descobrimento. Não obstante se saiba da sua importância para se constituir novos horizontes sociais e institucionais, as adversidades são várias e complexas.

O não reconhecimento das próprias raízes culturais dificulta, de modo significativo, qualquer tentativa de integração entre os países que compõem a América Latina. Não é possível que a ideia de Cidadania, limitadas pelos interesses nacionais, consiga, sob igual fundamento, trazer novas chances para se estabelecer um convívio comum num cenário multicultural.

Se não é possível, nessa linha de pensamento, assegurar Justiça Social para os latino-americanos, de forma se torna possível exigir mudanças tão drásticas como o anseio à unidade identitária dessas terras do Sul? Como se torna viável, ainda, buscar outras formas de expressar a Cidadania ou Justiça capaz de sintetizar esse ideal e permitir, por um lado, a resolução dos conflitos e, por outro, decidir – de modo transversal - acerca sobre nossos bens comuns.

Por esse motivo, junto aos debates internacionais, surge a preocupação com a preservação da Natureza e como se previne as desmedidas interferências humanas nos ciclos autorregenerativos da Terra. A dimensão ambiental passa a ser a nova diretriz social, política, jurídica e econômica entre os povos do mundo. Demanda-se, a partir desse argumento, uma Cidadania capaz de promover as atitudes necessárias para a sadia conservação da Natureza e do Meio Ambiente. Tem-se a Cidadania ambiental.

A Sustentabilidade e o Desenvolvimento Sustentável, sob o enfoque da Cidadania

muda. Ela fala. Evoca. Emite mensagens de grandeza, beleza, perplexidade e força. O ser humano pode escutar e interpretar esses sinais. Coloca-se junto às coisas, ao pé delas e sente-se unido a elas. Não existe apenas. Co-existe com todos os outros. A relação não é de domínio, mas de convivência. Não é pura intervenção, mas principalmente interação e comunhão. É de cuidado das coisas. Cuidar das coisas implica ter intimidade com elas, senti-las dentro, acolhê-las, respeitá-las, dar-lhe sossego e repouso. Cuidar é entrar em sintonia com as coisas. Auscultar-lhe o ritmo e afinar-se com ele. Cuidar é estabelecer comunhão. Não é a razão analítica, instrumental que é chamada a funcionar. Mas a razão cordial, o *esprit de finesse* (o espírito de delicadeza), o sentimento profundo. Mais que o *logos*(razão), é o *pathos* (sentimento), que ocupa aqui a centralidade". BOFF, Leonardo. O cuidado essencial: princípio de um novo ethos. **Revista Inclusão Social**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 28-35, out./mar., 2005, p. 31. Disponível em: «<http://revista.ibict.br/inclusao/article/view/1503/1690>» Acesso em 15 de maio de 2016.

ambiental, têm uma dupla oportunidade de se tornarem viáveis na América Latina: promover uma Justiça na qual indique políticas e leis necessárias para uma vida digna às pessoas e, ao mesmo tempo, serem exigidas a partir de movimentos constitucionais que já se expressam desde a década de 1980 do século XX e outros tratados – como é o caso da UNASUL – como vetores necessários à superação de uma experiência histórica de segregação e opressão.

No entanto, essa Justiça e Cidadania ambiental não foram suficientes para tornar viável o projeto desejado pela UNASUL e o Novo Constitucionalismo Latino-Americano porque não eram pensadas e executadas a partir das diferentes realidades deste continente. Essa afirmação, todavia, não nega a importância daquelas expressões na implementação de outra racionalidade. Sem uma Justiça e Cidadania ambiental, seria pouco provável pensar nas profundas transformações as quais deveriam ocorrer na relação entre Homem e Natureza mediadas pela Sustentabilidade e Desenvolvimento Sustentável.

É nesse momento que as Meta-Cidadanias ecológicas denotam múltiplas experiências que sinalizam a sua dimensão multilateral. O conjunto dessas práticas determinam a implementação contínua, o aperfeiçoamento e a amplitude de diretrizes como Sustentabilidade, Desenvolvimento Sustentável, Justiça e Cidadania ambiental. As transformações as quais resgatam os saberes e costumes latino americanos não eram apenas uma exigência externa, mas, também, uma profunda demanda na alteração cultural e constitucional em cada país desse território. Cita-se como exemplo a mudança constitucional realizada pelo Equador quando determinou a existência dos Direitos da Natureza.

Entende-se, agora, o porquê da hipótese de pesquisa descrita nas “Considerações Iniciais” deste estudo se comprovar como afirmativa, pois o alcance transfronteiriço desejado pela Cidadania ambiental somente se torna possível a partir daquilo que se vivencia pelas realidades plurais latino-americanas. Essa é a principal característica das Meta-Cidadanias ecológicas, qual seja, constituir a matriz identitária da América Latina em complemento àquilo que, primeiramente, se determinou pelo surgimento da Sustentabilidade e Cidadania ambiental. Esse diálogo somente se tornou possível devido aos (novos) anseios instituídos pela UNASUL e o Novo Constitucionalismo Latino-Americano.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

AQUINO, Sérgio Ricardo Fernandes de. **Por uma cidadania sul-americana: fundamentos para sua viabilidade na UNASUL por meio da ética, fraternidade, sustentabilidade e política jurídica.** Säärbrucken: Novas Edições Acadêmicas, 2014.

BELLO, Enzo. Cidadania e direitos sociais no Brasil: um enfoque político e social. **Revista Espaço Jurídico**, Joaçaba, v. 8, n. 2, p. 138, jul./dez. 2007. Disponível em: «http://www.ufjf.br/siddharta_legale/files/2014/07/Enzo-Bello-Cidadania-e-direitos-sociais-no-Brasil-um-enfoque-pol%C3%ADtico-e-social.pdf». Acesso em 03 de jun. de 2016.

BOFF, Leonardo. O cuidado essencial: princípio de um novo ethos. **Revista Inclusão Social**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 28-35, out./mar., 2005. Disponível em: «<http://revista.ibict.br/inclusao/article/view/1503/1690>» Acesso em 15 de maio de 2016.

CANOTILHO, José Joaquim. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** Coimbra: Almedina, 1999.

DOBSON, Andrew. **Citizenship and environment.** New York: Oxford University Press, 2006.

FRANCISCO. **Laudato si: sobre o cuidado da casa comum.** São Paulo: Paulus/Loyola, 2015.

GARCIA, Marcos Leite; MARQUES JÚNIOR, William Paiva; PILAU SOBRINHO, Liton Lanes. Aportes do Novo Constitucionalismo Democrático Latino-Americano e da UNASUL para os Direitos Fundamentais: os Direitos Ambientais como demandas transnacionais e o tratamento prioritário da Sustentabilidade. **Revista Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 19, n. 3, nov. 2014. Disponível em: <<http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/6675/3810>>. Acesso em: 06 jun. 2016.

GARCIA, Marcos Leite. Direitos Fundamentais e a questão da Sustentabilidade: reflexões sobre Direito à Saúde e a questão da qualidade da água para consumo humano. **Revista FSA**, Teresina, v. 10, n. 4, Out./Dez. 2013. Disponível em: «<http://www.file:///C:/Users/Sergio/Downloads/313-738-1-PB.pdf>». Acesso em 03 de jun. de 2016.

GUATTARI, Félix. **As três ecologias.** Tradução de Maria Cristina F. Bittencourt. Campinas, (SP): Papirus, 1990.

GUDYNAS, Eduardo. Cidadania ambiental e metacidadanias ecológicas: revisão e alternativas na América Latina. **Revista de Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 19, dez. 2009.

Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/made/article/view/13954>>. Acesso em: 03 Mai. 2016.

GUDYNAS, Eduardo. **Derechos de la naturaleza**: ética biocéntrica y políticas ambientales. Lima: CLAES, 2014.

GUDYNAS, Eduardo. **Ecología, economía y ética del desarrollo sostenible**. 5. ed. Montevideo: CLAES, 2004.

GUDYNAS, Eduardo. La senda biocéntrica: valores intrínsecos, derechos de la naturaleza y justicia ecológica. **Revista Tabula Rasa**, n. 13, Bogotá, julio-diciembre, 2010.

GUDYNAS, Eduardo; ZAHEDI, Kaveh. Etica y desarrollo sostenible: America latina frente al debate internacional. *In*: GOTTSBACHER, Markus; LUCATELLO, Simone. **Reflexiones sobre la ética y la cooperación internacional para el desarrollo**: los retos del siglo XXI. Mexico: Instituto Mora, 2008.

HUANACUNI MAMANI, Fernando. **Buen vivir/ Vivir bien**: Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas. Peru: CAO, 2010.

IGHINA, Domingo. Anotações para uma pesquisa sobre o princípio da fraternidade no pensamento latino-americano. *In*: BAGGIO, Antonio Maria (Org.). **O princípio esquecido**: exigências, recursos e definições da fraternidade na política. Tradução de Durval Cordas et al. Vargem Grande Paulista, (SP): Cidade Nova, 2009, v. 2.

IGHINA, Domingo. La fraternidad en la America Latina como función utópica. *In*: BARRECHE, Osvaldo (comp.). **Estudios recientes sobre fraternidad**: de la enunciación como principio a la consolidación como perspectiva. Buenos Aires: Ciudad Nueva, 2007.

LACROIX, Jean-Yves. **A utopia**: um convite à filosofia. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

LEFF, Enrique. **Ecología, Capital e Cultura**: a territorialização da racionalidade ambiental. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

MELO, Osvaldo Ferreira de. **Fundamentos da Política Jurídica**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1994.

MONDAINI, Marcos. O respeito aos direitos dos indivíduos. *In*: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). **História da cidadania**. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2005.

NAFALSKI, Guilherme Nascimento. **UNASUL: uma perspectiva de integração política sul-americana**. São Paulo: Alfa-Ômega, 2011.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. 13. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2015.

PEREZ-LUÑO, Antonio Enrique. **La tercera generación de derechos humanos**. Cizur Menor (Navarra): Editorial Arazandi, 2006.

SALES, Teresa. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.9 n.25, p. 1, jun.1994. Disponível em: «http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=212:rbc25&catid=69:rbc&Itemid=399» Acesso em 03 de jun. de 2016.

UNASUL. União das Nações Sul-Americanas. **Tratado constitutivo da UNASUL**. Disponível em: «http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=290&Itemid=339». Acesso em 02 de jun. de 2016.

VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU, Rúben. Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latino-americano. *In*: ÁVILA LINZÁN, Luis Fernando. **Política, Justicia y Constitución**. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2012.

WARAT, Luis Alberto. Prefácio. *In*: MELO, Osvaldo Ferreira de. **Fundamentos da Política Jurídica**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1994.

OBJETIVOS DO MILÊNIO E A IMPLEMENTAÇÃO DO SOCIAMBIENTALISMO: UMA ANÁLISE DOS AVANÇOS ALCANÇADOS

Heloise Siqueira Garcia¹

Denise Schmitt Siqueira Garcia²

INTRODUÇÃO

O socioambientalismo surge na metade dos anos 80, a partir de articulações políticas entre os movimentos sociais e ambientais e principalmente, no Brasil, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que iniciou um grande processo de democratização no país.

Todas as discussões vinculativas aos ideais do socioambientalismo tomaram corpo no decorrer dos tempos substancialmente com engajamentos de programas, políticas e propostas mundiais, muitas delas encabeçadas pela ONU, como foi o caso dos Objetivos do Milênio, estipulados no ano de 2000, os quais traziam metas a serem cumpridas no decorrer de 15 anos, todas elas ligadas aos ideais socioambientais.

A partir deste viés ideológico é que se estabeleceu o tema central do presente artigo, que se resenta com o escopo de trabalhar com a temática dos objetivos do milênio vinculando-os à

¹ Doutoranda do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica – PPCJ/UNIVALI. Pesquisadora dos Grupos de pesquisa vinculados ao CNPq “Direito Prospectivo e Sustentabilidade” e “Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade”. Mestre em Ciência Jurídica pelo PPCJ/UNIVALI. Mestre em *Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad* pela Universidad de Alicante- Espanha. Pós-graduanda em Direito Previdenciário e do Trabalho pela UNIVALI. Membro da Comissão de Estudos do Novo Código de Processo Civil da OAB de Balneário Camboriú. Membro do corpo editorial das Revistas Eletrônica Direito e Política e Novos Estudos Jurídicos. Professora da Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Processual Civil e Direito Civil e Processo Civil - Aspectos Destacados do Novo CPC, ambos da UNIVALI. Bacharel em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Advogada. E-mail: heloise Garcia@univali.br.

² Doutora pela Universidade de Alicante na Espanha. Professora do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI – PPCJ. Mestre em Direito Ambiental pela Universidade de Alicante – Espanha. Mestre em Ciência Jurídica. Especialista em Direito Processual Civil. Membro do grupo de pesquisa “Estado, Direito Ambiental, Transnacionalidade”. Coordenadora da Pós-graduação *lato sensu* em Direito Processual Civil. Pesquisadora do projeto de pesquisa aprovado no CNPq intitulado: “Análise comparada dos limites e das possibilidades da Avaliação Ambiental Estratégica e sua efetivação com vistas a contribuir para uma melhor gestão ambiental da atividade portuária no Brasil e na Espanha” e do projeto de pesquisa aprovado pelo Conselho Nacional de Justiça intitulado: “Juizados Especiais, Turmas Recursais e Turmas de Uniformização da Justiça Federal: Os 10 anos dos Juizados Especiais Federais e os principais problemas no processo de revisão das decisões judiciais”. Advogada. denise Garcia@univali.br

implementação do socioambientalismo a nível Brasil, de modo a realizar uma análise dos avanços já alcançados considerando as metas estabelecidas na Declaração do Milênio das Nações Unidas no ano 2000.

O desenvolvimento do artigo se dará primordialmente no âmbito do Direito Ambiental, onde se buscará analisar doutrinas que cunharam discussões ambientais no âmbito da sustentabilidade e do socioambientalismo, assim como relatórios e dados da ONU e do PNUD sobre os resultados alcançados pelo Brasil em relação aos Objetivos do Milênio.

Por tudo isto, este artigo terá como objetivo geral ANALISAR os avanços alcançados na efetivação dos objetivos do milênio e a sua relação com a implementação do socioambientalismo. E objetivos específicos COMPREENDER o socioambientalismo, de modo a traçar seu conceito a partir das ideias de mínimo existencial ecológico e dimensão social; ELUCIDAR os objetivos do milênio, apresentando seu surgimento, conceituação e objetivo e a sua relação com a dimensão social da sustentabilidade; e VERIFICAR os avanços já alcançados na efetivação dos objetivos do milênio no Brasil e a sua relação com a implementação do socioambientalismo..

Portanto como problemas centrais serão enfocados os seguintes questionamentos: O que é socioambientalismo e qual sua relação com as ideias de mínimo existencial ecológico e dimensão social da sustentabilidade? Quais são os Objetivos do Milênio, porque, quando, onde e como surgiram? No Brasil, quais foram os avanços alcançados em relação a cada uma das metas dos Objetivos do Milênio?

Para tanto o artigo foi dividido em três partes: a primeira denominada “Considerações introdutórias sobre o socioambientalismo”, onde se tratou sobre o socioambientalismo e sua relação com o mínimo existencial ecológico e a dimensão social da sustentabilidade; a segunda denominada “Objetivos do Milênio”, onde se tratou sobre estes objetivamente; e a terceira denominada “Os avanços dos Objetivos do Milênio e o Socioambientalismo”, trazendo a análise principal proposta no trabalho, com a análise do alcance da efetivação dos objetivos do milênio em cada uma de suas metas e a sua relação com a implementação do socioambientalismo onde.

Na metodologia foi utilizado o método indutivo na fase de investigação; na fase de tratamento de dados o método cartesiano e no relatório da pesquisa foi empregada a base indutiva. Foram também acionadas as técnicas do referente, da categoria, dos conceitos operacionais, da pesquisa bibliográfica e do fichamento.

1. CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS SOBRE SOCIOAMBIENTALISMO

Nos anos 70³ percebeu-se que o modelo de vida da sociedade era insustentável, era o fim do sonho do crescimento ilimitado. Essa realidade foi constatada com o visível esgotamento dos recursos naturais, com a perda da biodiversidade, com a superpopulação que assolavam e ainda assolam vários países, com a redução da capa de ozônio, com o câmbio climático, com a escassez da água potável, com o aumento da manipulação genética, dentre vários outros problemas ambientais que começaram a ser discutidos.

Ao lado desses problemas ambientais também se iniciaram discussões acerca de problemas econômicos e sociais que estariam ligados a degradação do meio ambiente como, por exemplo, a pobreza, a falta de educação, a mortalidade infantil, a injustiça social, a dependência tecnológica, os refugiados ambientais, dentre vários outros.

Essa análise levantou uma discussão importantíssima que é a necessidade da união entre o crescimento econômico, a redução da pobreza com o aumento da qualidade de vida das pessoas e a preservação do meio ambiente, ou seja, ficou clara a necessidade de nos preocuparmos também com a questão social para a conseqüente proteção do meio ambiente.⁴

Nesse contexto o socioambientalismo surge na metade dos anos 80, a partir de articulações políticas entre os movimentos sociais e ambientais e principalmente com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que iniciou um grande processo de democratização no país. Essa democratização deu à sociedade civil amplo espaço de mobilização e articulação que resultou alianças políticas estratégicas e importantes entre o movimento social e ambientalista, que promoveram uma fusão de suas agendas, entendendo que suas demandas e

³ Essa realidade foi apresentada ao mundo pelo Informe do clube de Roma sobre “Os limites do crescimento”. Em 1968, constituiu-se o Clube de Roma compostos por cientistas, industriais e políticos, que tinha como objetivo discutir e analisar os limites do crescimento econômico levando em conta o uso crescente dos recursos naturais. Detectaram que os maiores problemas eram: industrialização acelerada, rápido crescimento demográfico, escassez de alimentos, esgotamento dos recursos não renováveis, deteriorização do meio ambiente. Tinham uma visão ecocêntrica e definiam que o grande problema estava na pressão da população sobre o meio ambiente. (GODOY, Amália Maria Goldberg. **O clube de Roma – evolução histórica**. Disponível em: <<http://amaliagodoy.blogspot.com/2007/09/desenvolvimento-sustentavel-evolucao.html>>. Acesso em: 19 de abril de 2015.)

⁴ O Relatório Nosso Futuro Comum (Ou Relatório de Brundtland), datado de 1987, da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas, na antessala da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e desenvolvimento (1992) reconheceu a nossa dependência existencial face da biosfera e destacou o quadro de desigualdade social na base do projeto de desenvolvimento econômico e social levado a cabo até então no cenário mundial, revelando que uns poucos países e comunidades no mundo consomem e esgotam boa parte dos recursos naturais, ao passo que outros, em um número muito maior, consomem muito pouco e vivem na perspectiva da fome, da miséria, da doença e da morte prematura. (SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental: Estudos sobre a constituição, os Direitos Fundamentais e a Proteção do Ambiente**. São Paulo: Revista dos tribunais, 2011, p. 93).

lutas possuíam pontos comuns e poderiam se fortalecer por meio desta articulação.⁵

A Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente e desenvolvimento ocorrida em 1992 no Rio de Janeiro, fortaleceu ainda mais o ambientalismo no mundo e trouxe o tema para discussão mundial. Nessa conferência começaram articulações de movimentos sociais como o surgimento de organizações não governamentais, conhecidas pela sigla ONG's, e o aumento do número de novos agentes sociais implicados com a proteção ambiental.

Tratando-se do Brasil, a democratização do país, como dito acima, passou a dar força para a articulação da sociedade civil e um exemplo que se pode levantar é na Amazônia brasileira, onde surgiu a “Aliança dos povos da Amazônia brasileira” que é por muitos considerado como um marco do surgimento do socioambientalismo no país.

A “Aliança dos Povos da Floresta” defendia o modo de vida das populações tradicionais amazônicas, cuja continuidade dependia da conservação da floresta, e estava ameaçada pelo desmatamento e a exploração predatória de seus recursos naturais, impulsionada principalmente pela abertura de grandes rodovias (Belém–Brasília, Transamazônica, Cuiabá–Porto Velho–Rio Branco, Cuiabá–Santarém) e pela abertura de pastagens destinadas às grandes fazendas de agropecuária, e a conseqüente migração de milhares de colonos e agricultores para a região amazônica.⁶

Portanto, quando se fala em socioambientalismo há que se observar que este está relacionado à ideia de que as políticas públicas devem ter como objetivo o de assegurar a implementação de direitos que garantam um meio ambiente ecologicamente equilibrado e condições dignas de vida.

Em termos conceituais o sociambientalismo vem sendo construído a partir da ideia de que as políticas públicas ambientais devem incluir e envolver as comunidades locais detentoras de conhecimentos e de práticas de manejo dos recursos naturais. Além disso, vem-se desenvolvendo a partir da concepção de que, em um país com tantas desigualdades sociais, um novo paradigma de desenvolvimento deve promover não só a sustentabilidade estritamente ambiental, ou seja, sustentabilidade das espécies, ecossistemas e processos ecológicos, como também a sustentabilidade social, visando uma gestão democrática do território nacional, portanto, sintonizando com as diversas culturas do país.⁷

⁵ CAVEDON, Fernanda Salles; VIEIRA, Ricardo Stanziola. A política jurídica e o direito socioambiental: uma contribuição para a decidibilidade dos conflitos jurídicos-ambientais. **Revista Novos Estudos Jurídicos**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, Edição Especial - Homenagem póstuma ao Prof. Dr. Osvaldo Ferreira de Melo, jan. 2011. p. 60-78. Disponível em:

<<http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/3120>>. Acesso em: 03 de novembro de 2015, p. 68.

⁶ SANTINI, Juliana. **Sociambientalismo e novos direitos: proteção jurídica á diversidade biológica e cultural**. São Paulo: Editora Peirópolis, Instituto Socioambiental e Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2005. Disponível em: <<http://inspirebr.com.br/uploads/midioteca/5ae0c782ad69c77da266160cb4cfb676.pdf>>. Acesso em 28 de outubro de 2015, p. 12.

⁷ SILVA, Jorge Kleber Teixeira. **Direitos socioambientais das populações tradicionais e gestão territorial**. Trabalho apresentado no XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, realizado em Caxambu MG – Brasil, de 29 de

Verifica-se a importância de nos preocuparmos com os problemas ambientais, mas também com os problemas sociais como a redução da pobreza e das desigualdades sociais. Deve ainda ser observado que ao lado do consumo, a pobreza é considerada como um dos grandes problemas que impactam o meio ambiente.

A adoção do marco-jurídico constitucional socioambiental resulta da convergência necessária da tutela dos direitos sociais e dos direitos ambientais num mesmo projeto jurídico-político para o desenvolvimento humano em padrões sustentáveis, inclusive pela perspectiva da noção ampliada e integrada dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais.⁸

O sociambientalismo desenvolveu-se a partir da concepção de que, em um país pobre e com tantas desigualdades sociais, um novo paradigma de desenvolvimento deve promover não só a sustentabilidade ambiental, ou seja, a sustentabilidade das espécies, ecossistemas e processos ecológicos, como também a sustentabilidade social, ou seja, deve contribuir também para redução da pobreza e das desigualdades sociais e promover valores de justiça social e equidade.⁹

O socioambientalismo, portanto, está diretamente ligado à dimensão social da sustentabilidade que

[...] consiste no aspecto social relacionado às qualidades dos seres humanos, sendo também conhecida como capital humano e está baseada num processo de melhoria na qualidade de vida das pessoas através da redução das discrepâncias entre a opulência e a miséria com o nivelamento do padrão de renda, o acesso à educação, à moradia, à alimentação.¹⁰

Para tanto, há a necessidade da garantia da Dignidade Humana que corresponde ao núcleo do mínimo existencial. Notar a plena dignidade humana requer a compreensão de seu viés ecológico, tendo em vista que uma qualidade mínima ambiental é necessária para alcançar tal desiderato, sendo que o meio ambiente equilibrado constitui parte, ou elemento dessa dignidade.

Segundo Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer¹¹ a noção de mínimo existencial compreende, “[...] o conjunto de prestações materiais que asseguram a cada indivíduo uma vida com dignidade, que necessariamente só poderá ser uma vida saudável, que corresponda a

setembro a 03 de outubro de 2008. Disponível em: <www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/ABEP2008_939.pdf>. Acesso em 02 de novembro de 2015, p. 03.

⁸ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental: Estudos sobre a constituição, os Direitos Fundamentais e a Proteção do Ambiente**. São Paulo: Revista dos tribunais, 2011, p. 91.

⁹ GUIMARÃES, Roberto P. A ética da sustentabilidade e a formulação de políticas de desenvolvimento. *In*: DINIZ, Nilo; SILVA, Marina; VIANA, Gilney (Orgs.). **O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001, p. 55.

¹⁰ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GARCIA, Heloíse Siqueira. Dimensão social do princípio da sustentabilidade: uma análise do mínimo existencial ecológico. *In*: SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes; GARCIA, Heloíse Siqueira (org.) **Lineamentos sobre sustentabilidade segundo Gabriel Real Ferrer**. Itajaí: UNIVALI, 2014, p. 44-45.

¹¹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental: Estudos sobre a constituição, os Direitos Fundamentais e a Proteção do Ambiente**. São Paulo: Revista dos tribunais, 2011, p. 91.

padrões qualitativos mínimos” e prossegue afirmando, “[...] a dignidade da pessoa humana atua como diretriz jurídico-material tanto para a definição do que constitui a garantia do mínimo existencial que [...] abrange bem mais do que a garantia da mera sobrevivência física, não podendo ser restringido, portanto, à noção estritamente liberal de um mínimo suficiente para assegurar o exercício das liberdades fundamentais”.

Percebe-se que o enfrentamento dos problemas ambientais e a opção por um desenvolvimento sustentável passa necessariamente pela correção do quadro alarmante de desigualdade social e da falta de acesso, por parte expressiva da população brasileira e mundial, aos seus direitos sociais básicos, o que, é importante destacar, também é causa de aumento – em determinado sentido – da degradação ambiental.¹²

Verifica-se aqui a necessidade de manutenção de direitos fundamentais mínimos para que exista um desenvolvimento sustentável. Justificando-se, portanto, a existência de um socioambientalismo que está diretamente ligado à dimensão social da sustentabilidade.

Nesse sentido, a proteção ambiental está diretamente relacionada à garantia dos direitos sociais, já que o gozo desses últimos (como, por exemplo, saúde, moradia, alimentação, educação, etc) em patamares desejáveis constitucionalmente está necessariamente vinculado às condições ambientais favoráveis, como, por exemplo, o acesso à água potável (através de saneamento básico, que também é direito fundamental social integrante do conteúdo mínimo existencial), à alimentação sem contaminação química (por exemplo, de agrotóxicos e poluentes orgânicos persistentes), à moradia em área que não apresente poluição atmosférica, hídrica ou contaminação do solo (como, por exemplo, na cercania de áreas industriais) ou mesmo riscos de desabamento (como ocorre no topo de morros desmatados e margens de rios assoreados).

A efetividade dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário integra, direta ou indiretamente, o âmbito normativo de diversos direitos fundamentais (mas especialmente dos direitos sociais), como o direito à saúde, o direito à habitação decente, o direito ao ambiente, o “emergente” direito à água (essencial à dignidade humana), bem como, em casos mais extremos, também o direito à vida.¹³

¹² SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**: Estudos sobre a constituição, os Direitos Fundamentais e a Proteção do Ambiente. São Paulo: Revista dos tribunais, 2011, p. 91.

¹³ FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção ambiental** – A dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 75.

Desta forma, considerando a vinculação existente entre os direitos sociais e a proteção ambiental, é importante o diálogo entre os movimentos ambientalistas e os movimentos por direitos sociais, já que, a união entre o bem-estar social e a qualidade ambiental é a principal relação que deve ser traçada para que se conquiste a tão almejada sustentabilidade.

2. OBJETIVOS DO MILÊNIO

Também conhecidos como "8 Jeitos de Mudar o Mundo", os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM) são um conjunto de metas pactuadas pelos governos dos 191 países-membros da ONU com a finalidade de tornar o mundo um lugar mais justo, solidário e melhor para se viver.

Eles são um conjunto de metas organizadas em setembro de 2000 pelos governos dos 191 países-membros das Organizações das Nações Unidas, reunidos em Nova Iorque durante Cimeira do Milênio, Reunião Plenária de Alto Nível da Assembleia Geral da ONU, metas estas que geraram a Declaração do Milênio das Nações Unidas.

Segundo as palavras de Kofi Annan no Prefácio da Declaração do Milênio, a sua intenção, ao propor a realização da Cimeira, foi a de utilizar a força do simbolismo do Milênio para ir ao encontro das necessidades reais das pessoas de todo o mundo.¹⁴

Os países envolvidos acordaram em alcançar os oito objetivos do Milênio até 2015, visando solucionar alguns dos grandes problemas da humanidade. Tais objetivos eram o resultado das discussões que acabaram por gerar a Declaração Milênio, os quais foram fomentados por perspectivas de valores fundamentais, como os da liberdade, igualdade, solidariedade, tolerância, respeito pela natureza e responsabilidade comum, assim como princípios a serem alcançados a níveis mundiais, como o da dignidade da pessoa humana, da igualdade e da equidade.¹⁵

Outrossim, focaram esforços e discussões acerca de temas que convergiam as preocupações mundiais, como paz, segurança, desarmamento, desenvolvimento, erradicação da pobreza, proteção do ambiente comum, direitos humanos, democracia, boa governança, proteção dos grupos vulneráveis, responder às necessidades especiais da África e reforçar as Nações

¹⁴ ONU. **Declaração do Milênio**. Nova Iorque, 6 a 8 de setembro de 2000. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/declaracao_do_milenio.pdf>. Acesso em: 03 de novembro de 2015.

¹⁵ ONU. **Declaração do Milênio**. Nova Iorque, 6 a 8 de setembro de 2000. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/declaracao_do_milenio.pdf>. Acesso em: 03 de novembro de 2015, p. 1-4.

Unidas.¹⁶

Assim, todas essas discussões, ponderações e premissas acabaram por resultar os oito Objetivos do Milênio: 1. Erradicar a pobreza extrema e a fome; 2. Atingir o ensino básico fundamental; 3. Promover a igualdade de gênero e autonomia das mulheres; 4. Reduzir a mortalidade infantil; 5. Melhorar a saúde materna; 6. Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; 7. Garantir a sustentabilidade ambiental; 8. Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.

Verifica-se que esses objetivos estão ligados à preocupação mundial com a melhoria da qualidade de vida das pessoas, com a finalidade de dar uma vida digna aos que não possuem, dentro de pelo menos, um mínimo existencial. Trata-se, portanto, da necessidade de um socioambientalismo que, como dito alhures, liga a proteção do meio ambiente com a garantia de direitos sociais.

Assim, para o alcance de cada um desses objetivos foram estabelecidas metas¹⁷:

1. Erradicar a pobreza extrema e a fome: Reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população com renda inferior a um dólar por dia e a proporção da população que sofre de fome.

2. Atingir o ensino básico fundamental: Garantir que, até 2015, todas as crianças, de ambos os sexos, tenham recebido educação de qualidade e concluído o ensino básico.

3. Promover a igualdade de gênero e autonomia das mulheres: Eliminar a disparidade entre os sexos no ensino em todos os níveis de ensino, no mais tardar até 2015.

4. Reduzir a mortalidade infantil: Reduzir em dois terços, até 2015, a mortalidade de crianças menores de 5 anos.

5. Melhorar a saúde materna: Reduzir em três quartos, até 2015, a taxa de mortalidade materna. Deter o crescimento da mortalidade por câncer de mama e de colo de útero.

6. Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças: Até 2015, ter detido a propagação do HIV/Aids e garantido o acesso universal ao tratamento. Deter a incidência da malária, da tuberculose e eliminar a hanseníase.

¹⁶ ONU. **Declaração do Milênio**. Nova Iorque, 6 a 8 de setembro de 2000. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/declaracao_do_milenio.pdf>. Acesso em: 03 de novembro de 2015, p. 4-16.

¹⁷ 8 JEITOS de mudar o mundo. **Objetivos do Milênio.org**. Centro de Voluntariado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.objetivosdomilenio.org.br/objetivos/>>. Acesso em: 03 de novembro de 2015.

7. Garantir a sustentabilidade ambiental: Promover o desenvolvimento sustentável, reduzir a perda de diversidade biológica e reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população sem acesso a água potável e esgotamento sanitário.

8. Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento: Avançar no desenvolvimento de um sistema comercial e financeiro não discriminatório. Tratar globalmente o problema da dívida dos países em desenvolvimento. Formular e executar estratégias que ofereçam aos jovens um trabalho digno e produtivo. Tornar acessíveis os benefícios das novas tecnologias, em especial de informação e de comunicações.

Todas essas metas específicas que compõem os oito Objetivos do Milênio refletem, como comentado acima, uma verdadeira atenção tanto da sociedade civil como dos governos, a alguns dos desafios que o planeta já enfrentava no início deste milênio e que poderia substancialmente se agravar no decorrer dos anos caso não despendessem de atenção especial.

Outro ponto positivo é que os ODM são uma agenda que mais integrou países no mundo, em nome de melhorar a vida no planeta. Trouxe uma visão mais integradora entre temas, entendendo que melhorar a saúde das pessoas implicaria também em retirá-las da condição de extrema pobreza. As pessoas com mais renda tem mais acesso à educação e saúde, ao lazer e à cultura.

A lógica definida de ter objetivos com respectivas metas a serem alcançadas num período trouxe melhores resultados e proporcionou que a sociedade monitorasse os progressos por meio de indicadores em cada ODM.¹⁸

Tais objetivos e suas premissas formadoras, conforme analisado, acabam por reforçar o ditado pelas considerações do socioambientalismo em conformidade com a dimensão social do princípio da sustentabilidade, apresentado no primeiro item deste trabalho.

Conforme dito acima, mas que não se custa reforçar, a dimensão social da sustentabilidade, compreendida como

[...] o abrigo dos direitos fundamentais sociais, trazendo a ideia de que não se admite um modelo de desenvolvimento excludente e iníquo, lidando, deste modo, com a garantia da equidade intra e intergeracional, com a criação de condições para a potencialização das qualidades humanas através, principalmente, da garantia de educação de qualidade; e com o desenvolvimento do garantismo à dignidade de todos os seres presentes no planeta.¹⁹

¹⁸ BREVE Avaliação dos OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO (ODM) Os ODM. **Objetivos do Milênio.org**. Centro de Voluntariado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.objetivosdomilenio.org.br/escolas/>>. Acesso em: 03 de novembro de 2015.

¹⁹ GARCIA, Heloíse Siqueira; BONISSONI, Natammy Luana de Aguiar. A democracia participativa como instrumento de alcance do princípio da sustentabilidade. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto

Correlaciona-se por este viés com o alcance real da sustentabilidade, a qual se destaca seu apanhado principal através dos ditames de Ramón Martín Mateo²⁰, que considera que não se trata de instaurar uma espécie de utopia, senão bases pragmáticas, que fará compatível o desenvolvimento econômico necessário para que nossos congêneres e seus descendentes possam viver dignamente com o respeito de um entorno biofísico adequado. Ou seja, o cerne principal dos Objetivos do Milênio.

Deve-se ainda ter em mente que, na realidade, a sustentabilidade é uma dimensão ética, trata de uma questão existencial, pois é algo que busca garantir a vida, não estando simplesmente relacionada à natureza, mas a toda uma relação entre indivíduo e todo o ambiente a sua volta. “Há uma relação complementar entre ambos. Aperfeiçoando o ambiente o homem aperfeiçoa a si mesmo.”²¹

Poder-se-ia inclusive aludir que os traçados dos Objetivos do Milênio são a caracterização objetiva e principiológica dos basilares da construção da Civilização Empática defendida por Jeremy Rifkin.²²

Muitas das metas foram alcançadas, porém algumas não, seja parcial ou totalmente. Alguns países avançaram mais em alguns aspectos, outros avançaram mais em geral, sendo que o Brasil, no decorrer dos 15 anos meta para o alcance dos objetivos, se destacou consideravelmente no alcance desses objetivos, nesse sentido, com vistas a se encontrar o principal objetivo deste trabalho, passa-se à análise dos avanços alcançados na implementação dos Objetivos do Milênio, de modo a vinculá-los à implementação no socioambientalismo a nível Brasil.

3. OS AVANÇOS DOS OBJETIVOS DO MILÊNIO E O SOCIOAMBIENTALISMO

Como relatado no item acima, os Objetivos do Milênio, como ficaram conhecidos, foram implantados em 2000, após a convenção de 191 países integrantes da ONU, possuindo cada um dos 8 objetivos metas específicas para serem alcançadas até o fim do presente ano, 2015, quando

Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.1, edição especial de 2015. p. 487-519. Disponível em: <<http://www6.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/7179/4078>>. Acesso em: 03 de novembro de 2015, p. 504.

²⁰ MARTÍN MATEO, Ramón. **Manual de derecho ambiental**. 2. ed. Madrid: Editorial Trivium, 1998, p. 41.

²¹ SOARES, Josemar; CRUZ, Paulo Márcio. Critério ético e sustentabilidade na sociedade pós-moderna: impactos nas dimensões econômicas, transnacionais e jurídicas. **Revista Eletrônica Novos Estudos Jurídicos**, ISSN Eletrônico 2175-0491, Itajaí, v. 17, n. 3, 3º quadrimestre de 2012. Disponível em:

<<http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/4208>> Acesso em 03 de novembro de 2015, p. 412.

²² RIFKIN, Jeremy. **La civilización empática**. La carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis. Barcelona: Paidós, 2010.

haveria uma nova Cimeira das Nações Unidas e seriam discutidos os objetivos e as metas para os próximos 15 anos.

Assim, considerando o momento de transição atualmente vivido e as constantes discussões sobre o tema, importante é a realização de uma verificação final dos avanços obtidos e a distinção das metas alcançadas.

Conforme já explanado na introdução do presente trabalho, procurar-se-á realizar uma análise dos avanços no alcance das metas dos Objetivos do Milênio no Brasil.

Essa análise do alcance das metas dos Objetivos do Milênio é feita a partir de indicadores que tem como escopo a representação em números das múltiplas dimensões do contexto socioeconômico de cada país.

Para que a produção de tais informações seja feita em consonância entre os países do mundo a ONU disponibiliza um guia oficial com toda a listagem de indicadores, por Objetivo do Milênio e por metas, além de explicações de como os dados foram produzidos. Entretanto, importante salientar que cada país, ao aplicar tais indicadores poderá realizar algumas adaptações e substituições de indicadores, de modo que os mesmos se adaptem à realidade de cada país.²³

No último relatório anual de acompanhamento elaborado pelo Brasil, o quinto, datado de 2014, é apresentado, ao final, todos os indicadores de medida de cada uma das metas, com a referência dos gráficos apresentados no decorrer do relatório e a explicação detalhada de cada um dos indicadores.²⁴

Conforme relatado na Apresentação do V relatório anual de acompanhamento, assinada pela Presidente Dilma Rousseff, todo o processo de acompanhamento dos Objetivos do Milênio foi feito com a participação de lideranças políticas, sociais, empresariais e comunitárias, por meio dos núcleos estaduais, regionais e municipais de Objetivos do Milênio.²⁵

²³ BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP) (coord.). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento**. Brasília: Ipea: MP, SPI, 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em: 03 de novembro de 2015, p. 12.

²⁴ BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP) (coord.). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento**. Brasília: Ipea: MP, SPI, 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em: 03 de novembro de 2015.

²⁵ BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP) (coord.). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento**. Brasília: Ipea: MP, SPI, 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em: 03 de novembro de 2015, p. 06.

Tanto é verdade esse acompanhamento mais detalhado em regiões que o Brasil possui um sítio virtual que possibilita a verificação dos alcances das metas dos Objetivos do Milênio com especificações e gráficos informativos para cada estado, município e região da Federação. Trata-se de sítio alimentado e mantido pelo FIEP, SESI, SENAI e IEL.²⁶

Conforme explana Jorge Chediek²⁷, Representante residente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil, após um esforço conjunto entre governo, sociedade civil organizada, especialistas em desenvolvimento e setor privado, o Brasil alcançou e superou a maioria dos Objetivos do Milênio bem antes do prazo final de dezembro de 2015.

Outrossim, o país foi além, estabelecendo metas ainda mais ambiciosas, abraçando a missão de extinguir do Brasil a extrema pobreza. “O País tomou para si a liderança deste processo ao mostrar para o mundo que este desafio pode ser vencido. Hoje, os olhos do mundo se voltam para esta nação, cientes de que o mesmo deve ser feito em todo o planeta.”²⁸

Assim, com vistas a um estudo um pouco mais minucioso, passa-se à análise dos avanços obtidos no Brasil com relação a cada um dos Objetivos do Milênio.

OBJETIVO 01: Erradicar a pobreza extrema e a fome.

Conforme explanado acima, tal objetivo compreende basicamente o alcance de duas metas: a) Reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população com renda inferior a um dólar por dia, e b) Reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população que sofre de fome.

Entretanto, com o desenvolver dos anos e a adaptação de tais metas chegou-se ao resumo de três metas: a) Até 2015, reduzir a pobreza extrema à metade do nível de 1990; b) Assegurar trabalho decente e produtivo para todos, promovendo a inclusão de mulheres e jovens; c) Até 2015, reduzir a fome à metade do nível de 1990.

Isso em escala mundial, pois como dito, o Brasil realmente abraçou a causa e se comprometeu ao alcance de metas mais audaciosas. A primeira meta, no Brasil, passou ser

²⁶ BRASIL. **Portal ODM**. Acompanhamento brasileiro dos objetivos de desenvolvimento do milênio. Disponível em: <<http://www.portalodm.com.br/>>. Acesso em: 03 de novembro de 2015.

²⁷ BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP) (coord.). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**: Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília: Ipea: MP, SPI, 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em: 03 de novembro de 2015, p. 10-11.

²⁸ BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP) (coord.). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**: Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília: Ipea: MP, SPI, 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em: 03 de novembro de 2015, p. 10-11.

considerada como “Até 2015, reduzir a pobreza extrema a um quarto do nível de 1990”; a segunda meta permaneceu a mesma; e terceira foi transformada para “Até 2015, erradicar a fome”.

No Brasil, porém, a tendência tem sido de progresso constante em relação ao cumprimento do ODM 1. Originalmente, a intenção era reduzir, até 2015, a pobreza extrema e a fome à metade do nível de 1990. Posteriormente, o País adotou metas mais rigorosas que as internacionais: a redução da pobreza extrema a um quarto do nível de 1990 e a erradicação da fome. Em 2012, considerando os indicadores escolhidos pela ONU para monitoramento do ODM 1, o Brasil já havia alcançado tanto as metas internacionais quanto as nacionais.²⁹

Importante ressaltar que para os critérios da ONU são extremamente pobres as pessoas que vivem com menos de U\$ 1,25 por dia, ou U\$ 38,00 por mês. Tais critérios são adotados a partir dos fatores de Paridade de Poder de Compra (PPC), que são uma taxa de conversão calculados pelo Banco Mundial.³⁰

O objetivo mundial já foi alcançado pelo Brasil em 2002, tendo sido, então, elaborado no ano de 2007 a nova meta nacional, para reduzir em um quarto, o que foi finalmente cumprido em 2008. Em 1990 25,6% da população brasileira vivia em extrema pobreza e em 2008 esse número foi reduzido para 4,8%.³¹

Segundo o explanado no V Relatório de Acompanhamento Anual, considerando o tamanho da população brasileira, o Brasil acabou por se tornar um dos países que mais contribuiu para o alcance da primeira meta global do Objetivo 1 ao reduzir a pobreza extrema não à metade, mais a um quarto já em 2012.³²

Para a segunda meta deste objetivo o principal indicador considerado é a taxa de crescimento da produtividade dos trabalhadores de um ano a outro, definida como a quantidade do Produto Interno Bruto (PIB) por trabalhador ocupado. Nesse ponto, apesar de em vários anos do período coberto pelas Contas Nacionais Trimestrais (1995 a 2012) terem variações negativas, a

²⁹ BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP) (coord.). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento**. Brasília: Ipea: MP, SPI, 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em: 03 de novembro de 2015, p. 16.

³⁰ BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP) (coord.). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento**. Brasília: Ipea: MP, SPI, 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em: 03 de novembro de 2015, p. 16.

³¹ 8 JEITOS de mudar o mundo. 1. Acabar com a fome e a miséria. **Objetivos do Milênio.org**. Centro de Voluntariado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.objetivosdomilenio.org.br/fome/>>. Acesso em: 03 de novembro de 2015.

³² BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP) (coord.). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento**. Brasília: Ipea: MP, SPI, 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em: 03 de novembro de 2015, p. 16.

trajetória é de crescimento da produtividade dos trabalhadores brasileiros.³³

Por fim, ao considerar a terceira meta específica a este Objetivo, tem-se como principal indicador a prevalência da desnutrição infantil em crianças menores de 5 anos, definida como o percentual de crianças dessa faixa etária com peso abaixo do esperado para a idade. O Brasil já ultrapassou a meta internacional, considerando que entre 1989 e 2006 a prevalência da desnutrição infantil foi reduzida a um quarto do seu valor inicial (de 7,1% para 1,8%), e por tal motivo ponderou por avançar nesta meta, para que até o ano de 2015 a fome fosse erradicada, e quanto a este ponto específico o Brasil de igual maneira já alcançou tal meta.³⁴

Interessante ainda é destacar, conforme o apontado pelo site do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, que no alcance desta meta pelo Brasil, houveram mudanças no analfabetismo na extrema pobreza. “Em 1990, a chance de uma família liderada por um analfabeto estar em situação de pobreza extrema era 144 vezes maior que a de uma família liderada por alguém com curso superior. Essa razão diminuiu em 2012 e passou a ser de apenas 11:1.”³⁵

Pode-se dizer que o alcance de tais metas no Brasil, de modo a garantir a confirmação do primeiro Objetivo do Milênio só foi possível diante da participação social e a elaboração de diversos programas nacionais vinculados a políticas públicas.

O Brasil sem Miséria potencializou esse esforço. O programa pretende retirar mais de 16 milhões de brasileiros da extrema pobreza. A busca ativa para “encontrar” essas pessoas conseguiu incluir no Cadastro Único, de junho de 2011 a março de 2012, 687 mil novas famílias, que já estão recebendo o Bolsa Família. Em maio de 2012, o programa atendia a 13,5 milhões de famílias.

Outra iniciativa que integra o Brasil Sem Miséria, é o Brasil Carinhoso, lançado em maio de 2012. A meta é a superação da miséria em todas as famílias com crianças de 0 a 6 anos, além de ampliar o acesso a creche, pré-escola e saúde. O benefício para superar a pobreza extrema é de pelo menos R\$

³³ BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP) (coord.). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento**. Brasília: Ipea: MP, SPI, 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em: 03 de novembro de 2015, p. 24.

³⁴ BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP) (coord.). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento**. Brasília: Ipea : MP, SPI, 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em: 03 de novembro de 2015. p. 31.

³⁵ PNUD. **Erradicar a extrema pobreza e a fome**. Nosso trabalho pelo Objetivo. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ODM1.aspx>>. Acesso em: 03 de novembro de 2015.

70 por pessoa, que é destinado a famílias extremamente pobres com crianças nessa faixa etária. O início do pagamento, em junho de 2012, reduziu a extrema pobreza total em 40%.³⁶

OBJETIVO 02: Atingir o ensino básico fundamental.

Pelos ditames mundiais, conforme o já explanado, tal objetivo compreende uma meta abrangente vinculada à garantir que, até 2015, todas as crianças, de ambos os sexos, tenham recebido educação de qualidade e concluído o ensino básico.

O ensino básico fundamental, ou a educação primária de que trata tal Objetivo, corresponde ao primeiro nível da Classificação Padrão Internacional de Educação (*International Standard Classification of Education – ISCED*), nível também denominado *primary school*, e corresponde, no Brasil, aos seis primeiros anos de ensino fundamental, que tem a duração total de nove anos.³⁷

Segundo o exposto no V Relatório de Acompanhamento Anual, a tendência no Brasil tem sido de progresso constante no cumprimento deste Objetivo, sendo que segundo os indicadores apresentados, a universalização do acesso ao ensino fundamental foi atingida e houve melhoria substantiva do fluxo, aumentando a quantidade de crianças que estão no ensino fundamental na série e idade corretas.³⁸

A taxa de escolarização líquida da população de 7 a 14 anos no ensino fundamental cresceu, de 1990 a 2012, de 81,2% para 97,7%, nível tão elevado que gera a conclusão de universalização do acesso ao ensino fundamental no país.³⁹

³⁶ BRASIL. ODM Brasil. **O Brasil e os ODM**. Disponível em: <<http://www.odmbrasil.gov.br/o-brasil-e-os-odm>>. Acesso em: 03 de novembro de 2015.

³⁷ BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP) (coord.). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento**. Brasília : Ipea : MP, SPI, 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em: 03 de novembro de 2015. p. 38.

³⁸ BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP) (coord.). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento**. Brasília : Ipea : MP, SPI, 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em: 03 de novembro de 2015. p. 38.

³⁹ BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP) (coord.). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento**. Brasília : Ipea : MP, SPI, 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em: 03 de novembro de 2015. p. 39.

Nas cidades, o percentual chega a 95,1%. O objetivo de universalizar o ensino básico de meninas e meninos foi praticamente alcançado, mas as taxas de frequência ainda são mais baixas entre os mais pobres e as crianças das regiões norte e nordeste. Outro desafio é com relação à qualidade do ensino recebida.⁴⁰

Ademais, tem-se que essa busca pela universalização da educação primária acabou por aumentar, também, a percentagem de jovens de 15 a 24 anos com pelo menos seis anos completos de estudos, sendo que em 1990 era de 59,9% e em 2012 passou para 84%. Ou seja, a quantidade de jovens que não tiveram a oportunidade de completar um curso primário caiu para dois quintos do considerado em 1990.⁴¹

OBJETIVO 03: Promover a igualdade de gênero e autonomia das mulheres.

O terceiro objetivo veio também com uma meta abrangente, consistente em eliminar a disparidade entre os sexos no ensino em todos os níveis de ensino, no mais tardar até 2015. Porém, há que se ter em consideração que promover a igualdade entre os sexos e a autonomia feminina supera a consideração da paridade no acesso ao ensino, com essa consideração no correr dos anos de aplicação do Objetivo, criou-se alguns outros indicadores, os quais dizem respeito à participação feminina no mercado de trabalho e à representação política das mulheres, tais dimensões, apesar de não possuírem metas específicas, apresentaram no correr desses 15 anos progressos tanto a nível mundial como nacional.⁴²

Tal objetivo no Brasil teve significativos avanços, sendo que entre o período de 1990 a 2012 a escolarização dos homens no ensino médio aumentou mais que a das mulheres, diminuindo a disparidade anteriormente existente, sendo que a desvantagem nesse campo pertencia a eles. “Enquanto em 1990 havia 136 mulheres para cada 100 homens no ensino médio, em 2012 a proporção era de 125 para 100.” Contudo, se considerado o ensino superior a desvantagem masculina apresentou aumento, sendo que em 1990 para cada 100 homens frequentando escolas

⁴⁰ 8 JEITOS de mudar o mundo. 2. Educação básica de qualidade para todos. **Objetivos do Milênio.org**. Centro de Voluntariado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.objetivosdomilenio.org.br/educacao/>>. Acesso em: 03 de novembro de 2015.

⁴¹ PNUD. **Atingir o ensino básico universal**. Nosso trabalho pelo Objetivo. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ODM2.aspx>>. Acesso em: 03 de novembro de 2015.

⁴² BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP) (coord.). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento**. Brasília : Ipea : MP, SPI, 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em: 03 de novembro de 2015. p. 50.

superiores haviam 126 mulheres, em 2012 essa razão passou de 100 para 136.⁴³

Considerando outro indicador de análise e relacionando a participação feminina no trabalho, o Brasil apresentou avanços, sendo que em 1992 o percentual de mulheres em atividades fora da agricultura era de 42,7% e passou, em 2012, para 47,3%. Ademais, a mulheres representam atualmente 59,5% dos empregados em setor não agrícola com educação superior.⁴⁴

Contudo ainda persevera-se a cultura de que mesmo estudando mais que os homens as mulheres ainda têm menos chances de emprego, recebem menos trabalhando nas mesmas funções e ocupam os piores postos.⁴⁵

Considerando as esferas de decisão a participação feminina ainda se encontra pequena, em 2010 as mulheres ficaram com 13,6% dos assentos do Senado, 8,7% dos assentos da Câmara dos Deputados e 11,6% no total das Assembleias Legislativas.⁴⁶

O Brasil procurou implantar alguns programas nacionais para combater essas disparidades sexuais e avançar no alcance desse Objetivo, exemplo é o Programa de Autonomia Econômica das Mulheres e Igualdade no Mundo de Trabalho, que busca promover ações de inserção da mulher no mercado de trabalho, inclusão produtiva e geração de renda, tanto nos meios urbanos como rurais, além da responsabilização do Estado pelos cuidados e pela educação infantil. Ademais, o Brasil ainda celebrou um acordo federativo em torno do “Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra a Mulher”, que abrange as dimensões da prevenção, assistência, combate e garantia de direitos às mulheres.⁴⁷

OBJETIVO 04: Reduzir a mortalidade infantil.

Tal Objetivo possui como meta básica reduzir em dois terços, até 2015, a mortalidade de crianças menores de 5 anos. Tal meta leva em conta, então, três indicadores: a taxa de

⁴³ PNUD. **Igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres.** Nosso trabalho pelo Objetivo. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ODM3.aspx>>. Acesso em: 03 de novembro de 2015.

⁴⁴ PNUD. **Igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres.** Nosso trabalho pelo Objetivo. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ODM3.aspx>>. Acesso em: 03 de novembro de 2015.

⁴⁵ 8 JEITOS de mudar o mundo. 3. Igualdade entre sexos e valorização da mulher. **Objetivos do Milênio.org.** Centro de Voluntariado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.objetivosdomilenio.org.br/mulher/>>. Acesso em: 03 de novembro de 2015.

⁴⁶ 8 JEITOS de mudar o mundo. 3. Igualdade entre sexos e valorização da mulher. **Objetivos do Milênio.org.** Centro de Voluntariado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.objetivosdomilenio.org.br/mulher/>>. Acesso em: 03 de novembro de 2015.

⁴⁷ BRASIL. ODM Brasil. **O Brasil e os ODM.** Disponível em: <<http://www.odmbrasil.gov.br/o-brasil-e-os-odm>>. Acesso em: 03 de novembro de 2015.

mortalidade na infância (menores de 5 anos), a taxa de mortalidade infantil (menores de 1 ano) e a proporção de crianças de até 1 ano de idade vacinadas contra o sarampo.⁴⁸

Segundo os dados do V Relatório de Acompanhamento anual o Brasil já alcançou esse objetivo, sendo que a taxa da mortalidade na infância passou de 53,7 óbitos por mil nascidos vivos em 1990 para 17,7 em 2011. Sendo que todos os indicadores é que tais números continuem caindo, apontando para um resultado, ao final deste ano, superior ao estabelecido pelo Objetivo.⁴⁹

Ainda, conforme os dados do PNUD, o Brasil também já encontrou avanços significativos quanto ao indicador que analisa a taxa de mortes de crianças com menos de 1 ano de idade, passando de 47,1 para 15,3 óbitos por mil nascidos vivos, superando a meta de 15,7 óbitos estimada para 2015.⁵⁰

OBJETIVO 05: Melhorar a saúde materna.

Esse Objetivo, a nível mundial, possui duas grandes metas: a) Reduzir em três quartos, até 2015, a taxa de mortalidade materna; e b) Universalizar o acesso à saúde sexual e reprodutiva. Já o Brasil, considerando as questões de saúde da mulher optou por criar uma terceira meta “Deter e inverter a tendência de crescimento da mortalidade por câncer de mama e de colo de útero”.

A primeira meta, no Brasil, apresenta grandes desafios de alcance, apesar de ter que se considerar que o desempenho do país foi melhor que as médias registradas nas nações em desenvolvimento e na América Latina. “De 1990 a 2011, a taxa de mortalidade materna brasileira caiu em 55%, passando de 141 para 64 óbitos por 100 mil nascidos vivos.”⁵¹

⁴⁸ BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP) (coord.). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento**. Brasília : Ipea : MP, SPI, 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em: 03 de novembro de 2015. p. 66.

⁴⁹ BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP) (coord.). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento**. Brasília : Ipea : MP, SPI, 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em: 03 de novembro de 2015. p. 66.

⁵⁰ PNUD. **Reduzir a mortalidade na infância**. Nosso trabalho pelo Objetivo. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ODM3.aspx>>. Acesso em: 03 de novembro de 2015.

⁵¹ BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP) (coord.). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento**. Brasília : Ipea : MP, SPI, 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em: 03 de novembro de 2015. p. 78.

Já a segunda meta global apresenta avanços mais significativos, sendo que em 2011 99% dos partos foram realizados em hospitais ou outros estabelecimentos de saúde, e cerca de 90% das gestantes fizeram quatro ou mais consultas pré-natais.⁵²

A terceira meta, estipulada a nível nacional, apresenta importantes avanços num sentido, sendo que em relação ao câncer de colo de útero a meta já foi atingida, porém a mortalidade por câncer de mama avançou. A explicação apresentada no V Relatório de Acompanhamento Anual foi no sentido de que houve uma melhora na investigação dos óbitos de mulheres em idade fértil, considerada entre 10 e 49 anos de idade, o que acabou permitindo um maior registro de óbitos em razão do câncer de mama.⁵³

Os avanços obtidos pode-se dizer, também, que se deram em parte graças à criação de programas nacionais, em especial o “Saúde Mais Perto de Você” e o “Rede Cegonha”, que são compostos por quatro componentes básicos: pré-natal; parto e nascimento; puerpério e atenção integral à saúde da criança; e sistema logístico com transporte sanitário e regulação.⁵⁴

OBJETIVO 06: Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças.

O sexto objetivo possui a nível mundial três metas básicas: a) Até 2015, interromper a propagação e diminuir a incidência de HIV/Aids; b) Universalizar o acesso ao tratamento do HIV/Aids até 2010; e b) Deter a incidência da malária, da tuberculose e eliminar a hanseníase até 2015.

Segundo os dados do Relatório dos Objetivos do Milênio de 2013 elaborado pela ONU, a primeira meta já foi alcançada mundialmente, sendo que nos países em desenvolvimento, entre os anos de 2001 e 2011, o número de novas infecções anuais por HIV para cada 100 pessoas de 15 a 49 anos caiu de 0,09 para 0,06. Entretanto, mesmo assim ainda há cerca de 2,5 milhões de

⁵² BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP) (coord.). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento**. Brasília : Ipea : MP, SPI, 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em: 03 de novembro de 2015. p. 78.

⁵³ BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP) (coord.). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento**. Brasília : Ipea : MP, SPI, 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em: 03 de novembro de 2015. p. 78.

⁵⁴ BRASIL. ODM Brasil. **O Brasil e os ODM**. Disponível em: <<http://www.odmbrasil.gov.br/o-brasil-e-os-odm>>. Acesso em: 03 de novembro de 2015.

pessoas infectadas todos os anos.⁵⁵

Tendo em vista a realidade brasileira a taxa de HIV/Aids se estabilizou nos últimos 10 anos em torno de 20 por 100 mil habitantes diagnosticados por ano, e o coeficiente de mortalidade pela doença diminuiu. A estabilidade dessa taxa de detecção em um contexto de aumento da capacidade de diagnóstico sinaliza, da mesma forma, que a interrupção da propagação da doença e a redução da incidência, tal como exigido pela primeira meta.⁵⁶ “A estabilidade da taxa de detecção em um contexto de crescente aumento da capacidade de diagnóstico sinaliza, ao mesmo tempo, a interrupção da propagação da doença e a redução da incidência.”⁵⁷

Ainda há que se considerar que o Brasil garante acesso ao tratamento de HIV/Aids universal e gratuitamente pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Após detectado e notificado o caso a pessoa passa a acompanhar a variação da carga viral e monitorar o eventual surgimento de outras doenças. Tal acesso de tratamento é, inclusive, referência mundial, sendo que o país foi o primeiro país em desenvolvimento a proporcionar esse acesso universal e gratuito para o tratamento da doença na rede de saúde pública.⁵⁸

O Ministério da Saúde estimava, em 2012, a existência de 718 mil pessoas com HIV/aids no Brasil, correspondendo a uma taxa de prevalência de 0,4% da população. Dessas, 574 mil haviam sido diagnosticadas, 436 mil estavam sendo monitoradas e 313 mil recebia a terapia antirretroviral (TARV).⁵⁹

Tudo isso somente demonstra que as duas primeiras metas desse objetivo foram atingidas

⁵⁵ BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP) (coord.). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento**. Brasília : Ipea : MP, SPI, 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em: 03 de novembro de 2015. p. 88.

⁵⁶ BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP) (coord.). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento**. Brasília : Ipea : MP, SPI, 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em: 03 de novembro de 2015. p. 88.

⁵⁷ PNUD. **Combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças**. Nosso trabalho pelo Objetivo. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ODM3.aspx>>. Acesso em: 03 de novembro de 2015.

⁵⁸ 8 JEITOS de mudar o mundo. 6. Combater a Aids, a Malária e outras doenças. **Objetivos do Milênio.org**. Centro de Voluntariado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.objetivosdomilenio.org.br/doencas/>>. Acesso em: 03 de novembro de 2015.

⁵⁹ BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP) (coord.). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento**. Brasília : Ipea : MP, SPI, 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em: 03 de novembro de 2015. p. 90.

pelo Brasil. Quanto à meta, que diz respeito às doenças malária, tuberculose e hanseníase, os dados indicadores demonstram que nas últimas duas décadas foram notificados cerca de 458,9 mil casos de malária por ano no Brasil, porém, no ano de 2012 esse registro se reduziu para 242 mil casos, contudo há que se considerar que quando se analisam os óbitos pela doença verifica-se uma queda de 93,5% entre 1990 e 2012, passando de 927 para 60 casos, o que demonstra o avanço no alcance desta meta.⁶⁰

Com relação à tuberculose no ano de 2011 foram notificados cerca de 71 mil novos casos, equivalente à taxa de incidência de 37 casos por 100 mil habitantes, o que se apresenta como um real avanço em relação à realidade vivida em 1990, sendo que neste ano a incidência era de 51,8 casos por 100 mil habitantes. Outro fator a ser analisado é a mortalidade pela doença, que também se reduziu de 3,6 para 2,4 por 100 mil habitantes.⁶¹

Ainda, o Brasil possui programas nacionais tanto do controle de Malária e Tuberculose como dengue, de modo a se reduzir a incidência das doenças e o número de vítimas.⁶²

OBJETIVO 07: Garantir a sustentabilidade ambiental.

Tal objetivo compreende quatro metas dispostas em duas temáticas diferentes, que compreendem duas metas relativas à proteção dos recursos ambientais e da biodiversidade: a) Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas e reverter a perda de recursos ambientais; e b) Reduzir a perda da biodiversidade, atingindo, até 2010, uma redução significativa; e dois relativos ao acesso à água potável e ao saneamento básico, assim como à melhoria das condições de vida da população urbana em assentamentos precários: c) Reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população sem acesso permanente e sustentável à água potável e ao esgotamento sanitário; e d) Até 2020, ter alcançado uma melhora significativa na vida de pelo menos 100 milhões de habitantes de assentamentos precários, esta última acrescida

⁶⁰ BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP) (coord.). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento**. Brasília : Ipea : MP, SPI, 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em: 03 de novembro de 2015. p. 91-93.

⁶¹ BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP) (coord.). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento**. Brasília : Ipea : MP, SPI, 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em: 03 de novembro de 2015. p. 93.

⁶² BRASIL. ODM Brasil. **O Brasil e os ODM**. Disponível em: <<http://www.odmbrasil.gov.br/o-brasil-e-os-odm>>. Acesso em: 03 de novembro de 2015.

posteriormente.

Segundo o V Relatório de Acompanhamento Anual, as duas primeiras metas acabam por muitas vezes se confundirem e compartilharem indicadores, contudo, o foco da primeira vinculava-se aos princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas, assim como reverter a perda de recursos ambientais e a segunda reduzir a perda da biodiversidade.⁶³

O PNUD ainda ressalva o fato de que mais da metade do território brasileiro é coberto por florestas, o que faz o país se tornar um dos celeiros da biodiversidade mundial, e tem contribuído para a sua preservação com a diminuição das taxas de desmatamento em todos os biomas nacionais, da Amazônia aos Pampas.⁶⁴

A taxa de desmatamento da Amazônia entre agosto de 2010 e julho de 2011 foi a menor registrada desde a primeira medição feita pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), em 1988. A área de 6.418 km² desmatada no período é 76,9% menor do que a registrada em 2004, quando foi criado o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal. Atualmente, 81,2% da floresta original da Amazônia permanecem conservados.

Em relação aos compromissos de Copenhague, O Brasil já havia reduzido a emissão de gases de efeito estufa em 19,2% , até 2011, apenas como efeito da diminuição do desmatamento na Amazônia. É mais que a metade da meta voluntária, de 36,1%, a ser alcançada em 2020. Quanto ao desmatamento, o compromisso é alcançar uma redução de 80% em relação à média anual registrada entre 1996 e 2005. A queda do desmatamento já corresponde a 67% dessa meta.

O Brasil pode contar ainda com 75,1 milhões de hectares de Unidades de Conservação Ambiental federais. A homologação de terras indígenas já atinge 109,77 milhões de hectares, cerca de 12,9% do território nacional. As terras indígenas são responsáveis pela preservação de 30% da biodiversidade brasileira.⁶⁵

Quanto à terceira meta, esta seria a única que possui algum critério objetivo e mensurável que determine o seu alcance. O Brasil, segundo os dados do V Relatório de Acompanhamento Anual, cumpriu integralmente esta meta já em 2012, sendo que as porcentagens de pessoas sem acesso à água e sem acesso ao esgotamento sanitário neste ano já estavam abaixo da metade do

⁶³ BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP) (coord.). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento**. Brasília : Ipea : MP, SPI, 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em: 03 de novembro de 2015. p. 100.

⁶⁴ PNUD. **Garantir a sustentabilidade ambiental**. Nosso trabalho pelo Objetivo. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ODM7.aspx>>. Acesso em: 03 de novembro de 2015.

⁶⁵ BRASIL. ODM Brasil. **O Brasil e os ODM**. Disponível em: <<http://www.odmbrasil.gov.br/o-brasil-e-os-odm>>. Acesso em: 03 de novembro de 2015.

nível de 1990.⁶⁶

A quarta meta foi significativamente atingida pelo Brasil, sendo que aqui a população urbana em condições de moradia inadequada caiu de 53,3% em 1992 para 36,6% em 2012, o que contribuiu para o alcance da meta a nível mundial, considerando que o Relatório dos Objetivos do Milênio da ONU de 2013 considera tal meta atingida bem antes do prazo, sendo que mais de 200 milhões de moradores de assentamentos precários já ganharam acesso à água potável e ao esgotamento sanitário, ou então passaram a viver em casas construídas com materiais duráveis ou com menor adensamento.⁶⁷

OBJETIVO 08: Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.

O último objetivo é o que compreende mais metas, cinco ao total: a) Avançar no desenvolvimento de um sistema comercial e financeiro aberto, baseado em regras, previsível e não discriminatório; b) Atender às necessidades especiais dos países menos desenvolvidos; c) Atender às necessidades especiais dos países sem acesso ao mar em desenvolvimento e dos pequenos estados insulares em desenvolvimento; d) Tratar globalmente o problema da dívida dos países em desenvolvimento mediante medidas nacionais e internacionais de modo a tornar a sua dívida sustentável a longo prazo; e e) Em cooperação com as empresas farmacêuticas, proporcionar o acesso a medicamentos essenciais a preços acessíveis nos países em desenvolvimento.

As metas propostas envolvem: mudanças no sistema financeiro internacional; atendimento a demandas específicas dos países menos desenvolvidos com relação a questões comerciais e de financiamento externo; atenção às necessidades dos países insulares e daqueles sem acesso ao mar; repactuação das dívidas das nações altamente endividadas; e ampliação do acesso a medicamentos e a tecnologias da informação e de comunicações.⁶⁸

⁶⁶ BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP) (coord.). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento**. Brasília : Ipea : MP, SPI, 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em: 03 de novembro de 2015. p. 100.

⁶⁷ BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP) (coord.). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento**. Brasília : Ipea : MP, SPI, 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em: 03 de novembro de 2015. p. 100.

⁶⁸ BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP) (coord.). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento**. Brasília : Ipea : MP, SPI, 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em: 03 de novembro de 2015. p. 124.

Como se percebe por suas metas, tal objetivo é fortemente voltado para os países com maior grau de desenvolvimento, históricos doadores no campo da cooperação internacional, apesar dessa não ser a precípua realidade brasileira, o país, assim como a Turquia e os Emirados Árabes Unidos têm aumentado significativamente suas iniciativas de assistência e cooperação internacional.⁶⁹

Considerando a primeira meta observa-se que o Brasil vem participando ativamente para garantir o êxito da Rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC), denominada oficialmente de Rodada do Desenvolvimento, que tem por objetivo principal tornar o sistema multilateral do comércio mais justo e equilibrado, de forma a contribuir para a promoção do desenvolvimento socioeconômico.⁷⁰

Na segunda meta o Brasil tem ampliado suas ações de cooperação técnica com países em desenvolvimento. “A estratégia para a condução da política de cooperação Sul-Sul está centrada no fortalecimento, ou na criação, de capacidades humanas e institucionais.”⁷¹

No tocante à terceira meta vê-se que o governo presta diversos auxílio à países sem acesso ao mar em desenvolvimento, assim como aqueles estados insulares em desenvolvimento, destacando-se a cooperação técnica aos países de menor desenvolvimento relativo (PMDR) em diversas áreas: agricultura, segurança alimentar, saúde pública, educação, governança e justiça e ainda a cooperação financeira com o Haiti, na sequência do terremoto que vitimou o país em janeiro de 2010. O Brasil foi o primeiro a efetuar aporte financeiro ao Fundo de Reconstrução do Haiti (US\$ 55 milhões) e apoiou a adoção de diversas medidas excepcionais pelo Banco Mundial. Quanto aos países menos desenvolvidos (LDC), aos pequenos Estados insulares em desenvolvimento (SIDS) e às nações sem acesso ao mar, a atuação da cooperação técnica

⁶⁹ BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP) (coord.). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento**. Brasília : Ipea : MP, SPI, 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em: 03 de novembro de 2015. p. 124.

⁷⁰ BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP) (coord.). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento**. Brasília : Ipea : MP, SPI, 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em: 03 de novembro de 2015. p. 124.

⁷¹ BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP) (coord.). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento**. Brasília : Ipea : MP, SPI, 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em: 03 de novembro de 2015. p. 126.

brasileira apenas atende demandas desses grupos quando manifestadas oficialmente pelos canais diplomáticos oficiais, não contemplando programas geográficos específicos.⁷²

Para o alcance da quarta meta destaca-se que o Brasil tem participado dos esforços da comunidade internacional para renegociar a dívida dos países pobres altamente endividados (*HIPC – Heavily Indebted Poor Countries*), tendo sido renegociadas, entre 2010 e 2013, dívidas com sete países, a saber: Cabo Verde, Congo (Brazzaville), Gabão, São Tomé e Príncipe, Senegal, Sudão e Suriname. O valor original das dívidas totalizou US\$ 556,7 milhões, com abatimento de US\$ 370 milhões (redução de 67% no estoque).⁷³

Por fim, em relação à última meta, destaca-se que o governo brasileiro tem dado, coadunando com os esforços nacionais de garantir as condições para que a assistência à saúde esteja ao alcance de todos, prioridade para iniciativas internacionais sobre o direito à saúde.⁷⁴

O alcance e avanço de todas essas metas vinculadas ao oitavo objetivo se deu, e ainda se dá, em grande medida devido ao foco da diplomacia brasileira, que tem importantes olhares sobre o multilateralismo comercial, tanto na perspectiva de reforma do sistema internacional quanto na relevância que desempenha para impulsionar o desenvolvimento dos países mais pobres, visando ampliar os canais de participação das nações em desenvolvimento na reconfiguração da ordem econômica internacional.⁷⁵

Por toda essa análise o que se observa é que ante um modelo de desenvolvimento inclusivo, focado principalmente em políticas públicas de cunho social, com práticas democráticas de governança, o Brasil chegou ao final do termo aprazado para o alcance dos objetivos do milênio

⁷² BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP) (coord.). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento**. Brasília : Ipea : MP, SPI, 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em: 03 de novembro de 2015. p. 137.

⁷³ BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP) (coord.). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento**. Brasília : Ipea : MP, SPI, 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em: 03 de novembro de 2015. p. 138.

⁷⁴ BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP) (coord.). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento**. Brasília : Ipea : MP, SPI, 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em: 03 de novembro de 2015. p. 138.

⁷⁵ PNUD. **Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento**. Nosso trabalho pelo Objetivo. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ODM8.aspx>>. Acesso em: 03 de novembro de 2015.

com resultados bastante satisfatórios que permitem um orgulho ante aos olhos do mundo.

Foram alcançados praticamente a totalidade dos objetivos propostos e ainda outros mais, traçados particularmente para o país. Além disso, o país se tornou referência em alguns casos de tecnologias sociais, como é o caso, por exemplo da possibilidade de acesso universal e gratuito ao tratamento do HIV/Aids.

Segundo as palavras de nossa presidente na apresentação do V Relatório de Acompanhamento Anual⁷⁶

A experiência dos ODM nos mostra que o esforço concertado em torno de objetivos comuns para a melhoria de condições de vida da população mais vulnerável é uma estratégia bem sucedida. Além de criar parâmetros comuns para a avaliação comparada dos resultados das políticas, os ODM também qualificam o desenvolvimento que queremos almejar. A escolha e o esforço empreendido em todo o mundo para o alcance dos oito ODM ressaltou a importância do papel exercido pelo Estado para a erradicação da extrema pobreza e da fome e para assegurar o direito à igualdade de gênero, ao trabalho digno, à segurança alimentar, à educação, à saúde e à sustentabilidade ambiental.

Conforme ressaltado pelas palavras da presidente e vastamente observados nas metas traçadas para cada um dos oito objetivos, todos eles estão diretamente ligados aos ideais do socioambientalismo, demonstrados no primeiro item deste trabalho, o que reforça a ideia principal deste estudo em demonstrar que todos os avanços obtidos em relação aos Objetivos do Milênio garantem a real implementação do socioambientalismo.

Interessante ainda destacar que, conforme já comentado, tendo por findo o prazo para implementação dos objetivos do milênio neste ano de 2015, os países integrantes da ONU novamente se reuniram para traçar novas metas a serem cumpridas nos próximos 15 anos, trata-se dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

Em pronunciamento oficial Helen Clark⁷⁷ citou, ante as discussões fomentadoras destes novos objetivos que todos os avanços obtidos com os Objetivos do Milênio só foram possíveis devido ao foco, financiamento e ação de cada um dos países, e que agora, além dos trabalhos

⁷⁶ BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP) (coord.). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento**. Brasília : Ipea : MP, SPI, 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em: 03 de novembro de 2015. p. 9.

⁷⁷ PNUD. Por que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável interessam? No dia em que representantes de Estado de todo o mundo se reúnem para discutir o futuro do planeta, Helen Clark cita desafios como erradicação da pobreza e fome em artigo. **PNUD**, 25 de setembro de 2015. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=4154>>. Acesso em 03 de novembro de 2015.

ainda incompletos com relação aos Objetivos do Milênio, ainda apresentam-se novos grandes desafios a serem superados pela nova agenda global. “Os novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável orientarão o desenvolvimento para os próximos quinze anos, oferecendo uma oportunidade de atender aspirações globais dos cidadãos para um futuro mais pacífico, próspero e sustentável.”⁷⁸

O alcance de uma sociedade global justa, solidária e sustentável provavelmente nunca terá termo final, mas a luta é constante e são comprometerimentos globais que garantirão passos mais realistas e mais próximos desta realidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao lado dos problemas ambientais que começaram ser discutidos na década de 70 se iniciaram discussões acerca de problemas econômicos e sociais que estariam ligados a degradação do meio ambiente como, por exemplo, a pobreza, a falta de educação, a mortalidade infantil, a injustiça social, a dependência tecnológica, os refugiados ambientais, dentre vários outros.

Nesse contexto o socioambientalismo surge na metade dos anos 80, a partir de articulações políticas entre os movimentos sociais e ambientais e principalmente, no Brasil, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que iniciou um grande processo de democratização no país.

Quando se fala em socioambientalismo há que se observar que este está relacionado à ideia de que as políticas públicas devem ter como objetivo o de assegurar a implementação de direitos que garantam um meio ambiente ecologicamente equilibrado e condições dignas de vida, estando diretamente ligado à dimensão social da sustentabilidade.

Ele desenvolveu-se a partir da concepção de que, em um país pobre e com tantas desigualdades sociais, um novo paradigma de desenvolvimento deve promover não só a sustentabilidade ambiental, mas a sustentabilidade social, ou seja, deve contribuir também para redução da pobreza e das desigualdades sociais e promover valores de justiça social e equidade.

Nesse contexto os Objetivos do Milênio se apresentam como importante instrumento na

⁷⁸ PNUD. Por que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável interessam? No dia em que representantes de Estado de todo o mundo se reúnem para discutir o futuro do planeta, Helen Clark cita desafios como erradicação da pobreza e fome em artigo. **PNUD**, 25 de setembro de 2015. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=4154>>. Acesso em 03 de novembro de 2015.

efetivação de todos esses ideais socioambientais.

Também conhecidos como "8 Jeitos de Mudar o Mundo", os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM) são um conjunto de metas pactuadas pelos governos dos 191 países-membros da ONU com a finalidade de tornar o mundo um lugar mais justo, solidário e melhor para se viver. O acordo deu-se no sentido de se alcançar os oito Objetivos do Milênio até 2015, visando solucionar alguns dos grandes problemas da humanidade.

Considerando o momento de transição atualmente vivido e as constantes discussões sobre o tema, foi importante a realização do presente trabalho, que visou realizar uma verificação final dos avanços obtidos e a distinção das metas alcançadas.

Por toda essa análise o que se observa é que ante um modelo de desenvolvimento inclusivo, focado principalmente em políticas públicas de cunho social, com práticas democráticas de governança, o Brasil chegou ao final do termo aprazado para o alcance dos objetivos do milênio com resultados bastante satisfatórios que permitem um orgulho ante aos olhos do mundo, pronto pra encara a próxima agenda mundial que fixou os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

8 JEITOS de mudar o mundo. 1. Acabar com a fome e a miséria. **Objetivos do Milênio.org**. Centro de Voluntariado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.objetivosdomilenio.org.br/fome/>>. Acesso em: 03 de novembro de 2015.

8 JEITOS de mudar o mundo. 2. Educação básica de qualidade para todos. **Objetivos do Milênio.org**. Centro de Voluntariado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.objetivosdomilenio.org.br/educacao/>>. Acesso em: 03 de novembro de 2015.

8 JEITOS de mudar o mundo. 3. Igualdade entre sexos e valorização da mulher. **Objetivos do Milênio.org**. Centro de Voluntariado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.objetivosdomilenio.org.br/mulher/>>. Acesso em: 03 de novembro de 2015.

8 JEITOS de mudar o mundo. 6. Combater a Aids, a Malária e outras doenças. **Objetivos do Milênio.org**. Centro de Voluntariado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.objetivosdomilenio.org.br/doencas/>>. Acesso em: 03 de novembro de 2015.

8 JEITOS de mudar o mundo. **Objetivos do Milênio.org**. Centro de Voluntariado de São Paulo.

Disponível em: <<http://www.objetivosdomilenio.org.br/objetivos/>>. Acesso em: 03 de novembro de 2015.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP) (coord.). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento**. Brasília: Ipea: MP, SPI, 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em: 03 de novembro de 2015.

BRASIL. ODM Brasil. **O Brasil e os ODM**. Disponível em: <<http://www.odmbrasil.gov.br/o-brasil-e-os-odm>>. Acesso em: 03 de novembro de 2015.

BRASIL. **Portal ODM**. Acompanhamento brasileiro dos objetivos de desenvolvimento do milênio. Disponível em: <<http://www.portalodm.com.br/>>. Acesso em: 03 de novembro de 2015.

BREVE Avaliação dos OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO (ODM) Os ODM. **Objetivos do Milênio.org**. Centro de Voluntariado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.objetivosdomilenio.org.br/escolas/>>. Acesso em: 03 de novembro de 2015.

CAVEDON, Fernanda Salles; VIEIRA, Ricardo Stanziola. A política jurídica e o direito socioambiental: uma contribuição para a decidibilidade dos conflitos jurídicos-ambientais. **Revista Novos Estudos Jurídicos**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, Edição Especial - Homenagem póstuma ao Prof. Dr. Osvaldo Ferreira de Melo, jan. 2011. p. 60-78. Disponível em: <<http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/3120>>. Acesso em: 03 de novembro de 2015.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção ambiental – A dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GARCIA, Heloise Siqueira. Dimensão social do princípio da sustentabilidade: uma análise do mínimo existencial ecológico. *In*: SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes; GARCIA, Heloise Siqueira (org.) **Lineamentos sobre sustentabilidade segundo Gabriel Real Ferrer**. Itajaí: UNIVALI, 2014.

GARCIA, Heloise Siqueira; BONISSONI, Natammy Luana de Aguiar. A democracia participativa como instrumento de alcance do princípio da sustentabilidade. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.1,

edição especial de 2015. p. 487-519. Disponível em: <<http://www6.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/7179/4078>>. Acesso em: 03 de novembro de 2015.

GODOY, Amália Maria Goldberg. **O clube de Roma – evolução histórica**. Disponível em: <<http://amaliagodoy.blogpost.com/2007/09/desenvolvimento-sustentavel-evolucao.html>>. Acesso em: 19 de abril de 2015.

GUIMARÃES, Roberto P. A ética da sustentabilidade e a formulação de políticas de desenvolvimento. *In*: DINIZ, Nilo; SILVA, Marina; VIANA, Gilney (Orgs.). **O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

MARTÍN MATEO, Ramón. **Manual de derecho ambiental**. 2. ed. Madrid: Editorial Trivium, 1998.

ONU. **Declaração do Milênio**. Nova Iorque, 6 a 8 de setembro de 2000. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/declaracao_do_milenio.pdf>. Acesso em: 03 de novembro de 2015.

PNUD. **Atingir o ensino básico universal**. Nosso trabalho pelo Objetivo. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ODM2.aspx>>. Acesso em: 03 de novembro de 2015.

PNUD. **Combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças**. Nosso trabalho pelo Objetivo. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ODM3.aspx>>. Acesso em: 03 de novembro de 2015.

PNUD. **Erradicar a extrema pobreza e a fome**. Nosso trabalho pelo Objetivo. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ODM1.aspx>>. Acesso em: 03 de novembro de 2015.

PNUD. **Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento**. Nosso trabalho pelo Objetivo. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ODM8.aspx>>. Acesso em: 03 de novembro de 2015.

PNUD. **Garantir a sustentabilidade ambiental**. Nosso trabalho pelo Objetivo. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ODM7.aspx>>. Acesso em: 03 de novembro de 2015.

PNUD. **Igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres**. Nosso trabalho pelo Objetivo. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ODM3.aspx>>. Acesso em: 03 de novembro de 2015.

PNUD. Por que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável interessam? No dia em que representantes de Estado de todo o mundo se reúnem para discutir o futuro do planeta, Helen Clark cita desafios como erradicação da pobreza e fome em artigo. **PNUD**, 25 de setembro de

2015. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=4154>>. Acesso em 03 de novembro de 2015.

PNUD. **Reduzir a mortalidade na infância**. Nosso trabalho pelo Objetivo. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ODM3.aspx>>. Acesso em: 03 de novembro de 2015.

RIFKIN, Jeremy. **La civilización empática**. La carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis. Barcelona: Paidós, 2010.

SANTINI, Juliana. **Sociambientalismo e novos direitos: proteção jurídica á diversidade biológica e cultural**. São Paulo: Editora Peirópolis, Instituto Socioambiental e Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2005. Disponível em: <<http://inspirebr.com.br/uploads/midiateca/5ae0c782ad69c77da266160cb4cfb676.pdf>>. Acesso em 28 de outubro de 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**: Estudos sobre a constituição, os Direitos Fundamentais e a Proteção do Ambiente. São Paulo: Revista dos tribunais, 2011.

SILVA, Jorge Kleber Teixeira. **Direitos socioambientais das populações tradicionais e gestão territorial**. Trabalho apresentado no XVI Encontro Nacional de Estudos populacionais, ABEP, realizado em Caxambu MG – Brasil, de 29 de setembro a 03 de outubro de 2008. Disponível em: <www.abep.nepo.unicamp.br/encontro_2008/docsPDF/ABEP2008_939.pdf>. Acesso em 02 de novembro de 2015.

SOARES, Josemar; CRUZ, Paulo Márcio. Critério ético e sustentabilidade na sociedade pós-moderna: impactos nas dimensões econômicas, transnacionais e jurídicas. **Revista Eletrônica Novos Estudos Jurídicos**, ISSN Eletrônico 2175-0491, Itajaí, v. 17, n. 3, 3º quadrimestre de 2012. Disponível em: <<http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/4208>> Acesso em 03 de novembro de 2015.

A AÇÃO POLÍTICO-JURÍDICA PARA ALÉM DO DISCURSO ECOLÓGICO OFICIAL

Davi do Espírito Santo¹

INTRODUÇÃO

O vasto âmbito dos debates sobre ecologia é formado por muitas vozes, discursos e linguagens que representam valores, crenças e pensamentos próprios. Seria impossível, aqui, analisar o que cada um desses conjuntos de vozes diz ou teria a dizer sobre a Sustentabilidade e, ao mesmo tempo, propor uma avaliação de seus impactos – de suas forças discursivas – sobre as práticas do campo jurídico. Por isso, optou-se por circunscrever a proposta de abordagem do tema à discussão político-jurídica acerca do impacto do Discurso Ecológico Oficial sobre as produções jurídicas brasileiras.

Entende-se por Discurso, considerado o referente proposto, “o discurso tomado [...] como fenômeno de comunicação cultural [que] não pode ser compreendido independentemente da situação social que lhe deu origem”.²

De acordo com Carvalho, Discurso Ecológico Oficial deve ser entendido como aquele que é [...] produzido pelos organismos governamentais nacionais ou internacionais, que institucionalizam uma fala sobre meio ambiente, apresentando-a como consenso mundial sobre o assunto.”³

O Discurso sobre a Sustentabilidade ambiental no campo das relações internacionais emergiu, com extraordinária força simbólica, no início da década de 1970. As muitas formações discursivas sobre ecologia que se achavam dispersas em múltiplos debates ao redor do globo nas décadas anteriores, ganharam relativa unidade, na Declaração de Estocolmo de 1972, publicada na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano realizada em junho daquele

¹ Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (1987). Especialista pela Universidade Federal de Santa Catarina (Curso: Ministério Público, Direito e Sociedade – 2004) e em Direito Processual Penal pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI (2006). Mestre em Ciência Jurídica (Área de Concentração: Hermenêutica e Princiologia Constitucional – 2010) e Doutor em Ciência Jurídica (Linha de Pesquisa: Estado e Transnacionalidade – 2014), também pela UNIVALI. Professor do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da Univali.

² Cf. VOLOSINOV, V.N. **Discourse in life and discourse in poetry**. 1926 *apud* Discurso. MEINHOF, Ulrike. In: OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom (Ed.). **Dicionário do pensamento social do Século XX**. Tradução de Álvaro Cabral e Eduardo Francisco Alves. Rio de Janeiro: Zahar, 1996. p. 215. Título original: *The Blackwell Dictionary of Twentieth-Century Social Thought*.

³ CARVALHO, Isabel Cristina Moura. **Territorialidade em luta: uma análise dos discursos ecológicos**. São Paulo: Instituto Florestal, 1991. p. 19. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/institutoflorestal/files/2014/04/IFSR9.pdf>>. Acesso em 13 set. 2016.

ano. Ferrer aponta a Conferência de 1972 como sendo o primeiro impulso ou “onda” de transformação no pensamento oficial internacional concernente à proteção do meio ambiente.⁴

Na Conferência de Estocolmo teve lugar central, o debate em torno das diferenças dos problemas ambientais entre os países “em desenvolvimento” e os países “desenvolvidos”. Os problemas ambientais naqueles, segundo a Declaração de Estocolmo, seriam motivados pelo subdesenvolvimento e pela falta de condições mínimas para a existência humana digna, enquanto nestes estariam relacionados à industrialização e ao desenvolvimento tecnológico. Deveriam as nações, por isso, buscar a redução da distância que separa os “países industrializados” dos “países em desenvolvimento”.⁵

Em 1972, o Relatório “Os Limites do Crescimento” (conhecido também como Relatório Meadows), cuja elaboração fora promovida pela organização denominada “Clube de Roma” expunha uma análise das tensões relacionadas à expansão econômica, tecnológica e populacional e a preservação do meio ambiente. Carvalho, com base em Pádua e Lago, se refere a quatro encaminhamentos principais para as questões ambientais deste relatório: o modelo da tecnologia ambiental (a correção dos impactos causados pelo modelo tecnológico ao meio ambiente), o do crescimento zero (a paralização das forças produtivas para estabilizá-las em um dado momento), o do estado estacionário (a cessação do crescimento quando alcançado determinado nível de desenvolvimento produtivo e bem-estar das populações) e o ecodesenvolvimento (o deslocamento do eixo quantitativo – “quanto crescer” – para o qualitativo – “como crescer”). No mesmo ano, foram publicados os 26 princípios que, nos anos seguintes, permearam os programas, publicações, campanhas e documentos dos governos em matéria ambiental. Além disso, elas foram decisivas para a definição das três diretrizes do plano de ação das Nações Unidas e suas recomendações também aprovadas em Estocolmo, a saber: a diretriz da “vigilância mundial”, a das atividades de “ordenação do meio ambiente” e a das medidas de apoio (de educação, capacitação e financiamentos de ações).⁶

⁴ Vide: FERRER, Gabriel Real. CALIDAD DE VIDA, MEDIO AMBIENTE, SOSTENIBILIDAD Y CIUDADANÍA ¿CONSTRUIAMOS JUNTOS EL FUTURO?. *Novos Estudos Jurídicos*, [S.l.], v. 17, n. 3, p. 310-326, dez. 2012. ISSN 2175-0491. Disponível em: <<http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/4202/2413>>. Acesso em: 25 set. 2016. doi:<http://dx.doi.org/10.14210/nej.v17n3.p310-326>.

⁵ Vide: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano – 1972**. Publicada pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano em Junho de 1972. Comissão de Direitos Humanos da Universidade de São Paulo. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos da Universidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>>. Acesso em: 13 set. 2016, especialmente o item 4 dos considerandos.

⁶ Cf. CARVALHO, Isabel Cristina Moura. **Territorialidade em luta: uma análise dos discursos ecológicos**. São Paulo: Instituto

Na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD (Rio-1992), também conhecida como “Cúpula da Terra”, lembra Milaré, foi oficializada a expressão “desenvolvimento sustentável”. O autor anota, ainda, que as principais objetivos da Rio 92 foram:

(a) examinar a evolução da situação ambiental mundial, desde o ano de 1972, e suas relações com o modelo de desenvolvimento vigente; (b) estabelecer mecanismos de transferências de tecnologias não poluentes aos países subdesenvolvidos; (c) examinar estratégias nacionais e internacionais para incorporação de critérios ambientais ao processo de desenvolvimento; (d) estabelecer um sistema de cooperação internacional para prever ameaças ambientais e prestar socorro em casos emergenciais; (e) reavaliar o sistema de organismos da ONU, eventualmente criando novas instituições para implementar as decisões da Conferência.⁷

A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, pretendeu, através de seus 27 princípios, consolidar a noção oficial, consolidada ao longo das duas décadas anteriores, da necessidade de cooperação internacional para uso sustentável dos recursos ambientais e manteve em linhas gerais a distinção entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento.⁸ No mesmo rumo, seguiu a Agenda 21, resultante da chamada “Cúpula dos Povos” que, paralelamente à CNUMAD, reuniu no Rio de Janeiro organizações não governamentais e ambientalistas, que preconizou, já em seu preâmbulo, o estabelecimento de uma “[...] associação mundial em prol do desenvolvimento sustentável” e, ao longo de seu texto, acolheu enfaticamente a distinção entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento.⁹

Passados dez anos, o ambiente de consenso que animara a Rio 92 mudara. Na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável realizada em Johannesburgo, em 2002 (Rio + 10): “o espírito de cooperação transformou-se em falta de vontade política dos países ricos em arcar com as suas responsabilidades”.¹⁰ Nesse contexto, foi produzida a “Declaração Política” e o “Plano de Implementação”, na qual foram mantidas no Discurso Ecológico Oficial as distinções entre os países e reafirmadas as diretrizes e princípios de desenvolvimento sustentável.¹¹

Florestal, 1991. p. 19. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/institutoflorestal/files/2014/04/IFSR9.pdf>>. Acesso em 13 set. 2016, p. 20.

⁷ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. p. 1620.

⁸ Vide: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Publicada pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em junho de 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2016.

⁹ Vide: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 21 Global**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>>. Acesso em: 25 set. 2016.

¹⁰ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. p. 1639.

¹¹ Vide: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável**: das nossas origens ao futuro. Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável em Joanesburgo, África do Sul (2002). Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/07/unced2002.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2016; e ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Plano de Implementação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em:

Se em Johannesburgo imperou o esmorecimento, no Rio de Janeiro, na Rio + 20, conforme Milaré, o cenário internacional era de frieza: “O principal elemento da sua preparação foi o ceticismo na Cúpula dos Governos e, até mesmo, na Cúpula dos Povos. A governança ambiental global estava desarticulada.”¹² Relativamente ao Discurso Ecológico, todavia, a Conferência manteve intacto o Discurso Ecológico Oficial pautado pelo modelo desenvolvimentista.¹³

O modelo do desenvolvimento sustentável, que compõe o cerne do Discurso Ecológico Oficial, produziu resultados contraditórios.

Na esteira das Conferências internacionais organizadas pela Organização das Nações Unidas muitos países incluíram a proteção ao meio ambiente em suas constituições e incorporaram em suas legislações os princípios e diretrizes das respectivas declarações.¹⁴ Além disso, inegavelmente, consolidou-se a noção de que os problemas ambientais mundiais não podem ser compreendidos senão no bojo de outras questões sociais e econômicas também de âmbito mundial, como a fome, a educação, a igualdade, a mortalidade infantil, o combate às epidemias e endemias, a inclusão social e o crescimento e distribuição das riquezas.

Todavia, o colossal aparato normativo, burocrático, institucional e de cooperação internacional não foi suficiente para conter o impulso destrutivo do homem e, “talvez – como adverte Nalini – já se tenha ultrapassado o limite da reversão”.¹⁵

<http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/plano_joanesburgo.pdf>. Acesso em: 25 set. 2016.

¹² MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. p. 1641.

¹³ Na sua Declaração Final, denominada “O Futuro que Queremos”, são frequentes as expressões “desenvolvimento sustentável” (empregada 252 vezes) e “países em desenvolvimento” (usada 71 vezes), enquanto que a expressão “países desenvolvidos” aparece 7 vezes. *Vide*: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio + 20)**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/O-Futuro-que-queremos1.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2016.

¹⁴ Esse movimento foi expressivo já nos anos que seguiram à Conferência de Estocolmo. Conforme Carvalho “Dados da ONU mostram que no início dos anos 70, apenas 10 países contavam com organismos ambientais nacionais – órgãos especializados, departamentos, comitês, etc. Até fim de 1974 esta cifra havia chegado a 60, atingindo no final da década, cerca de 100. Indicam ainda um aumento significativo nos organismos não governamentais, preocupados com o meio ambiente. São estimadas 2.500 dessas organizações em 1972, ao passo que em 1981 chegam a 15.000. Tudo isso foi acompanhado da formulação de abundante legislação ambiental, em muitos países do mundo nesse período” (CARVALHO, Isabel Cristina Moura. **Territorialidade em luta: uma análise dos discursos ecológicos**. São Paulo: Instituto Florestal, 1991. p. 19. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/institutoflorestal/files/2014/04/IFSR9.pdf>>. Acesso em 13 set. 2016, p. 19). Semelhantemente, após a Rio 92, seguiu-se uma nova onda legislativa. Ferrer denominou este período de “geração da fotocópia”, uma vez que as normas ambientais editadas nos vários países muitas vezes reproduziam umas às outras, sem levar em conta as peculiaridades de suas realidades sociais, econômicas, jurídicas e ambientais (cf. FERRER, Gabriel Real. CALIDAD DE VIDA, MEDIO AMBIENTE, SOSTENIBILIDAD Y CIUDADANÍA ¿CONSTRUIMOS JUNTOS EL FUTURO?. **Novos Estudos Jurídicos**, [S.l.], v. 17, n. 3, p. 310-326, dez. 2012. ISSN 2175-0491. Disponível em: <<http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/4202/2413>>. Acesso em: 25 set. 2016. doi:<http://dx.doi.org/10.14210/nej.v17n3.p310-326>. p. 315).

¹⁵ NALINI, José Renato. **Ética Ambiental**. 3. ed. Campinas, SP: Millennium, 2010. p. 321.

1. O LIMITE DO DISCURSO ECOLÓGICO OFICIAL

Como foi visto na Introdução, apesar do complexo Discurso Ecológico Oficial, o ideal de um desenvolvimento que preserve o meio ambiente e igualmente responda potencialmente às necessidades atuais e futuras do homem, para assegurar-lhe saúde e qualidade de vida, parece cada vez mais distante.

Passados 44 anos da emergência do Discurso do Desenvolvimento Sustentável em Estocolmo, o que se vê é o agravamento crescente das desigualdades econômicas e sociais no mundo e a acelerada devastação ambiental do Planeta.

Estes resultados, contudo, não ocorrem dissociados dos aspectos sistêmicos mais evidentes do moderno sistema-mundo. De fato, é possível dizer que são resultados até mesmo esperados na economia-mundo capitalista.

É significativo que, quando de sua eclosão na Conferência de Estocolmo do Discurso Ecológico Oficial, estivesse sob forte questionamento, a adequação do binômio desenvolvimento-subdesenvolvimento, que se tornara o eixo do pensamento social no segundo pós-guerra e que germinara como contraponto às teses universalistas da Revolução Industrial acerca do desenvolvimento dos países.

As evidências, levadas em consideração por muitos cientistas sociais de então, eram de que o desenvolvimento não constituía um caminho natural de todos os países. Pelo contrário, elas indicavam que as ações das forças econômicas hegemônicas geravam no mundo situações simultâneas de desenvolvimento e de subdesenvolvimento. Em vista disso, muitos autores, procuraram apontar e explicar os entraves à plena modernidade dos países e assinalar possíveis instrumentos políticos capazes de alçar toda a população mundial aos padrões vivenciais das populações dos países desenvolvidos. As teorias desenvolvidas por estes cientistas sociais foram denominadas de “teorias da modernização” ou de “teorias do desenvolvimento”, que tinham como principal noção a tese de que subdesenvolvimento é a ausência de desenvolvimento e que em alguns países haveria um conjunto de percalços à plena modernização.¹⁶

Estes teóricos, porém, enfrentaram grandes dificuldades para explicar por que alguns países, que haviam conquistado independência no início do século XIX, mantinham crescimento

¹⁶ Cf. SANTOS, Theotônio dos. **A Teoria da Dependência: Um balanço Histórico e Teórico.** Disponível em: <<http://theotoniodossantos.blogspot.com.br>>. Acesso em: 10 set. 2016. p. 8-9.

econômico e, em seus territórios, apresentavam profundas desigualdades sociais e econômicas entre os seus cidadãos. Estas vertentes teóricas não podiam explicar tais contradições porque mantinham, como única unidade de análise do problema, o Estado nacional. Elas não levavam em conta as estruturas de poder econômico e político mundiais e transnacionais que restringiam ou impediam os desenvolvimentos locais e nacionais. Por isso, no curso da década de 1960, os fundamentos do paradigma desenvolvimentista foram contestados por novas abordagens, que levavam em conta a situação de “dependência” de alguns países relativamente a outros. Destacadamente, na América Latina, grupos de cientistas sociais passaram a sustentar que desenvolvimento e subdesenvolvimento seriam produtos de um mesmo processo sistêmico e procuraram explicar as causas, o modo e as características do desenvolvimento dependente de determinados países.¹⁷

As novas teorias da dependência, apesar das divergências entre os seus respectivos defensores, convergiam em quatro teses básicas: 1) o subdesenvolvimento dos países pobres relaciona-se com a expansão dos países industrializados; 2) desenvolvimento e subdesenvolvimento fazem parte de um mesmo processo geral; 3) subdesenvolvimento não é um estágio evolutivo em direção ao desenvolvimento; e 4) a dependência se manifesta como fenômeno tanto externo quanto interno aos países dependentes em especial nas estruturas social, ideológica e política destes.¹⁸

Levando em conta as teses sobre a dependência, outros autores, como Immanuel Wallerstein, André Gunder Frank, Theotônio dos Santos, Samir Amin e Giovanni Arrighi, elaboraram propostas de análise dos problemas econômicos e sociais mundiais que deixavam de levar em conta, como unidade de análise, o Estado nacional. Até então, em ciências sociais, eram estudadas as economias-nacionais, as histórias-nacionais, as estruturas políticas nacionais e as sociedades-nacionais. Em contraposição a esta noção, estes e outros autores passaram a sustentar que os objetos de estudo dos economistas, dos historiadores, dos politicólogos e dos sociólogos deveriam ser os “sistemas históricos”. O novo modelo foi denominado de Teoria dos Sistemas-Mundo ou de Análise dos Sistemas-Mundo.¹⁹

¹⁷ Cf. SANTOS, Theotônio dos. **A Teoria da Dependência: Um balanço Histórico e Teórico**. Disponível em: <<http://theotoniodossantos.blogspot.com.br>>. Acesso em: 10 set. 2016. p. 8-9.

¹⁸ Para uma análise detalhada do giro paradigmático e destas teses, vide: BLOMSTRÖM, Magnus; HETTNE, Björn. **Development Theory in Transition: The Dependency Debate and Beyond - Third World Responses**. London: Zed Books, 1984. p. 27-55.

¹⁹ Cf. WALLERSTEIN, Immanuel. **Análisis de sistemas-mundo: una introducción**. Tradução de Carlos Daniel Schroeder. 2. ed. Cerro Del Agua: Siglo XXI, 2006. p. 32. Título original: *World-system analysis: an introduction*. Sobre os tempos históricos vide: BRAUDEL,

Os teóricos do sistema-mundo preconizavam que o atual “sistema histórico” denominado “moderno sistema-mundo”, tem em seu bojo uma economia-mundo capitalista que se formou no final do século XV e se transformou e expandiu desde então para cobrir todo o mundo. Sendo um “sistema histórico” ele possui tanto traços sistêmicos (com características constantes que podem ser descritas), quanto históricos (com evolução contínua, cíclica, na qual, entretanto nenhuma etapa é idêntica à outra). A economia-mundo capitalista apresenta, neste passo, modificações ao longo de sua história, as quais correspondem a periódicas expansões e contrações do Capitalismo. Assim sendo, o que se denomina Capitalismo é, na verdade, um sistema social de economia-mundo e, por isso, ele não pode ser analisado limitadamente em seus efeitos sobre Estados ou regiões. Uma das consequências desta mudança de perspectiva é, destarte, a alteração da maneira de ver as relações internacionais e os próprios tempos históricos do Capitalismo.²⁰

O moderno sistema-mundo, consoante Wallerstein, com sua economia-mundo capitalista se expandiu espacialmente, desde a suas origens, até abranger todo o mundo no final do século XIX”.²¹

Na Teoria dos Sistemas-Mundo a dinâmica de transformação do capital – explicada por Marx através da fórmula $D - M - D'$ ²², é projetada para uma escala mundial: a acumulação de Capital deve ser entendida como o processo cíclico de formação de Capital que envolve uma divisão desigual do excedente (mais-valia) entre países centrais e periféricos.²³

Dessa maneira, por exemplo, no curso dos séculos XVI e XVII a Grã-Bretanha, Holanda e França exploraram as suas colônias, o que, segundo a dinâmica do Capitalismo, possibilitou que estas nações acumulassem capital que, reuplicado na economia, alavancou ainda mais a produção.²⁴

Fernand. Histoire et Sciences sociales: La longue durée. In: **Annales. Économies, Sociétés, Civilisations**. 13e année, N. 4, 1958. pp. 725-753. Disponível em: <<http://www.persee.fr>> Acesso em 27 set. 2016.

²⁰ Cf. WALLERSTEIN, Immanuel. **Análisis de sistemas-mundo**: una introducción. Tradução de Carlos Daniel Schroeder. 2. ed. Cerro Del Agua: Siglo XXI, 2006. p. 32. Título original: *World-system analysis: an introduction*. Sobre os tempos históricos vide: BRAUDEL, Fernand. Histoire et Sciences sociales: La longue durée. In: **Annales. Économies, Sociétés, Civilisations**. 13e année, N. 4, 1958. pp. 725-753. Disponível em: <<http://www.persee.fr>> Acesso em 27 set. 2016.

²¹ WALLERSTEIN, Immanuel. **Capitalismo Histórico e Civilização Capitalista**. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001. p. 18. Título original: *Historical Capitalism and Capitalist Civilization*.

²² Vide: MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política - livro I. Tradução de Reginaldo Sant'Anna. 25. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. 1 v. p. 194-195. Título original: *Das Kapital: Kritik der politischen Ökonomie*.

²³ Cf. ARIENTI, Wagner Leal; FILOMENO, Felipe Amin. **Economia política do moderno sistema mundial**: as contribuições de Wallerstein, Braudel e Arrighi. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 28, n. 1. p. 99-126, jul. 2007. p. 103.

²⁴ GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. Tradução de Ronaldo Cataldo Costa. 6. ed. Porto Alegre: Penso, 2012. p. 103. Título original: *Sociology*.

No núcleo do moderno sistema-mundo se acham os países mais desenvolvidos econômica e socialmente e, por isso, também, mais industrializadas e influentes. Na semiperiferia estão as nações intermediárias, quer em termos econômicos e sociais, quer em termos de influência. Por fim, na periferia se situam as nações mais impotentes, de pouca influência nas decisões mundiais, com limitada e fraca base econômica, marcadamente aquelas com economias fundadas na agricultura e extração de recursos minerais.²⁵

Entre o centro e a periferia existe um regime de trocas desigual: os produtos periféricos (aqueles que contam com baixos custos de salário) seriam trocados por produtos centrais (os que têm alto custo de salário), constituindo-se, deste modo uma troca desigual entre os dois polos, com a transferência do excedente (mais-valia) para o centro em detrimento da periferia. Alguns países, todavia, estão situados a meio-termo entre o centro e a periferia (em uma zona chamada de “semiperiférica”), pois produzem tanto produtos centrais quanto produtos periféricos, enviando produtos periféricos para zonas centrais e produtos centrais para zonas periféricas.²⁶

Os países centrais são hegemônicos porque, em um sistema que envolve muitos Estados, no qual há permanente competição, eles estão sempre em posição de vantagem, não somente no sentido econômico, mas também no sentido político, social, jurídico e cultural. Conforme Arrighi, hegemonia é a “[...] capacidade de um Estado exercer funções de liderança e governo sobre um sistema de nações soberanas”. Ela constitui uma liderança “ampliada”, isto é, um poder não somente econômico, mas também intelectual e moral: “[...] o poder *adicional* que é conquistado por um grupo dominante, em virtude de sua capacidade de colocar num plano ‘universal’ todas as questões que geram conflito”.²⁷

Em suma, a hegemonia mundial combina superioridade econômica, política, militar, financeira e, mesmo, cultural, de um Estado sobre outros Estados e se concretiza na sua ascendência sobre estes para definição das regras do jogo nas diversas arenas sociopolíticas. Os Estados centrais, para continuarem hegemônicos, precisam assegurar as suas vantagens nas relações com os Estados periféricos, mantendo-as assimétricas, de modo que, “[...] de um lado,

²⁵ Cf. CHASE-DUNN, Christopher; GRIMES, Peter. World-Systems Analysis. **Annual Review of Sociology**, Baltimore, Maryland, v. 12. p. 387-417, 1995. Anual. Disponível em: <<http://www.annualreviews.org>>. Acesso em: 5 set. 2016. p. 389.

²⁶ Sobre a relação centro-periferia e a semiperiferia vide ARIENTI, Wagner Leal; FILOMENO, Felipe Amin. **Economia política do moderno sistema mundial**: as contribuições de Wallerstein, Braudel e Arrighi. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 28, n. 1, p. 99-126, jul. 2007. p. 107-110.

²⁷ ARRIGHI, Giovanni. **O Longo Século XX**: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996. p. 27, *passim*. Título original: *The Long Twentieth Century*.

não haja contestações violentas nem por parte dos rivais do centro, nem pelos Estados periféricos e, de outro, que haja uma perspectiva, real ou ilusória, de melhoria por parte dos seus membros dentro da organização vigente do sistema.²⁸

A hegemonia mundial, na arena ambiental, vem representada pelas forças definidoras dos valores ecológicos dominantes, que traduzem as prioridades políticas do *hegemon*²⁹, os seus interesses econômicos, os seus parâmetros para partilhas das responsabilidades e os seus limites da cooperação.³⁰

Como se percebe, a perspectiva desenvolvimentista acolhida pelo Discurso Ecológico Oficial, passou ao largo das discussões acerca da dependência (teorias da dependência) e das relações entre países centrais e periféricos (teoria dos sistemas-mundo), isto é, da desigualdade estrutural do sistema-mundo.

As propostas de um “outro mundo possível” (como preconizou o Fórum Social Mundial – FSM, em 2001, em Porto Alegre) ou um “outro mundo necessário” (FSM, de 2016, em Montreal), passam fundamentalmente pela superação da desigualdade sistêmica tanto na dimensão externa quanto interna dos Estados. Nesse sentido, argumenta Mésáros:

Se quisermos transformar a ordem estabelecida em outra, da qual serão removidos os perigos de autodestruição da humanidade – uma ordem que seja ao mesmo tempo positivamente sustentável, de modo a prevenir a reprodução no futuro desses perigos sob uma ou outra forma –, é necessário identificar as determinações centrais do sistema atual que causaram nossas dificuldades perigosamente incontroláveis. Sobretudo porque as determinações em questão geralmente são idealizadas, erigindo assim obstáculos aparentemente insuperáveis no caminho que leva à mudança necessária. A nova ordem proposta pode tornar-se *possível*, como anuncia nosso princípio orientador, acima de tudo pela eliminação radical da *desigualdade estruturalmente imposta* entre o mundo “capitalista avançado” e o que é tendenciosa e paternalisticamente caracterizado como o “mundo subdesenvolvido”; como se os países assim descritos não pertencessem ao mesmo mundo,

²⁸ ARRIGHI, Giovanni. **O Longo Século XX**: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996. p. 27. Título original: *The Long Twentieth Century*.

²⁹ A palavra grega “hegemon” (ἡγεμών, translit. *hēgemōn*), significa guia, condutor, chefe, (em Roma era aplicada para designar o Imperador) e a sua forma verbal (ἡγεύμαι, translit. *hēgéomai*) tinha o sentido de conduzir, guiar; comandar como chefe militar, como governador (e, na Grecia Antiga era usada com o sentido de “proeminência”, mantendo subjacentes as ideias de “julgar” e “pensar”). Cf. ἡγεμών e ἡγεύμαι. In: PEREIRA, Isidro. **Dicionário Grego-Português e Português-Grego**. 6. ed. Porto: Apostolado da Imprensa, 1984. p. 255. No sentido do texto *hegemon* é o Estado líder, que tem a proeminência no sistema-mundo.

³⁰ Como exemplo disso, observe-se a postura do *hegemon* na Cúpula de Johannesburgo, em 2002, assim descrita por Milaré: “O clima era desestimulante, mas se esperava que, na Cúpula, que contou com cerca de 22.000 participantes de 193 países, fosse possível reaver o clima de consenso. O espírito de cooperação transformou-se em falta de vontade política dos países ricos em arcar com as suas responsabilidades. O caso mais forte foi a postura do governo norte-americano, que obstruiu avanços e questionou acordos discutidos e aceitos na Rio 92, como o ‘princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas’, e a meta de contribuição dos países ricos com 0,7% do seu PIB, a cada ano, para países em desenvolvimento. Os Estados Unidos, que destinavam 0,2% de seu PIB em 1992 para ajuda oficial ao desenvolvimento, diminuíram esse aporte para 0,1% em 2002” (MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. p. 1639).

não fossem governados pelo mesmo sistema. E essa é apenas a dimensão internacional do problema. A dimensão interna, que também garante a dominação global da ordem reprodutiva social existente, é caracterizada pelas mesmas contradições de desigualdade estruturalmente imposta das determinações internacionais de dependência, ainda que as classes trabalhadoras do “capitalismo avançado” desfrutem, agora (mas certamente não para sempre), de alguns privilégios significativos, comparados aos colegas do resto do mundo. É, portanto, necessária a retificação radical para superar não somente a injustiça assustadora. Inseparável dessa dimensão moral, uma retificação radical é também uma questão de preocupação social reprodutiva, resultante do imperativo absoluto de assegurar *sustentabilidade* de uma ordem social alternativa viável.³¹

Porém, qualquer ideia ou proposta de estabelecimento de um modelo alternativo de organização sociopolítica mundial, deverá enfrentar questões estruturais fundantes da própria civilização capitalista³² – a saber, os dilemas da acumulação incessante de capital, da crise de legitimação dos Estados, das contradições da agenda geocultural (que não decorrem de meras assimetrias políticas, econômicas, geográficas, sociais e de padrões e níveis de desenvolvimento). Em suma, qualquer proposta de “novo internacionalismo”, para que se torne apta a enfrentar com “força verdadeiramente internacional, problemas que, como as questões do meio ambiente [...] que são verdadeiramente globais não conhecem fronteiras entre nações [...]”³³, precisará reunir e valer-se dos esforços de agentes nos diversos campos sociais, para afirmação de uma ordem social alternativa viável que extravase as fronteiras entre os países.

2. POR UM PENSAMENTO CRÍTICO COLETIVO NO CAMPO JURÍDICO

O Discurso Ecológico Oficial, especialmente pelos debates que suscitou, como se disse anteriormente, apesar de seu aparente insucesso no palco das relações internacionais, foi decisivo para a elaboração e difusão dos princípios fundamentais de proteção ao meio ambiente, os quais foram, de maneira mais ou menos uniforme, incorporados por constituições e legislações infraconstitucionais de diversos países.

Este corpo de princípios – com destaque para (1) o princípio do ambiente ecologicamente equilibrado como direito/dever fundamental da pessoa humana, (2) o princípio da solidariedade intergeracional, (3) o princípio da natureza pública da proteção ambiental, (4) o princípio da

³¹ MÉSZÁROS, István. **O poder da ideologia**. Tradução de Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2004. p. 39. Título original: *The Power of Ideology*.

³² Sobre estes dilemas, *vide*: WALLERSTEIN, Immanuel. **Capitalismo Histórico e Civilização Capitalista**. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001. p. 121-143. Título original: *Historical Capitalism and Capitalist Civilization*.

³³ BOURDIEU, Pierre. **Contrafogos 2: por um movimento social europeu**. Tradução de André Teles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001. p. 42-43. Título original: *Contre-feux 2: pour un mouvement social européen*.

prevenção, (5) o princípio da precaução, (6) o princípio da consideração da variável ambiental no processo decisório de políticas de desenvolvimento, (7) o princípio do controle do poluidor pelo Poder Público, (8) o princípio do poluidor-pagador, (9) o princípio do usuário-pagador, (10) o princípio do protetor-recebedor, (11) o princípio da função socioambiental da propriedade, (12) o princípio da participação comunitária, (13) o princípio da proibição do retrocesso ambiental e (14) princípio da cooperação entre os povos³⁴ – constitui uma base mínima de garantias jurídicas que possibilitam reações ao cosmopolitismo das forças econômicas dominantes.

No Brasil, destacadamente, embora desde o início do período republicano, existisse um considerável conjunto de diplomas legais e normas relativos à tutela do meio ambiente³⁵, houve significativo avanço no campo legislativo nas décadas seguintes à Convenção de Estocolmo.³⁶

Em 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil, contemplou a defesa do meio ambiente como princípio da ordem econômica (art. 170, inciso VI) e, no Capítulo VI (Do Meio Ambiente) do Título VIII, que trata da Ordem Social, enuncia 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” (art. 225), sendo que a proteção ao meio ambiente mencionada inúmeras vezes ao longo do texto constitucional.

Milaré anota que “A esse texto vieram somar-se novos e copiosos diplomas oriundos de todos os níveis do Poder Público e da hierarquia normativa, voltados à proteção do desfalcado

³⁴ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. p. 257-281.

³⁵ Como os artigos 554 a 588 do Código Civil de 1916, o Regulamento do Departamento de Saúde Pública (Dec. 16.300/1923), o Código Florestal (Dec.23.793/1934), o Regulamento de Defesa Sanitária Vegetal (Dec. 24.114/1934), o Código de Águas (Dec. 24.643/1934), o Decreto-lei relativo ao Patrimônio Cultural (Dec.-lei 25/1937), o Código de Pesca (Dec.-lei 794/1938), o Código de Minas (Dec.-lei n. 1.985/1940), o Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964), o Código Florestal (Lei 4.771/1965), o Código de Pesca (Dec.-lei 221/1967), o Código de Mineração (Dec.-lei n. 227/1967), o Decreto-lei que instituiu a Política Nacional de Saneamento Básico (Dec.-lei n. 248/1967), o Decreto-lei de Criação do Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental (Dec.-lei 303/1967), a Lei que instituiu a Política Nacional de Saneamento e Criou o Conselho Nacional de Saneamento (Lei 5.318/1967) e a que estabeleceu penalidades para embarcações fluviais ou marítimas que lançassem detritos ou óleo em águas brasileiras (Lei 5.357/1967), diplomas estes disponíveis em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/>. Acesso em 27 set. 2016.

³⁶ Já no ano seguinte, foi editado o Decreto 73.030/1973 que criou no âmbito do Ministério do Interior, a Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA, órgão autônomo da administração direta voltado às políticas conservação do meio ambiente, e o uso racional dos recursos naturais. Posteriormente, muitos outros diplomas legais, versaram sobre temas ambientais estratégicos, como a Lei n. 6.151/1974 (que tratou do II Plano Nacional de Desenvolvimento), o Dec.-lei n. 1.413/1975 (que versou sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais), a Lei n. 6.457/1977 (reguladora da responsabilidade civil e penal por danos nucleares), a Lei n. 6.513/1977 (que dispôs sobre a criação de áreas especiais e locais de interesse turístico), a Lei n. 6.766/1979 (referente ao parcelamento do solo urbano), a Lei n. 6.938/1981 (denominada Lei da Política Nacional de Meio Ambiente), a Lei n. 7.347/1985 (que disciplinou a ação civil pública para a defesa do ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. Disponíveis em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/>. Acesso em 27 set. 2016.

patrimônio natural do País”.³⁷

São de destacada importância no período posterior à CRFB/1988: a Lei n. 7.735/1989 (que criou o IBAMA), a Lei n. 7.802/1989 (sobre Agrotóxicos), a Lei n. 8.723 (sobre a redução de emissão de poluentes em veículos automotores), a Lei n. 8.746/1993 (que criou o Ministério do Meio Ambiente), a Lei n. 9.433/1997 (que dispôs sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos), a Lei n. 9.478/1997 (que dispôs sobre a Política Energética Nacional), a Lei n. (que dispôs sobre sanções penais e administrativas por condutas lesivas ao meio ambiente), a Lei n. 9.795/1999 (que dispôs sobre a Política Nacional da Educação Ambiental), a Lei n. 9.966/2000 (que trata sobre a prevenção, controle e fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas nacionais), a Lei n. 9.984/2000 (que criou a Agência Nacional de Águas – ANA), a Lei n. 9.985/2000 (que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza), a Lei n. 11.105/2005 (denominada de Lei da Biossegurança), a Lei n. 11.284/2006 (que dispôs sobre a gestão de florestas públicas para produção sustentável), a Lei n. 11.445/2007 (que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico), a Lei 12.187/2009 (que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC), a Lei n. 12.305/2010 (que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos) e a Lei 12.651/2012 (denominada Código Florestal, que estabeleceu regras gerais de proteção da vegetação nativa).³⁸

O novo panorama jurídico-normativo, distinto da retórica dos direitos e institutos jurídicos tradicionais, teve efeito performativo sobre o campo jurídico³⁹ no Brasil e estabeleceu expressivas mudanças no que diz respeito aos bens simbólicos postos em circulação e consumo neste espaço social. Com destaca Dantas, houve o florescimento de copiosa jurisprudência, em decorrência, sobretudo do manejo de ações de responsabilidade civil em matéria do meio ambiente, além de profusa produção bibliográfica sobre Direito Ambiental Brasileiro, que o qualificou como ramo autônomo da Ciência Jurídica.⁴⁰

³⁷ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. p. 171.

³⁸ Disponíveis em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/>. Acesso em 27 set. 2016.

³⁹ A expressão “campo jurídico” é empregada neste ensaio no sentido que lhe dá Bourdieu e designa o espaço social no qual os agentes, investidos de competência, ao mesmo tempo, social e técnica, disputam a partir de suas posições, pelo direito de dizer o direito, isto é, no qual estes agentes, investidos de competência social e técnica (os juristas) se confrontam com em suas atividades como especialistas jurídicos para interpretar o conjunto de textos (leis, jurisprudência e doutrina) que pretendem consagrar uma visão legítima do mundo social (cf. BOURDIEU, Pierre. La force du droit: Eléments pour une sociologie du champ juridique. **Actes de La Recherche En Sciences Sociales**, Paris, v. 64, n. 64, p.3-19, set. 1986. Trimestral. Center for European Sociology (Paris). Disponível em: <<http://www.persee.fr>>. Acesso em: 27 set. 2016. p. 4).

⁴⁰ DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito Ambiental de Conflitos**: o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os casos de colisão com outros direitos fundamentais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 01-02.

É preciso observar que, embora o Direito Ambiental tenha granjeado relativa autonomia em face dos ramos jurídicos tradicionais, na prática a produção do campo jurídico (doutrina e jurisprudência) é marcada pelo pensamento individualista, formalista, patrimonialista e conservador⁴¹, o que, na prática instala uma crise, como explica Streck:

A crise do modelo se instala justamente porque a dogmática jurídica, em plena sociedade transmoderna e repleta de conflitos transindividuais, continua trabalhando com a perspectiva de um Direito cunhado para enfrentar conflitos interindividuais, bem nítidos em nossos Códigos (civil, comercial, penal, processual penal e processual civil).⁴²

Esta crise, que é uma crise do próprio modo de produção do direito (ou seja, a forma dominante de “dizer-como-se-diz-o-direito”), caracterizada pelo ajuste (predisposição) tácito entre as estruturas objetivas (as posições⁴³ ocupadas pelos agentes) e as subjetivas – *habitus*⁴⁴ – do campo para: (a) privilegiar a solução de conflitos interindividuais e não para atender as demandas supraindividuais; (b) supervalorizar “discursos de fundamentação” (com predomínio da regra) em detrimento dos “discursos de aplicação”; (c) operar segundo o esquema filosófico sujeito-objeto⁴⁵; (d) instaurar “[...] correções hermenêuticas *ad hoc*, condicionadas ao critério do custo/benefício”; (e) derrogar os “[...] espaços públicos e democráticos da decisão, em nome da “eficiência”, mediante atalhos e pedágios institucionalizados [...]” que “[...] produz uma ciranda de ilícitos tolerados – jeitinhos – como preço de um sistema, e justificados pela finalidade”.⁴⁶

É inegável, porém, que:

A Constituição brasileira (art. 225, caput, e art. 5.º, § 2º) atribuiu ao direito ao ambiente o status de direito fundamental do indivíduo e da coletividade, bem como consagrou a proteção ambiental como um dos objetivos ou tarefas fundamentais do Estado Socioambiental de Direito brasileiro. Há,

⁴¹ Sobre as categorias individualismo e formalismo vide STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica Jurídica e(m) Crise**: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 7. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 37-38; a respeito do patrimonialismo e conservadorismo na formação da estrutura político-econômica brasileira, vide: WOLKMER, Antonio Carlos. **História do Direito no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 35.

⁴² STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica Jurídica e(m) Crise**: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 7. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 35.

⁴³ Posição constitui o lugar no campo social ocupado por um agente dotado de certas disposições (*habitus*) e de capitais antecedentes alinhados aos capitais específicos disputados no campo (Cf. GUTIÉRREZ, Alicia Beatriz. **Las prácticas sociales**: Una introducción a Pierre Bourdieu. Villa Maria: Edivim, 2012. (E-book - Kindle). pos. 760).

⁴⁴ *Habitus*, conforme Bourdieu são “[...] sistemas de disposições duráveis e transponíveis, estruturas estruturadas predispostas a funcionar como estruturas estruturantes ou seja, como princípios geradores e organizadores de práticas e de representações [...]” em um determinado campo social (BOURDIEU, Pierre. **O Senso Prático**. Tradução de Odaci Luiz Coradini. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2013. p. 87. Título original: *Le sens pratique*. Vide: RP, p. 109).

⁴⁵ Sobre estes três, vide STRECK, Lenio Luiz. A atualidade do debate da crise paradigmática do direito e a resistência positivista ao neoconstitucionalismo. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica: Direito, Estado e Democracia - Entre a (In)Efetividade e o Imaginário Social**, Porto Alegre, v. 48, n. 1, p.223-262, jan. 2006. Anual. p. 223.

⁴⁶ Os itens “d” e “e” se acham em MORAIS DA ROSA, Alexandre. A Constituição no país do jeitinho: 20 anos à deriva do discurso neoliberal (Law and Economics). **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica: 20 Anos de Constitucionalismo Democrático - E agora?** Porto Alegre, v. 1, n. 6, p.15-34, jan. 2008. Anual. p. 27.

portanto, o reconhecimento, pela ordem constitucional, da dupla funcionalidade da proteção ambiental no ordenamento jurídico brasileiro, que assume tanto a forma de um objetivo e tarefa do Estado quanto de um direito (e dever) fundamental do indivíduo e da coletividade, implicando todo um complexo de direitos e deveres fundamentais de cunho ecológico.⁴⁷

Esse *corpus* normativo e seus compromissos sociais ecológicos, embora em um contexto de crise no modo de produção do direito, possibilita a emergência, no campo jurídico, de uma linguagem própria, de um Discurso Ecológico relativamente autônomo em face das pressões externas, ou seja, não absolutamente condicionado pelas limitações políticas do Discurso Ecológico Oficial internacional.

Isso porque, como toda produção simbólica no campo jurídico se dá pela linguagem, pelos conceitos socialmente compartilhados pelos intérpretes autorizados, e na linguagem pelas ações destes sujeitos, que jamais abdicam de um mínimo de poder ressignificador do mundo. Em resumo: o agente no campo jurídico está inscrito no “jogo”, na disputa do campo, em suas relações de poder, e, por isso mesmo, participa da construção da linguagem que o constrói.

Indaga-se, nesse ponto, acerca da possibilidade de, através da ação político-jurídica (a ação do agente social no campo jurídico), serem geradas novas bases para produção de cidadania, de uma práxis jurídica voltada à efetivação dos princípios e regras de proteção ambiental que seja capaz de “[...] ultrapassar a ineficaz retórica ecológica – tão inócua quanto aborrecida – e chegar às ações concretas em favor do ambiente e da vida”.⁴⁸ Seria possível, em outras palavras, lançarem-se, no tempo presente, bases para uma futura democracia sustentada em um Estado Socioambiental de Direito ou “Estado Constitucional Ecológico”⁴⁹ a partir das ações político-jurídicas, apesar das forças econômicas e políticas internacionais e nacionais em sentido contrário?

As evidências no campo jurídico indicam que sim, que os princípios ecológicos trazem uma carga perlocucionária, com força suficiente para a eclosão de uma produção jurídica que “leva a sério” as garantias constitucionais. Observe-se, por exemplo, o acolhimento da tese, anteriormente sustentada pela doutrina, de que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é

⁴⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. Breves considerações sobre os deveres de proteção do Estado e a garantia da proibição de retrocesso em matéria ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 58, p. 41-85, abr./jun. 2010. Trimestral.

⁴⁸ MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. p. 257-281.

⁴⁹ Conforme CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado constitucional ecológico e democracia sustentada. *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, Coimbra, n. 8, p.9-16, jun./dez. 2001. Semestral: “(1) o Estado constitucional, além de ser e dever ser um Estado de Direito democrático e social, deve ser também um Estado regido por princípios ecológicos; (2) o Estado ecológico aponta para formas novas de participação política sugestivamente condensadas na expressão democracia sustentada”.

um direito fundamental, pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal, em acórdão proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3540/DF, em cuja ementa se lê:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral.⁵⁰

Este e outros exemplos indicam que tanto a doutrina quanto a jurisprudência podem conduzir as modificações do modo de produção jurídico dominante e possuem, nesse passo, uma capacidade revolucionária, um poder de construção do novo.

Este poder constitui o compromisso arquitetural da ação político-jurídica.⁵¹

Uma obra arquitetônica remete-se para além de si mesma tanto pelos seus fins quanto pelo contexto espacial no qual ela vai se inserir. Todo projeto arquitetônico precisa tomar em consideração estes dois elementos para que se torne uma “solução feliz”, que é a confluência entre a plena realização de sua finalidade, pelo alcance da sua função, e a introdução de “algo de novo” no espaço visual no qual a obra planeada será edificada.⁵² À semelhança de uma tarefa arquitetônica bem sucedida, a ação político-jurídica precisa representar uma mediação de sentido entre a Constituição e a realidade. Ela deve representar, no contexto de crise do direito, uma atualização bifronte da Constituição que, por um lado, se realiza na conformação dos espaços atuais de subjetividade coletiva (pela integração entre o passado e o presente) e, por outro, na produção de novos espaços de subjetividade, pela integração com o futuro, pelo vislumbre, como resumiu Warat, da “[...] superação que traz a concretização do que, no momento, aparece como improvável”; em uma palavra: “É um trabalho criativo sobre o limite: a abertura para avaliar uma saída”.⁵³

⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3540 MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 01/09/2005, DJ 03-02-2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em 27 set. 2016.

⁵¹ Sobre o Compromisso Arquitetural da Política Jurídica *vide* do Capítulo : ESPÍRITO SANTO, Davi do. **Política Jurídica e Controle Jurídico-Penal: elementos para compreensão de políticas criminais**. 2014. Tese de Doutorado. 385 f. Curso de Doutorado em Ciência Jurídica, Departamento do Centro de Educação de Ciências Jurídicas, Políticas e Sociais, Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), Itajaí, 2014. Disponível em: <<http://www.univali.br/ensino/pos-graduacao/doutorado/doutorado-em-ciencia-juridica>> Acesso em: 25 set. 2016. p. 81-91.

⁵² Cf. GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método I: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica**. Tradução de Flávio Paulo Meurer. 10. ed. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 220. Título original: *Wahrheit und Methode*.

⁵³ WARAT, Luis Alberto. Prefácio. In: FERREIRA DE MELO, Osvaldo. **Fundamentos da Política Jurídica**. Porto Alegre: Sergio Antonio

A expansão das garantias constitucionais para além do Discurso Ecológico Oficial, embora possa se concretizar por ações isoladas de agentes no campo jurídico (como através de obras jurídicas específicas, inquéritos civis e decisões judiciais), deve ocorrer, precipuamente, através da mobilização das forças intelectuais e políticas voltadas a geração das condições sociais para avanços na tutela ambiental.

O político do direito – que é o agente da Política Jurídica [...] movido pela utopia de conduzir o Direito para os lugares de novas possibilidades, seja capaz de ousar, sem pretender, no entanto, desconstruir o que não possa reconstruir”⁵⁴ – pode, nesse contexto, operar como intelectual coletivo, que produz um conhecimento engajado.

O político do direito pode contribuir, em um contexto de globalização, para a formação de um trabalho coletivo crítico do direito, das produções simbólicas no campo jurídico.

A atividade crítica representa a passagem de um saber acomodado, indolente, para outro desmitificador⁵⁵, quer pela revisão das fontes jurídicas tradicionais, pela admissão de uma racionalidade jurídica fora do positivismo, quer pelo desvelamento das práticas discursivas conglobantes que congelam o universo das possibilidades, no interior do qual devem residir todas os outros discursos e práticas sociais. Crítica, neste ensaio, significa uma “tomada de posição” (postura) diante da realidade social. Uma postura crítica, por isso, só é possível quando existe a prévia disposição a uma aproximação efetiva (e não meramente teórica) da realidade, ou, lembrando a feliz expressão de Freire, de uma “transitividade crítica” que leva o homem a superar a sua falta de compromisso com a existência (a sua “intransitividade”), caracterizada pela recusa das posições quietistas e de explicações mágicas na interpretação dos problemas sociais e políticos: uma transitividade própria dos regimes democráticos, visto que corresponde a modos de vida profundamente interrogadores, inquietos e dialogais, opostos às formas de vida “mudas”, quietas e discursivas dos regimes autoritários.⁵⁶

Entretanto, como se disse acima, o pensamento crítico deve ser coletivo: “ele não pode ser obra de uma só pessoa, mestre-pensador entregue apenas aos recursos de seu pensamento

Fabris Editor, 1994. p. 13, *passim*.

⁵⁴ FERREIRA DE MELO, Osvaldo. **Temas Atuais de Política do Direito**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor/CMJ-UNIVALI, 1998. p. 14-15.

⁵⁵ Vide: FERREIRA DE MELO, Osvaldo. **Temas Atuais de Política do Direito**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor/CMJ-UNIVALI, 1998. p. 70.

⁵⁶ FREIRE, Paulo. **Educação como prática de liberdade**. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. p. 61-62.

singular ou porta-voz autorizado por um grupo ou instituição a transmitir a suposta palavra das pessoas sem palavra”.⁵⁷

A tarefa, urgente e difícil, é a de reorganização das críticas no campo jurídico em face das forças conservadoras do campo de poder.⁵⁸

Tais críticas, ainda quando produzidas no interior do campo jurídico, têm reflexos inegáveis no campo de poder, como se pode constatar, por exemplo, no caso da Proposta de Ementa Constitucional (PEC) n. 65 de 2012, que busca o acréscimo de um parágrafo no art. 225 da Constituição Federal (§ 7º) com o seguinte teor: “A autorização 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”⁵⁹, flexibilizando, assim, o processo de licenciamento ambiental de obras. Houve um recuo no trâmite da PEC diante das pressões de grupos ambientalistas e de manifestações de setores do campo jurídico⁶⁰, o que demonstra que as ações sociais concertadas, especialmente quando estão associados universos sociais distintos de um mesmo país (ou de vários países) promovem resultados efetivos no campo de poder.

Como sustenta Bourdieu:

É aí que o intelectual coletivo pode desempenhar seu papel, insubstituível, contribuindo para criar as condições sociais de uma produção coletiva de utopias realistas. Pode organizar ou orquestrar a pesquisa coletiva de novas formas de ação política, de novas formas de mobilizar e fazer trabalhar conjuntamente as pessoas mobilizadas, de novas maneiras de elaborar projetos e realiza-los em comum. Pode desempenhar um papel de parceiro dando assistência à dinâmica de grupos de trabalho em seu esforço para exprimir, e ao mesmo tempo descobrir, o que são e o que poderiam ou deveriam ser e contribuindo na coleta e acumulação do imenso conhecimento social sobre o mundo social de que o mundo social está carregado.⁶¹

Além disso, a produção coletiva em matéria da proteção ambiental, com seu aporte crítico,

⁵⁷ BOURDIEU, Pierre. **Contrafogos 2**: por um movimento social europeu. Tradução de André Teles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001. p. 40. Título original: *Contre-feux 2: pour un mouvement social européen*.

⁵⁸ O campo de poder, que não se confunde com “campo político” é o lugar de concorrência comum a todos os campos sociais, no qual as classes dominantes nos diversos campos sociais interagem e lutam para estatuir os princípios de dominação (Cf. BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas**: Sobre a teoria da ação. Tradução de Mariza Corrêa. 11. ed. Campinas: Papyrus, 2011. p. 52. Título original: *Raisons pratiques: Sur la théorie de l'action*).

⁵⁹ Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/120446.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2016.

⁶⁰ *Vide*: BRASIL. Ministério Público Federal. **Nota Técnica – A PEC 65/2012 e as Cláusulas Pétreas. Grupo de Trabalho Intercameral**: 4ª Câmara de Revisão e 6ª Câmara de Revisão. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/nota-tecnica-pec-65-2012/>>. Acesso em: 28 set. 2016.

⁶¹ BOURDIEU, Pierre. **Contrafogos 2**: por um movimento social europeu. Tradução de André Teles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001. p. 40. Título original: *Contre-feux 2: pour un mouvement social européen*.

constitui um “instrumento pedagógico operante” (Wolkmer), pois alia aspectos teóricos e práticos. A construção desse instrumento não se dá pela simples abstração, mas sim a partir da experiência histórico-concreta, visto que ela dimana das insurgências sociais e das próprias necessidades humanas. Ela abre possibilidades para que os agentes (não somente no campo jurídico, mas em outros espaços sociais, como no campo da medicina, da educação, dos serviços sociais e da engenharia) saiam do estado de estagnação e, a partir de uma tomada de consciência coletiva da história, desencadeiem “processos de resistência” destinados “[...] à formação de novas sociabilidades possuidoras de uma concepção de mundo libertadora, antidogmática, participativa, criativa e transformadora”.⁶²

Este papel pedagógico, outrossim, tem relevância para a formação intelectual dos ingressantes no campo jurídico. Em contraposição às produções simbólicas do modo de produção jurídico dominante – contra todo saber acrítico que simplifica o ensino jurídico com a construção de *standards* voltados à preparação daqueles que prestam concursos jurídicos e que, posteriormente, também acriticamente, invade como doutrina autorizada os ambientes dos fóruns e dos tribunais⁶³ – é possível erguer-se uma ação político-jurídica renovadora do campo jurídico, capaz de resistir aos condicionamentos das forças contrárias ao Estado Socioambiental de Direito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Discurso Ecológico Oficial, compreendido como a consolidação das falas sobre meio ambiente produzidas por organismos governamentais nacionais e internacionais, apresentou-se como um consenso mundial sobre ecologia, especialmente entre a Conferência de Estocolmo (1972) até a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+20 (2012).

Este Discurso formou-se em torno de teses pautadas pelo modelo desenvolvimentista, que trabalha principalmente com a tese de que subdesenvolvimento é a ausência de desenvolvimento e que, em alguns países existiria um conjunto de fatores impeditivos à plena modernização. A noção de “desenvolvimento sustentável” cristalizou-se sobre estas noções, operando com a

⁶² WOLKMER, Antonio Carlos. **Introdução ao Pensamento Jurídico Crítico**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 29-30.

⁶³ STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica Jurídica e(m) Crise**: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007; e STRECK, Lenio Luiz. **O que é isto – decidido conforme minha consciência?** 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 81.

distinção entre “países desenvolvidos” e “países em desenvolvimento”. Esta distinção, todavia, não enfrenta a principal questão mundial, dos reais motivos da falta de desenvolvimento de alguns países.

Em oposição às teorias desenvolvimentistas, as várias teorias da dependência e uma vertente destas, a Teoria dos Sistemas-Mundo, vêm as questões concernentes ao desenvolvimento mundial de forma sistêmica: os fenômenos desenvolvimento e falta de desenvolvimento fazem parte de um mesmo processo histórico-geográfico geral que precisa ser compreendido.

Para os teóricos que preconizam a análise do moderno sistema-mundo, os processos que atualmente geram diferenças econômicas e sociais entre os países (e conseqüentemente ambientais) se iniciaram com a formação da civilização capitalista, no final do século XV. A expansão e transformação da economia-mundo capitalista conduziu o sistema-mundo à sua fase atual (denominada de globalização). No sistema-mundo a dinâmica da transformação do capital é projetada para uma escala mundial, o que permite compreender o processo cíclico de acumulação de Capital, que segue a mesma lógica da fórmula $D - M - D'$ de Marx, explicando assim a divisão desigual do excedente (mais-valia) entre países centrais e países periféricos. A hegemonia mundial estabelece-se em uma combinação de superioridade econômica, política, militar financeira e cultural de países centrais sobre países periféricos. Os Estados centrais precisam assegurar as suas posições hegemônicas mantendo as suas vantagens, ou seja, sustentam-se nas assimetrias.

Por isso, as propostas para emergência de um novo modelo de organização sociopolítica mundial ou de novo internacionalismo precisam enfrentar as forças hegemônicas com forças verdadeiramente internacionais. As relevantes questões sobre meio ambiente – que são questões transnacionais – precisarão reunir os esforços de agentes em vários campos sociais, de maneira a afirmar através de suas ações, uma ordem social alternativa de caráter transnacional.

O Discurso Ecológico Oficial, embora limitado no que respeita à eclosão de uma ordem social alternativa viável, foi decisivo para a afirmação dos princípios de fundamentais de proteção ao meio ambiente e para acolhimento destes por constituições e legislações infraconstitucionais de diversos países, como o Brasil.

No campo jurídico brasileiro tais princípios exercem uma força perlocucionária que favorecem o estabelecimento de uma produção jurídica valorizadora das garantias constitucionais

em matéria ambiental, especialmente depois do acolhimento, pelo Supremo Tribunal Federal, da tese de que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental de novíssima dimensão.

Entretanto, para expansão das garantias constitucionais para além do Discurso Ecológico Oficial, a par das ações isoladas de agentes no campo jurídico, devem ser mobilizadas coletivamente as forças intelectuais e políticas, não somente para ampliação das conquistas relacionadas à proteção ambiental, mas também para bloquear retrocessos.

Em um contexto de globalização, o político do direito pode contribuir decisivamente para a formação de um trabalho coletivo crítico do direito e das práticas jurídicas. A produção coletiva de viés crítico constitui um importante “instrumento pedagógico operante”, capaz de desencadear processos voltados ao estabelecimento de novas sociabilidades, que extravasam o campo jurídico, e neste possibilitar a formação de novos juristas engajados na luta contra as forças contrárias ao estabelecimento de um Estado Socioambiental de Direito.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ARIENTI, Wagner Leal; FILOMENO, Felipe Amin. **Economia política do moderno sistema mundial: as contribuições de Wallerstein, Braudel e Arrighi.** Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 28, n. 1. p. 99-126, jul. 2007.

ARRIGHI, Giovanni. **O Longo Século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo.** Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996. p. 27, *passim*. Título original: *The Long Twentieth Century*.

BLOMSTRÖM, Magnus; HETTNE, Björn. **Development Theory in Transition: The Dependency Debate and Beyond - Third World Responses.** London: Zed Books, 1984.

BRAUDEL, Fernand. Histoire et Sciences sociales: La longue durée. *In: Annales. Économies, Sociétés, Civilisations.* 13e année, N. 4, 1958. pp. 725-753. Disponível em: <<http://www.persee.fr>> Acesso em 27 set. 2016.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Nota Técnica – A PEC 65/2012 e as Cláusulas Pétreas. Grupo de Trabalho Intercameral: 4ª Câmara de Revisão e 6ª Câmara de Revisão.** Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/nota-tecnica->

pec-65-2012/>. Acesso em: 28 set. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI 3540 MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 01/09/2005, DJ 03-02-2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em 27 set. 2016.

BOURDIEU, Pierre. **Contrafogos 2**: por um movimento social europeu. Tradução de André Teles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001. Título original: *Contre-feux 2: pour un mouvement social européen*.

_____. La force du droit: Eléments pour une sociologie du champ juridique. **Actes de La Recherche En Sciences Sociales**, Paris, v. 64, n. 64, p.3-19, set. 1986. Trimestral. Center for European Sociology (Paris). Disponível em: <<http://www.persee.fr>>. Acesso em: 27 set. 2016.

_____. **O Senso Prático**. Tradução de Odaci Luiz Coradini. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2013. Título original: *Le sens pratique*.

_____. **Razões práticas**: Sobre a teoria da ação. Tradução de Mariza Corrêa. 11. ed. Campinas: Papirus, 2011. Título original: *Raisons pratiques: Sur la théorie de l'action*

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado constitucional ecológico e democracia sustentada. **Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente**, Coimbra, n. 8, p.9-16, jun./dez. 2001. Semestral

CARVALHO, Isabel Cristina Moura. **Territorialidade em luta: uma análise dos discursos ecológicos**. São Paulo: Instituto Florestal, 1991. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/institutoflorestal/files/2014/04/IFSR9.pdf>>. Acesso em 13 set. 2016.

CHASE-DUNN, Christopher; GRIMES, Peter. World-Systems Analysis. **Annual Review of Sociology**, Baltimore, Maryland, v. 12. p. 387-417, 1995. Anual. Disponível em: <<http://www.annualreviews.org>>. Acesso em: 25 set. 2016.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito Ambiental de Conflitos**: o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os casos de colisão com outros direitos fundamentais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

ESPÍRITO SANTO, Davi do. **Política Jurídica e Controle Jurídico-Penal: elementos para**

compreensão de políticas criminais. 2014. Tese de Doutorado. 385 f. Curso de Doutorado em Ciência Jurídica, Departamento do Centro de Educação de Ciências Jurídicas, Políticas e Sociais, Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), Itajaí, 2014. Disponível em: <<http://www.univali.br/ensino/pos-graduacao/doutorado/doutorado-em-ciencia-juridica>> Acesso em: 25 set. 2016.

FERREIRA DE MELO, Osvaldo. **Temas Atuais de Política do Direito.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor/CMJ-UNIVALI, 1998.

FERRER, Gabriel Real. CALIDAD DE VIDA, MEDIO AMBIENTE, SOSTENIBILIDAD Y CIUDADANÍA ¿CONSTRUIMOS JUNTOS EL FUTURO?. **Novos Estudos Jurídicos**, [S.l.], v. 17, n. 3, p. 310-326, dez. 2012. ISSN 2175-0491. Disponível em: <<http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/4202/2413>>. Acesso em: 25 set. 2016. doi: <http://dx.doi.org/10.14210/nej.v17n3.p310-326>.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática de liberdade.** 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método I:** traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica. Tradução de Flávio Paulo Meurer. 10. ed. Petrópolis: Vozes, 2008. Título original: *Wahrheit und Methode*.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia.** Tradução de Ronaldo Cataldo Costa. 6. ed. Porto Alegre: Penso, 2012. p. 103. Título original: *Sociology*.

GUTIÉRREZ, Alicia Beatriz. **Las prácticas sociales:** Una introducción a Pierre Bourdieu. Villa Maria: Eduvim, 2012. (E-book - Kindle).

MARX, Karl. **O Capital:** crítica da economia política - livro I. Tradução de Reginaldo Sant'Anna. 25. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. 1 v.. Título original: *Das Kapital: Kritik der polittschen Ökonomie*.

MÉSZÁROS, István. **O poder da ideologia.** Tradução de Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2004. Título original: *The Power of Ideology*.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente.** 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.

MORAIS DA ROSA, Alexandre. A Constituição no país do jeitinho: 20 anos à deriva do discurso neoliberal (Law and Economics). **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica: 20 Anos de Constitucionalismo Democrático - E agora?** Porto Alegre, v. 1, n. 6, p.15-34, jan. 2008. Anual.

NALINI, José Renato. **Ética Ambiental**. 3. ed. Campinas, SP: Millennium, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 21 Global**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>>.

Acesso em: 25 set. 2016.

_____. **Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano – 1972**. Publicada pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano em Junho de 1972. Comissão de Direitos Humanos da Universidade de São Paulo. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos da Universidade de São Paulo. Disponível em:<<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>>. Acesso em: 13 set. 2016.

_____. **Declaração de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável**: das nossas origens ao futuro. Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável em Joanesburgo, África do Sul (2002). Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/07/unced2002.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2016

_____. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Publicada pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em junho de 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2016.

_____. **Declaração Final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio + 20)**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/O-Futuro-que-queremos1.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2016.

_____. **Plano de Implementação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/plano_joanesburgo.pdf>. Acesso em: 25 set. 2016.

PEREIRA, Isidro. **Dicionário Grego-Português e Português-Grego**. 6. ed. Porto: Apostolado da Imprensa, 1984.

SANTOS, Theotônio dos. **A Teoria da Dependência**: Um balanço Histórico e Teórico. Disponível em: <<http://theotoniodossantos.blogspot.com.br>>. Acesso em: 10 set. 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. Breves considerações sobre os deveres de proteção do Estado e a garantia da proibição de retrocesso em matéria ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 58,

p. 41-85, abr./jun. 2010. Trimestral.

STRECK, Lenio Luiz. A atualidade do debate da crise paradigmática do direito e a resistência positivista ao neoconstitucionalismo. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica: Direito, Estado e Democracia - Entre a (In)Efetividade e o Imaginário Social**, Porto Alegre, v. 48, n. 1, p.223-262, jan. 2006. Anual.

_____. **Hermenêutica Jurídica e(m) Crise:** uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 7. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

_____. **O que é isto – decido conforme minha consciência?** 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

VOLOSINOV, V.N. **Discourse in life and discourse in poetry.** 1926 *apud* Discurso. MEINHOF, Ulrike. *In:* OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom (Ed.). **Dicionário do pensamento social do Século XX.** Tradução de Álvaro Cabral e Eduardo Francisco Alves. Rio de Janeiro: Zahar, 1996. Título original: *The Blackwell Dictionary of Twentieth-Century Social Thought.*

WALLERSTEIN, Immanuel. **Análisis de sistemas-mundo:** una introducción. Tradução de Carlos Daniel Schroeder. 2. ed. Cerro Del Agua: Siglo XXI, 2006. Título original: *World-system analysis: an introduction.*

_____. **Capitalismo Histórico e Civilização Capitalista.** Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001. Título original: *Historical Capitalism and Capitalist Civilization.*

WARAT, Luis Alberto. Prefácio. *In:* FERREIRA DE MELO, Osvaldo. **Fundamentos da Política Jurídica.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1994.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Introdução ao Pensamento Jurídico Crítico.** 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. **História do Direito no Brasil.** 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

A APLICAÇÃO DAS NORMAS DE DIREITO AMBIENTAL EM ÁREAS URBANAS CONSOLIDADAS E O CONFLITO COM OS DIREITOS À MORADIA, À PROPRIEDADE E À LIVRE INICIATIVA

Marcelo Buzaglo Dantas¹

Mário Martins da Costa²

INTRODUÇÃO

Em razão do histórico de poluição e degradação ambiental decorrente da revolução industrial e outras fases desenvolvimentistas posteriores, a questão da proteção ao meio ambiente entrou na pauta de discussão global.

Nesse contexto, diversos países passaram a assumir compromissos de inserir em seus ordenamentos jurídicos normas voltadas a reduzir a degradação do meio ambiente.

No Brasil, um conjunto de leis esparsas fez surgir toda uma sistemática de proteção ambiental, criando-se órgãos voltados à proteção do meio ambiente, áreas ambientalmente protegidas, normas para o uso dos recursos naturais e ocupação do solo urbano e rural, dentre outras ferramentas.

Ainda, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagrou valores e princípios de proteção ambiental no bojo de seu art. 255, dentre os quais o “princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, considerado direito fundamental de terceira geração.

Certamente o surgimento e desenvolvimento do sistema de tutela ao meio ambiente e de busca ao desenvolvimento sustentável representa um claro avanço em prol das presentes e

¹ Advogado militante e consultor jurídico na área ambiental. Graduado pela Universidade Federal de Santa Catarina-UFSC (1996). Especialista em Direito Processual Civil pela PUC-PR (2004), Mestre (2007) e Doutor (2012) em Direitos Difusos e Coletivos pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e Pós-Doutorando da linha de Pesquisa Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí. E-mail: marcelo@buzaglodantas.adv.br.

² Advogado, pós-graduado a nível de especialização *Lato Sensu* em Direito Civil, Negocial e Imobiliário pela Universidade Anhanguera – UNIDERP / Rede de ensino Luiz Flávio Gomes (LFG) e em Direitos e Negócios Imobiliários pela Faculdade de Ciências Sociais de Florianópolis / Complexo de Ensino Superior de Santa Catarina – CESUSC, Florianópolis, Santa Catarina, Brasil, e-mail: mariomartinscosta@gmail.com.

futuras gerações.

Contudo, tais princípios e regras de proteção ambiental colidem com outros princípios e direitos igualmente fundamentais previstos na Constituição Federal, tais como o direito à propriedade privada, à livre iniciativa, à moradia dentre outros, ocasionando insegurança jurídica, principalmente no que concerne às áreas urbanas consolidadas.

Tal situação merece total atenção do operador do direito, pois, a título de exemplo, no Brasil existem cidades ou bairros inteiros, principalmente de baixa renda, edificados e consolidados sobre regiões consideradas de proteção ambiental, ou ainda, estabelecidos ao arrepio da legislação de ocupação e parcelamento do solo urbano.

Nesse sentido, o presente artigo tem como o escopo o estudo da aplicabilidade das normas de proteção ambiental nas áreas urbanas, bem como a exposição das alternativas de solução de conflitos entre essas e os direitos fundamentais à moradia, à livre iniciativa e à propriedade.

1. DIREITO AMBIENTAL E DIREITO URBANÍSTICO

O Direito Ambiental sem dúvidas é um dos ramos mais recentes do Direito e é um dos que vem ganhando maior importância e espaço no cenário jurídico mundial e nacional. Contudo, diversas incompreensões e incongruências surgem no que se refere à sua aplicação e ao papel que ele desempenha na sociedade, na economia e na vida em geral.

Desse modo, diante dessas dificuldades, para uma melhor compreensão sobre tutela jurídica atual do meio ambiente e sobre o tema do presente trabalho, necessário se faz proceder-se a uma breve exposição conceitual e histórica das disciplinas do direito ambiental e urbanístico.

1.1 Conceito e contexto histórico

O meio ambiente pode ser conceituado como um “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química, biológica, social, cultural e urbanística, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”, conforme dispõe a Resolução CONAMA 306/2002.

Por sua vez, sobre o meio ambiente urbano, cabe aqui trazer à baila o conceito dado por

Arlete M. Rodrigues³, segundo a qual trata-se de um “[...]conjunto das edificações, com suas características construtivas, sua história e memória, seus espaços segregados, a infra-estrutura e os equipamentos de consumo coletivo. [...] Ao mesmo tempo, significa imagens, símbolos e representações subjetivas e/ou objetivas [...]”.

Inicialmente, deve-se ter em mente que há tempos existem normas que buscavam a tutela da natureza. Essa proteção, contudo, era caracterizada por uma visão exclusivamente utilitarista e antropocentrista da natureza, segundo a qual o ambiente era visto como fonte inesgotável a ser explorada para fins exclusivamente econômicos, conforme ensina Romeu Faria Thomé da Silva⁴.

Contudo, com a ocorrência de mudanças climática, descobertas científicas e diversos desastres naturais, principalmente em meados dos anos sessenta, toda a comunidade mundial passou a encarar o meio ambiente com maior preocupação, resultando em uma verdadeira mudança de paradigmas.

Ainda, cabe aqui ressaltar outro fator que começou a despertar a atenção dos países também no âmbito ambiental: o crescimento desordenado das cidades e a ocupação irregular do solo urbano e rural.

É notório que, desde os primórdios da humanidade, o homem procurou se instalar em áreas específicas, especialmente em regiões próximas a leitos dos rios, com vistas a buscar a sua sobrevivência e a atender às suas necessidades básicas, como alimentação, higiene, transporte e energia.

Com o passar dos séculos essas ocupações se tornaram as primeiras vilas e, posteriormente, as primeiras cidades. À medida que o crescimento das cidades foi se intensificando, especialmente após as revoluções industriais, severos impactos e transtornos de ordem ambiental começaram a eclodir, conforme já exposto acima.

No caso do Brasil, como é sabido, ocorreu um forte movimento de ocupação urbana a partir da década de 30, intensificado nos anos 60 e 70. Nesse sentido, o crescimento urbano acelerado talvez tenha sido o fenômeno social mais importante ocorrido no século XX, pois promoveu mudanças drásticas na organização territorial, na produção da economia e nas relações socioculturais em escala global, trazendo diversas implicações, com a proliferação da pobreza, a

³ RODRIGUES, Arlete M. **Produção e Consumo do e no Espaço – Problemática Ambiental Urbana**. São Paulo. Hucitec, 1998. p.104-105)

⁴ THOMÉ DA SILVA. Romeu Faria. **Manual de Direito Ambiental**. 5ª ed. Salvador: Editora Jus Podivm. p. 31, 51-52 e 117.

falta de acesso aos equipamentos urbanos básicos, a violência, a insegurança da posse e os altos custos para a administração das cidades⁵.

Diante dessas questões, governos de diversos países reuniram-se em encontros promovidos pela Organização das Nações Unidas – ONU. O primeiro desses encontros foi realizado em 1972, em Estocolmo, na Suécia, considerado o marco das discussões internacionais sobre o meio ambiente na tentativa de se criarem normas de proteção ambiental. Destacam-se também a “Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento”, em 1992, no Rio de Janeiro, a “Cúpula Mundial Sobre Desenvolvimento Sustentável” em Joanesburgo no ano de 2002 e a “Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, no Rio de Janeiro, em 2012.

Como resultado dessa mudança de paradigma, no Brasil o marco regulatório mais importante do ponto de vista histórico foi a edição da Lei da Política nacional do meio Ambiente – LPNMA (Lei 6.938 de 1981), que se afigura como uma norma geral sobre proteção ambiental, estabelecendo princípios, conceitos, objetivos, instrumentos e órgãos para a implementação da preservação dos recursos naturais do país.

Posteriormente, também com vistas a implementar e cumprir os compromissos ambientais internacionais dos quais o Brasil é signatário, diversos outros diplomas legais foram editados, dentre os quais, citam-se: as leis nº 7.347/85 (Ação Civil Pública), nº 7.661/88 (Gerenciamento Costeiro), nº 9.433/97 (Recursos Hídricos), nº 12.651/12 (Novo Código Florestal), dentre outras. Além disso, foram editados diversos Decretos Regulamentares pelo Poder Executivo, bem como diversos atos normativos, tais como as Resoluções do CONAMA.

Por fim, os problemas de ordem urbanística fizeram surgir também importantes legislações reguladoras, que mesclam objetivos, princípios e regras de direito urbanístico, fundiário, registral, civil e ambiental, conforme será abordado na sequência.

Feita a análise conceitual e histórica do direito ambiental, passa-se aqui a analisar as normas aplicáveis ao meio ambiente urbano.

⁵ FERNANDES, Edésio. **Política Nacional de Regularização Fundiária, Contexto, Propostas e Limites**. Revista de Direito Imobiliário. Ed. 56/241. jan.-jun./2004. p. 806-807.

1.2 Das normas urbanísticas e da tutela ao ambiente urbano no ordenamento jurídico brasileiro

Quanto às normas ambientais aplicáveis às áreas urbanas, cabe destacar inicialmente o Código Florestal de 1965. Dentre as principais ferramentas de proteção ambiental previstas pelo Código florestal, com reflexo nas áreas urbanas, está a criação das chamadas áreas de preservação permanente.

Dentre essas áreas estão os entornos de nascentes e faixas marginais de rios e córregos, com larguras variáveis (art. 2º do Código Florestal de 1965 / art. 4º do Código Florestal atual), áreas essas nas quais, como dito, historicamente se formaram bairros e cidades inteiras.

Merece destaque a Lei nº 6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. Tal lei foi criada na tentativa de frear o crescimento desordenado das cidades. Nesse sentido, definiu regras e procedimentos a serem observados na criação de novos imóveis urbanos e novos bairros, seja mediante o loteamento ou desmembramento de glebas de terras.

Posteriormente, a Constituição da República de 1988 ratificou e consolidou toda a política nacional do meio ambiente, sendo os princípios de proteção ambiental elevados a direito fundamental de terceira geração.

Ainda, a Carta Magna consagrou, em seus artigos 182 e 183, as diretrizes gerais da “Política Urbana”, estipulando que ela será executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes fixadas em lei, com vistas a ordenar o desenvolvimento das funções sociais das cidades e garantir o bem-estar dos seus habitantes, por meio de ferramentas como o plano diretor, obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes (§1º do art.182); a estipulação da função social da propriedade urbana (§2º do art. 182); o uso do solo, sob pena de parcelamento ou edificação compulsórios; o IPTU progressivo no tempo; a desapropriação, dentre outras.

Por outro lado, visando a regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro a Lei 10.257/2001 (Estatuto das Cidades).

Nesse sentido, como visto acima, a nova concepção de meio ambiente e o surgimento de todos os instrumentos e princípios da sua tutela, representam um claro avanço no sentido de preservação dos recursos naturais como forma de garantir o desenvolvimento sustentável das cidades.

2. DOS CONFLITOS ENTRE AS NORMAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL COM OS PRINCÍPIOS/DIREITOS FUNDAMENTAIS À PROPRIEDADE, À LIVRE INICIATIVA E À MORADIA E DAS HIPÓTESES LEGAIS DE MITIGAÇÃO DAS PRIMEIRAS

Conforme ensina José Rubens Morato Leite⁶ “o direito ambiental é um direito de abstenção compartilhada da coletividade e do Estado de ações que venham a provocar dano relevante ao meio ambiente”.

Desse modo, por possuírem caráter eminentemente restritivo, as normas de tutela ao meio ambiente naturalmente conflitam com outros direitos fundamentais, especialmente no que concerne à sua aplicabilidade no meio ambiente urbano, mais ainda no caso do Brasil, em que bairros e cidades inteiros se consolidaram em áreas de preservação permanente como morros e encostas.

Portanto, considerando-se que, neste caso, há conflitos entre princípios essenciais, o estudo sobre a solução desses é de fundamental importância.

2.1 Dos direitos fundamentais à moradia, à livre iniciativa e à propriedade

Conforme ensina José Afonso da Silva⁷, os princípios são ordenações que “irradiam e imantam os sistemas de normas, são [...] ‘núcleos de condensações’ nos quais confluem valores e bens constitucionais”.

Já os “Direitos e Garantias Fundamentais do Homem” são situações jurídicas “sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive, e às vezes, nem mesmo sobrevive”⁸.

Ainda, cabe aqui destacar o conceito de “Direitos Sociais”, previstos nos artigos 6º e seguintes da Constituição Federal. Conforme ensina José Afonso da Silva⁹, tais direitos são dimensões dos direitos fundamentais do homem, caracterizados como prestações positivas por parte do Estado, que possibilitam melhores condições de vida, especialmente aos mais fracos.

Dito isso, passa-se à análise dos direitos fundamentais em conflito na discussão objeto deste trabalho.

⁶ LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo, extrapatrimonial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. P. 53.

⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35ª ed. São Paulo: Editora Malheiros: 2012. P. 92-94

⁸ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 10ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2013. p. 180-181.

⁹SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 35ªEd., 2012. p. 288-289.

De início, quanto ao Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado, não obstante não esteja enquadrado no rol dos artigos 5º ao 17 da Constituição Federal, é sem dúvida considerado um direito fundamental de essencial importância, tendo em vista que visa à manutenção do equilíbrio ecológico do planeta, guardando, portanto, estreita ligação com o direito à vida e à dignidade humana. Além disso, conforme ensina Romeu Thomé¹⁰, o catálogo previsto no “Título II” da Constituição Federal não é exauriente e taxativo.

Já com relação ao “Direito de Propriedade”, é previsto pela Constituição Federal de 1988 em seu “Título I”, art. 5º, que trata dos “Direitos e Garantias Fundamentais”.

O direito à propriedade é também garantido expressamente no inciso XXII do referido artigo, sendo, porém, condicionado ao atendimento da sua função social (inciso XXIII). Além disso, a propriedade privada está incluída dentre os “princípios gerais da atividade econômica”, no art. 170, inciso II da Constituição Federal.

Portanto, tratando-se de direito e garantia de primeira geração constitucionalmente previsto, fica evidenciada a importância e a essencialidade da propriedade privada no ordenamento jurídico brasileiro.

Quanto ao direito de moradia, está inserido dentre os “Direitos e Garantias Fundamentais”, no rol dos “Direitos Sociais” (art. 23, IX) previstos Carta Magna.

Vale ressaltar que, a exemplo das normas ligadas à proteção ambiental, o direito à moradia surgiu no contexto de muitas lutas sociais e ideológicas, representando notório progresso para a preservação da dignidade humana e garantia do mínimo substancial para a sobrevivência do homem.

Sobre o tema, José Afonso da Silva¹¹ ensina que, o direito à moradia significa “ocupar um lugar como residência” que possua dimensões adequadas, condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade e privacidade familiar. Interpretação essa decorrente do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), da inviolabilidade do domicílio (art. 5º, IX) e do direito de intimidade (art. 5º, X).

Por fim, no que se refere aos direitos sociais ao trabalho e da livre iniciativa, dada a sua essencialidade, também estão incluídos no rol de fundamentos da república (art. 1º da

¹⁰ THOMÉ DA SILVA, Romeu Faria. **Manual de Direito Ambiental**, p. 65.

¹¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. p.315.

Constituição Federal). Além disso, a livre iniciativa está incluída dentre os “princípios gerais da atividade econômica”, no art. 170 da Constituição Federal.

Sobre o desenvolvimento econômico e a livre iniciativa, escreve Fernando Quadros da Silva¹²:

O princípio da livre iniciativa assume especial destaque porque assegura a liberdade econômica. Tem uma dupla dimensão: princípio geral conformador da ordem econômica e ao mesmo tempo direito fundamental a ser protegido.

A livre iniciativa não deve ser vista como simples ranço capitalista a permear a interpretação jurídica. Trata-se de verdadeiro direito a ser resguardado frente ao Estado, tendo em vista que permite a participação do cidadão na atividade econômica.

Fica evidenciada, portanto a essencialidade dos direitos e princípios em discussão no presente trabalho.

2.2 Da mitigação legal das normas ambientais nas áreas urbanas consolidadas

Como visto, a Carta Magna, ao mesmo tempo em que consagrou regras e princípios essenciais de proteção ambiental, previu direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, tais como, o direito à moradia, ao trabalho, a livre iniciativa e à propriedade, valores esses que, naturalmente, conflitam entre si.

Porém, reconhecendo a relevância social das áreas urbanas e do direito fundamental à moradia, o legislador conferiu um tratamento diferenciado no que concerne à aplicabilidade das regras de direito ambiental e urbanístico nas áreas urbanas ditas consolidadas, especialmente para fins de regularização fundiária.

Inicialmente cabe aqui trazer um conceito legal sobre as áreas urbanas consolidadas. De acordo com a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, em seu artigo 47, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e a regularização fundiária, tais áreas podem ser caracterizadas como parcelas das áreas urbanas com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos: a) drenagem de águas pluviais; b) esgotamento; c) abastecimento de água; d) distribuição de energia; ou e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

¹² SILVA, Fernando Quadros da. **A livre iniciativa como direito fundamental**. In: VAZ, Paulo Afonso Brum. SCHAFER, Jairo Gilberto (Orgs.). Curso modular de Direito Constitucional. Florianópolis: Conceito, 2008, p. 147-172. 2008, p. 247.

Nesse sentido, no direito brasileiro, uma das primeiras normas que buscaram permitir a flexibilização das normas urbanísticas foi a “Lei de Parcelamento do Solo Urbano” (Lei nº 6.766/79), que previu algumas exceções e mitigações de tais normas quando para fins de regularização de conjuntos habitacionais de interesse social, nos termos do seu art. 4º, inciso II. É o que se chamou à época de “urbanização específica”, que constituiu uma das bases para que programas de regularização de favelas pudessem ser pensados no Brasil¹³.

Por sua vez, também o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) trouxe normas de mitigação das regras urbanísticas para fins de regularização fundiária. Com efeito, a lei previu em seu artigo 32 as chamadas “operações consorciadas”, que permitem a flexibilização das normas de uso e ocupação do solo e subsolo, bem como das normas edilícias, de modo a regularizar construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação.

Além disso, cabe ressaltar também a já mencionada Lei nº 11.977 de 2009, que trata especificamente sobre a regularização fundiária. Tal lei prevê em seus artigos 46 e seguintes, que, no caso de projeto de regularização fundiária de interesse social, os municípios ou os estados poderão admitir a regularização até mesmo em Áreas de Preservação Permanente, desde que estejam incluídas em áreas urbanas consolidadas e que haja estudo técnico prévio.

Outro exemplo está no artigo 52 da mesma lei, que prevê que, na regularização fundiária de assentamentos consolidados os Municípios poderão autorizar a redução do percentual de áreas destinadas ao uso público e da área mínima dos lotes definidos na legislação de parcelamento do solo urbano.

Por outro lado, também o Código Florestal trouxe um regime diferenciado para a aplicação das regras de restrição ambiental no que concerne às áreas urbanas ditas consolidadas. Nesse sentido, em seu art. 8º, prevê a possibilidade de intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente nas hipóteses de interesse social, dentre as quais está a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, nos termos do art. 3º, inciso IX, “d”.

Ainda, em seu art. 64 e 65 o Código Florestal previu que, na regularização fundiária de interesse social e de interesse específico de assentamentos inseridos em área urbana de ocupação consolidada e que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização ambiental poderá

¹³ FERNANDES, Edésio. **Política Nacional de Regularização Fundiária, Contexto, Propostas e Limites. Revista de Direito Imobiliário.**

ser admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária.

A exemplo da legislação federal, surgiram também diversas legislações estaduais e municipais prevendo o abrandamento das normas de proteção ambiental no que concerne às áreas urbanas consolidadas.

Conforme aponta Edésio Fernandes¹⁴, em 1983, o município de Belo Horizonte criou o chamado “Pró-favela”, primeiro programa brasileiro de regularização de áreas informais, seguido por Recife.

No Estado de Santa Catarina, pode-se citar o projeto “Lar Legal”, idealizado pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina e instituído pela Resolução nº 11/08 do Conselho da Magistratura, que objetiva a regularização do registro de imóveis urbanos e urbanizados em áreas consolidadas.

Por sua vez, no município de Florianópolis foi publicada a Lei Municipal nº 9448/2014/14, que institui o programa municipal de regularização fundiária, com o propósito de disciplinar, normatizar e organizar o conjunto de ações e iniciativas voltadas à adequação dos assentamentos irregulares preexistentes às conformações legais e à titulação de seus ocupantes.

Nesse sentido, percebe-se que o surgimento das normas acerca da regularização fundiária se traduz no reconhecimento do legislador sobre a necessidade de se solucionar os conflitos existentes entre as regras de direito ambiental e urbanísticas e os princípios fundamentais à moradia.

Aliás, nos termos da crítica de Edésio Fernandes¹⁵, a mitigação das normas urbanísticas para fins de promoção da regularização fundiária se faz necessária, pois, dentre as causas do desenvolvimento urbano informal estão as próprias normas urbanística.

Contudo, a prática demonstra que tais hipóteses legais de mitigação não são suficientes para sanar os conflitos concretos observados, especialmente porque a regularização fundiária ainda é realizada de forma muito tímida no Brasil e encontra resistência em vários órgãos segmentos da sociedade, tendo em vista o conflito havido entre essas normas voltadas à política urbana de regularização fundiária e os princípios e regras voltados à proteção ambiental¹⁶.

Desse modo, surge a necessidade de se buscar meios de solução entre os conflitos entre os

¹⁴ FERNANDES, Edésio. **Política Nacional de Regularização Fundiária, Contexto, Propostas e Limites**. Revista de Direito Imobiliário.

¹⁵ FERNANDES, Edésio. **Política Nacional de Regularização Fundiária, Contexto, Propostas e Limites**. Revista de Direito Imobiliário.

¹⁶ FERNANDES, Edésio. **Política Nacional de Regularização Fundiária, Contexto, Propostas e Limites**. Revista de Direito Imobiliário.

princípios e direitos fundamentais em questão.

2.3 Dos conflitos entre as normas de proteção ambiental com os princípios/direitos fundamentais à propriedade, à livre iniciativa e à moradia

Como visto, o legislador brasileiro tentou trazer algumas soluções para a dicotomia entre as normas de proteção ambiental e os direitos à moradia, à propriedade, à livre iniciativa, dentre outros, especialmente prevendo programas de regularização fundiária em áreas consolidadas.

Contudo, como exposto, tais medidas não têm se demonstrado suficientes para a solução efetiva desses conflitos, seja por falta de vontade política, seja porque os instrumentos legais como a regularização fundiária têm encontrando enormes resistências, principalmente em decorrência de interpretações extremamente inflexíveis sobre as normas de proteção ambiental.

Portanto, na maioria dos casos concretos, em especial no que concerne a áreas urbanas, persiste o impasse entre o direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado e os direitos fundamentais à moradia, ao trabalho, à livre iniciativa, à propriedade, dentre outros.

Sobre o conflito entre direitos e princípios fundamentais escreve Gomes Canotilho¹⁷:

[...] considera-se existir uma colisão autêntica de direitos fundamentais quando o exercício de um direito fundamental por parte de seu titular colide com o exercício o direito fundamental por parte do outro titular. Aqui não estamos perante um cruzamento ou acumulação de direitos (como na ocorrência de direitos), mas perante um <<choque>>, um autêntico conflito de direitos. A colisão de direitos em sentido impróprio tem lugar quando o exercício de um direito fundamental colide com outros bens constitucionalmente protegidos.

Neste ponto, um grande desafio atual é exatamente a solução entre os conflitos do direito social constitucional de moradia com o direito social constitucional de preservação do meio ambiente¹⁸.

Contudo, ao contrário da conciliação acima proposta, o que se vê atualmente é o surgimento de teorias e interpretações extremamente inflexíveis quanto à aplicabilidade das normas de proteção ambiental, segundo as quais as estas deveriam sempre prevalecer sobre todo e qualquer outro direito, invocando-se, para tanto, princípios como os da precaução e da supremacia do interesse público sobre o privado.

¹⁷CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7 Ed. Coimbra: Almedina, 2003. P. 1.270.

¹⁸ FERNANDES, Edésio. **Política Nacional de Regularização Fundiária, Contexto, Propostas e Limites**. *Revista de Direito Imobiliário*.

Tal situação é extremamente grave, pois, como dito alhures, no caso do Brasil e de outros países em desenvolvimento, bairros e até cidades inteiras foram consolidadas em áreas consideradas ambientalmente protegidas e ao arripio da legislação de ocupação do solo, o que, seguindo a visão inflexível e estatizante que se tem adotado, ensejaria na necessidade de despejo de milhares de famílias e de demolição de milhares de residências, o que não se pode admitir.

Vale lembrar que o Brasil ainda possui um elevado índice de déficit habitacional. Com efeito, conforme a Nota Técnica nº 5 (Estimativas do Déficit Habitacional brasileiro - PNAD 2007-2012) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2013), em 2012 o país ainda possuía um déficit habitacional de 5.244.525 milhões de residências, representando 8,53% dos domicílios¹⁹.

Portanto, essa visão extremamente restritiva do direito ambiental não pode e não deve prevalecer de forma absoluta. Como explanado, o direito à moradia, à livre iniciativa e à propriedade são constitucionalmente protegidos, e intimamente ligados com o princípio da dignidade da pessoa humana, princípio fundamental constitucional de primeira importância, encontrando-se, como já visto, no rol de Fundamentos da República (art. 1º da Constituição Federal).

Neste ponto, destaca-se, aliás, que os novos paradigmas internacionais e nacionais, no que concerne à proteção ao meio ambiente, não trouxeram uma ruptura de modo a inviabilizar o desenvolvimento. Muito pelo contrário, como dito acima, as fontes formais do Direito Ambiental, tais como a Convenção de Estocolmo e a Declaração Rio de Janeiro/92, tiveram foco na busca da conciliação da ideia de desenvolvimento com a preservação ambiental, fazendo surgir o já mencionado Princípio do Desenvolvimento Sustentável.

Além do mais, não se pode esquecer que o ser humano e a manutenção das condições dignas de sobrevivência desse são igualmente objeto de preocupação do direito ambiental, conforme se observa da Carta do Rio que dispõe em seu princípio “1” que os “seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável”²⁰.

Portanto, verifica-se que a discussão em questão é extremamente delicada e relevante, merecendo total atenção do Poder Público, bem como de toda a comunidade jurídica e científica

¹⁹ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Nota técnica nº 5 - **Estimativas do Déficit Habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012)**. Brasília, 2013, Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/131125_notatecnicadirur05.pdf>. Acesso em: 17 de agosto de 2016.

²⁰ THOMÉ DA SILVA, Romeu Faria. **Manual de Direito Ambiental**. p. 61.

em geral, não se podendo mais tolerar a utilização de medidas simplistas para a solução destes graves conflitos.

É necessário que os operadores do direito tomem conhecimento e apliquem as ferramentas legais, doutrinárias e jurisprudenciais consagradas para fins de solução de conflitos entre princípios.

3. DA SOLUÇÃO DOS CONFLITOS ENTRE PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DE TUTELA AMBIENTAL E OS PRINCÍPIOS/DIREITOS FUNDAMENTAIS À MORADIA, À LIVRE INICIATIVA E À PROPRIEDADE

Conforme exposto, a questão dos conflitos existentes entre as normas e princípios de tutela ambiental e os direitos fundamentais à moradia, à livre iniciativa e à propriedade, é extremamente grave e preocupante.

Diante da urgência da situação e da omissão do legislador, incumbe ao Poder Judiciário buscar meios para resolver tais conflitos, entregando ao jurisdicionado a solução mais adequada para cada caso concreto.

Nesse sentido, para solucionar tais conflitos entre normas e princípios igualmente constitucionais, a doutrina e a jurisprudência consagraram algumas ferramentas, que passarão a ser examinadas a seguir.

3.1 Dos conflitos entre princípios e da solução mediante a harmonização e a relação de precedência sob a luz da máxima da proporcionalidade

Os conflitos entre princípios constitucionais são também chamados pela doutrina de casos difíceis, ou *hard cases*²¹. Luís Roberto Barroso, ensina que nesses casos “não há uma formulação simples e objetiva a ser colhida no ordenamento, sendo necessária a atuação subjetiva do interprete e a realização de escolhas, com eventual emprego da discricionariedade”²².

Para a resolução desses conflitos, deve-se, inicialmente, partir da premissa de que inexistem direitos fundamentais absolutos, sendo impossível adotar uma concepção prévia acerca

²¹ DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito Ambiental de Conflitos: O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os casos de colisão com outros direitos fundamentais**, 2015, p.7-9.

²² BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 7ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 360.

da prevalência nos casos de colisão”²³.

De efeito, por mais relevante que seja o direito fundamental protegido, tanto que erigido a nível constitucional, ele não está infenso a eventualmente ser superado por outro direito que se situa na mesma posição hierárquica em determinado caso concreto de colisão²⁴.

Sobre o tema, Alexy²⁵ escreve que “essa relação de tensão não pode ser solucionada com base em uma precedência absoluta de um desses deveres, ou seja, nenhum desses deveres goza, ‘*por si só*, de prioridade’”.

Definida essa premissa, importante destacar que, diferentemente do que se dá com os conflitos de regras (que se resolvem no plano da validade, permanecendo em vigor apenas uma delas), as colisões de princípios são solucionadas no caso concreto mediante ponderação, por meio do uso da máxima da proporcionalidade, fazendo-se preponderar um sobre o outro, sem que esse outro perca sua validade^{26 27}.

Contudo, antes de se estabelecer a ponderação, deve-se sempre buscar a concordância prática entre os princípios colidentes (harmonização)²⁸. Sendo impossível essa conciliação, parte-se para a “relação de precedência condicionada entre os direitos colidentes, mediante a aplicação da máxima da proporcionalidade²⁹.

Nesse sentido, Ronald Dworkin³⁰, ensina que, quando os princípios colidem, aquele que vai resolver o conflito tem de levar em consideração o peso relativo de cada um, sendo que, nesses casos, o princípio com maior peso prevalece, sem que o outro perca a sua validade.

Desenvolvendo essa tese, Robert Alexy³¹ destaca que “se dois princípios colidem – o que ocorre, por exemplo, quando algo é proibido de acordo com um princípio e, de acordo com outro,

²³ DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito Ambiental de Conflitos: O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os casos de colisão com outros direitos fundamentais**, p.8.

²⁴ DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito Ambiental de Conflitos: O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os casos de colisão com outros direitos fundamentais**, p. 41.

²⁵ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 95.

²⁶ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 9ª ed. São Paulo: Malheiros 2009. p. 39.

²⁷ DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito Ambiental de Conflitos: O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os casos de colisão com outros direitos fundamentais**, p.8.

²⁸ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 10ª e. São Paulo: Atlas, 2002. p. 61:

²⁹ DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito Ambiental de Conflitos: O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os casos de colisão com outros direitos fundamentais**, p.9.

³⁰ DWORKIN, Ronad. **Taking rigts seriously**. Cambridge: Harvard University, Press. 1977, 1978. p. 24.

³¹ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. p. 90-91)

permitido – um dos princípios terá que ceder”.

Neste ponto é que se insere a máxima da proporcionalidade. Sobre a aplicabilidade do princípio da proporcionalidade, Pontes Helenilson Cunha³² destacou que não se trata de uma negação da lei, mas sim de uma garantia para a aplicação concreta dos valores consagrados na constituição.

Para Alexy³³, a aplicação da proporcionalidade se divide em três etapas: a) adequação; b) necessidade (meio menos gravoso); c) proporcionalidade em sentido estrito (sopesamento propriamente dito).

Sobre a *adequação*, no ensinamento de Virgílio Afonso da Silva³⁴, significa que uma medida estatal que implique na intervenção de um direito fundamental, necessariamente deve ter como objetivo e ser adequada a consecução de outro direito fundamental. Em outras palavras, “se a adoção de determinada medida traz prejuízos para um dos princípios e não fomenta o outro, ela é inadequada”³⁵. Tem-se aqui a ideia de “custo-benefício” que a medida trará.

Quanto à *necessidade*, como ensina Marcelo Buzaglo Dantas, significa que, quando há dois meios adequados a solucionar uma situação fática, deve ser adotado o que intervenha de modo menos intenso.

Já com relação à *proporcionalidade em sentido estrito*, de acordo com o autor supracitado³⁶, é a regra segundo a qual efetivamente se realiza a ponderação entre os direitos colidentes, examinando-se, sob o prisma da afetação de um e da importância do outro, qual deve prevalecer no caso concreto.

Alexy ensina que a aplicação da proporcionalidade em sentido estrito se dá em três passos: (i) avaliação do grau de não satisfação ou afetação de um dos princípios; (ii) avaliação sobre a importância da satisfação do princípio colidente; (iii) avaliação sobre se a importância da satisfação do princípio colidente justifica a afetação ou a não satisfação do outro princípio³⁷.

³² PONTES, Helenilson Cunha. **O princípio da proporcionalidade e o direito tributário**. São Paulo: Dialética, 2000. p. 51.

³³ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. p. 116-118.

³⁴ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 169-170.

³⁵ DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito Ambiental de Conflitos: O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os casos de colisão com outros direitos fundamentais**, p. 68-70.

³⁶ DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito Ambiental de Conflitos: O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os casos de colisão com outros direitos fundamentais**, p. 68-70.

³⁷ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. p.335-336.

Assim, definida a intensidade da intervenção e o grau de importância da razão da intervenção, encontra-se a conclusão do sopesamento, aplicando-se um princípio e afastando-se o outro³⁸.

Portanto, verifica-se que a solução de conflitos entre princípios constitucionais se dá, inicialmente, mediante a tentativa de harmonização. Não sendo possível, a solução se dará mediante a prevalência de um princípio sobre o outro, ou mediante a ponderação dos valores envolvidos no caso concreto.

Contextualizando-se as técnicas de ponderação acima estudadas ao tema do presente trabalho, no que se refere ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, apesar de ser constitucionalmente protegido, não irá prevalecer de forma absoluta quando em colisão com outros direitos fundamentais.

O conflito, como qualquer outro embate entre princípios constitucionais, deve ser resolvido de acordo com as peculiaridades do caso concreto, mediante ponderação, com base na proporcionalidade³⁹.

Conforme o ensinamento de Patryck de Araújo Ayala⁴⁰, a proteção do meio ambiente “não é, na relação de ponderação, hierarquizada em relação de precedência absoluta e exclusão prima facie, de pretensões e interesses de quais quer naturezas”. Ainda, continua o autor destacando que a proteção dos direitos às futuras gerações não impõe uma obrigação de abstenção absoluta e de intervenção zero sobre o ambiente.

Paulo de Bessa Antunes, em sentido semelhante, já escreveu que a Constituição “deve ser interpretada como um todo, buscando-se a compatibilização de suas diferentes normas, pois não existem normas que sejam ‘mais’ constitucionais que outras”⁴¹.

Portanto, não há como se admitir que o direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado seja considerado hierarquicamente superior a outro direito fundamental em situações de conflito.

³⁸ DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito Ambiental de Conflitos: O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os casos de colisão com outros direitos fundamentais**, p. 71.

³⁹ DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito Ambiental de Conflitos: O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os casos de colisão com outros direitos fundamentais**, p. 42.

⁴⁰ AYALA, Patryck de Araújo. **Devido processo ambiental e o direito fundamental ao meio ambiente**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 91.

⁴¹ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 14ª Edição, revista, ampliada e atualizada: São Paulo, Atlas, 2002, p. 179.

Contudo, como já dito, o que se tem observado na prática no Brasil é o crescimento de doutrinas e interpretações extremamente rígidas e inflexíveis do direito ambiental, como se os princípios e regras de direito ambiental prevalecessem sobre os direitos de caráter aparentemente individual.

Tais entendimentos muitas vezes buscam guarida no princípio da precaução ou, ainda, no princípio da supremacia do interesse público sobre o particular.

Como aponta Dantas, tais interpretações são errôneas do ponto de vista técnico-jurídico. Isso porque, quanto ao “princípio da supremacia do interesse público sobre o privado”, é regra consagrada no âmbito do Direito Administrativo, que não é aplicável a direitos considerados “metaindividuais”, como é o caso dos direitos fundamentais à propriedade, à moradia e à livre iniciativa. Como bem acentua o autor, a hipótese encerra verdadeira situação de colisão entre princípios fundamentais, não se discutindo se um é individual e outro coletivo.

Por outro lado, vale registrar também a crítica de parte da doutrina à invocação errônea do *princípio da precaução* na ponderação de direitos fundamentais colidentes.

Segundo Dantas, o primeiro equívoco comumente cometido é a confusão com entre os princípios da prevenção e da precaução. Com efeito, como ensina o autor, não se pode invocar o princípio da precaução no caos de atividades licenciadas pelo Poder Público, na medida em que nesses casos o princípio a ser invocado é o da prevenção, pois já se conhecem os riscos das atividades. Ou seja, se a obra está licenciada e, conseqüentemente, passou por estudos de impacto ambiental, não há se falar em incertezas.

O segundo equívoco, é a utilização do princípio da precaução de forma indiscriminada. Para o autor é fundamental que se demonstrem no mínimo indícios de que a atividade seja potencialmente causadora de degradação ambiental, não bastando apenas uma alegação imotivada e desarrazoada. Do contrário, o uso do princípio da precaução deve ser afastado, sob pena de se permitirem distorções que impedirão a efetivação do princípio do desenvolvimento sustentável sem qualquer fundamento plausível⁴².

Além disso, no caso de colisão entre o princípio do direito ao meio ambiente equilibrado e outros princípios e direitos fundamentais, o princípio da precaução não pode ser utilizado como

⁴² DANTAS, Marcelo Buzaglo. *Direito Ambiental de Conflitos: O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os casos de colisão com outros direitos fundamentais*, p. 95-96.

única ferramenta solucionadora. Como visto, o conflito de princípios se resolve mediante harmonização e ponderação, mediante o teste da proporcionalidade, atuando o princípio da precaução apenas como uma das variáveis no que toca à análise da adequação.

Não fosse assim, caso se admitisse a utilização do princípio da precaução para todos os casos de impasse, equivaleria a concluir que a solução dos conflitos sempre penderia em favor do direito ao meio ambiente equilibrado, contrariando a tese da inexistência de princípios absolutos.

Portanto, verifica-se que, considerando a omissão do legislador, a solução de conflitos entre os princípios de tutela ambiental e os direitos fundamentais à moradia, trabalho, livre iniciativa e propriedade, passa pela harmonização e, não sendo essa possível, pela relação de precedência de um sobre o outro, sob à luz da proporcionalidade, sendo certo que, por vezes o princípio do meio ambiente equilibrado irá prevalecer e, em outros casos concretos, prevalecerão os direitos à moradia, ao trabalho, à livre iniciativa e à propriedade.

3.2 Da aplicação prática das alternativas de resolução dos conflitos entre os princípios e regras de tutela ambiental e os direitos fundamentais à moradia, à propriedade e à livre iniciativa em áreas urbanas consolidadas

Passa-se aqui a demonstrar alguns exemplos de aplicação prática pelos tribunais brasileiros das técnicas de solução de conflitos entre princípios acima destacadas, iniciando-se pelo conflito entre o direito ambiental versus direito à moradia e à propriedade e, após, pelo conflito entre o direito ambiental e os direitos ao trabalho e à livre iniciativa.

Vale destacar que, neste artigo, buscar-se-á trazer apenas exemplos práticos de caso de prevalência dos direitos à habitação, livre iniciativa e propriedade, tendo em vista que o objetivo aqui é demonstrar casos práticos de mitigação das normas de proteção ambiental. Não obstante, evidentemente, isso não se dá em todos os casos. Como dito acima, a relação de prevalência deve ser definida mediante a observância dos casos concretos, sob à luz da proporcionalidade, cabendo ressaltar que em inúmeros casos o direito ao meio ambiente equilibrado prevalece sobre os direitos à propriedade, à livre iniciativa e até mesmo sobre o direito à moradia.

Inicialmente, cabe apresentar um caso em que foi aplicada a harmonização entre o princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito à moradia. No caso, julgado pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, embora o tribunal tenha determinado a demolição da

edificação, condicionou essa demolição à garantia de designação pelo Poder Público de local para moradia da família, *Verbis*:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE. DIREITO À MORADIA. DIGNIDADE PESSOA HUMANA. PONDERAÇÃO. RECOMPOSIÇÃO DO MEIO. DESIGNAÇÃO DE NOVO LOCAL PARA HABITAÇÃO DA FAMÍLIA.

Tendo em vista que não há direito fundamental absoluto, havendo o embate entre o direito fundamental difuso ao um meio ambiente hígido e o direito fundamental à moradia, que perpassa pela dignidade da pessoa humana, em que pese a prevalência geral do primeiro, porque sensível e afeto a toda a ojetividade, há casos da prevalência deste, afim de garantir o mínimo existencial no caso concreto. Trata-se de prevalência, jamais total subrogação de um sobre o outro. Desta forma, demonstrada ocupação de área de preservação permanente ou terreno de marinha, com fins de moradia por tempo considerável, deve o possessor demolir a construção ilegitimamente levada a efeito, recompondo o meio integralmente ou pagando multa indenizatória direcionada para tal fim. Entretanto, a desocupação somente poderá ser efetivada após garantia do Poder Público de designação de novo local adequado para moradia da família. (TRF4. APELAÇÃO CÍVEL Nº 2005.04.01.032019-0/SC. Rel: Des. Federal Maria Lúcia Luz Leiria. Publicado em 26/11/2009).

Também cabe destacar a Apelação Cível n. 2008.049652-8, julgada em 30/08/2011, na qual também houve preponderância dos direitos fundamentais à propriedade e à moradia. Nesta excelente decisão, que representa uma verdadeira aula sobre as técnicas de solução de conflitos entre princípios constitucionais, o Tribunal ingressou na análise do aspecto da *adequação* da máxima da proporcionalidade, reconhecendo o excessivo gravame que a medida demolitória causaria aos direitos dos particulares, sem que, em contrapartida, houvesse efetivo benefício ao meio ambiente.

O Superior Tribunal de Justiça também já analisou o tema, proferindo acórdão de forma unânime fazendo preponderar o direito à moradia sobre os princípios e regras de proteção ambiental:

PENAL. DANO AO MEIO AMBIENTE (ART. 40 DA LEI N. 9.605/98).

CONSTRUÇÃO DE CASA DE ADOBE. DELITO INSTANTÂNEO DE EFEITOS PERMANENTES. CONDUTA ANTERIOR À LEI INCRIMINADORA. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. CRIME. INEXISTÊNCIA. DOLO DE DANO. AUSÊNCIA. MORADIA.

DIREITO SOCIAL FUNDAMENTAL. ÁREA CONSTRUÍDA. 22 (VINTE E DOIS) METROS QUADRADOS. INSIGNIFICÂNCIA. PROCESSO PENAL. JUSTA CAUSA. AUSÊNCIA. [...]

4. A construção de casa para servir de moradia ao acusado e sua família não configura dolo de dano ao meio ambiente, pois traduz necessidade e direito fundamental ao chão e ao teto (art. 6º da Constituição Federal).

5. O direito penal não é a *prima ratio*; o dano causado ao meio ambiente decorrente da edificação de casa com 22 (vinte e dois) metros quadrados não ultrapassa os limites do crime de bagatela e pode ser resolvido por meio de instrumentos previstos em outros ramos do Direito Civil.

6. Ordem concedida para cassar o acórdão e restaurar a sentença absolutória. (HC 124.820/DF, Rel. Ministro CELSO LIMONGI (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TJ/SP), SEXTA TURMA, julgado em 05/05/2011, DJe 22/08/2011)

Por fim, da jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 4ª Região cabe citar o acórdão proferido nos autos Apelação Cível nº 5005829-42.2012.404.7004, julgada em 14/10/2015. O caso trata de edificação localizada em unidade de conservação (Área de Proteção Ambiental das Ilhas e Várzeas do Rio Paraná), criada por Decreto de 20/09/1997.

No caso, para afastar o pedido demolitório, o Tribunal reconheceu que a área em questão está localizada em região consolidada urbana e que remonta ocupação histórica de 1960 (isto é, muito anterior do decreto que criou a unidade de conservação), não havendo vegetação no local desde longa data, estando a área ocupada por infraestrutura do Distrito, como rede de esgoto, pavimentação, energia e água. Ainda, invocou-se expressamente os dispositivos legais do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) que permitem a regularização fundiária de interesse específico dos assentamentos inseridos em área urbana consolidada e que ocupam Áreas de Preservação Permanente.

Nessa mesma esteira, cabe citar a Apelação Cível nº 500167170.2014.4.04.7004/PR, julgado em 09/09/2015. Neste caso, o particular propôs ação ordinária contra o IBAMA, com pedido de liminar para a suspensão da exigibilidade da cobrança da multa administrativa aplicada e suspensão do Termo de Embargo aplicados devido à existência de construção em área de preservação permanente.

O feito foi julgado procedente confirmando-se a sentença, que, aliás, contou com o parecer positivo do Ministério Público Federal. Para a procedência do feito, o juízo *a quo*, apesar de reconhecer a ocupação irregular de área de preservação permanente, destacou que a localidade de Porto Figueira é uma área urbana consolidada historicamente desde 1960, com vias pavimentadas (asfalto), serviços públicos de fornecimento de água potável, energia elétrica, rede de esgoto, etc., sendo densamente ocupada por moradia de pescadores, perdendo há anos toda a característica de floresta natural.

Destacou-se também que a remoção da edificação em questão isoladamente não surtiria efeitos significantes ao meio ambiente, haja vista que as adjacências do local se encontram

também edificadas, de modo que a efetiva recuperação do meio ambiente ao seu estado natural dependeria de ação conjunta, com a remoção de todas as construções instaladas na área do Distrito (abstráida aqui a análise da razoabilidade dessa medida extrema). Portanto, sob a luz do princípio da proporcionalidade, entendeu-se que a demolição não era medida adequada à solução do impasse.

Demonstrados os casos práticos de solução de conflitos entre o direito ao meio ambiente equilibrado e os direitos à moradia e à propriedade, passa-se agora à análise de casos práticos de solução de conflitos entre as normas de tutela ambiental e os direitos à livre iniciativa e ao trabalho

Para iniciar, cabe mencionar o acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região na Apelação nº 500298645.2010.404.7208, publicada em 11/07/2012), que resolveu conflito envolvendo a construção de quiosques de praia no município de Balneário Camboriu, conhecido por sua vocação turística. No caso, o tribunal indeferiu o pedido demolitório entendendo que a simples remoção não contribuiria em nada com a recomposição ambiental, uma vez que no mesmo local existem diversos outros quiosques, calçadas e até via pública, inexistindo qualquer vegetação de restinga. Tratando-se, portanto, de situação consolidada.

Cita-se também o voto da então juíza, hoje Ministra do Superior Tribunal de Justiça, Eliana Calmon, em julgamento pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

Sob o aspecto substancial, verifico que não é possível que o Judiciário não tenha compromisso com a atividade econômica que está ao seu redor, adotando medidas enérgicas com vistas à suspensão de um empreendimento 'sine diae', por mera suspeita quanto ao impacto ambiental que possa o mesmo causar.

Não se pode ter dúvida que haverá impacto ambiental pela efetivação do empreendimento da marina, porque o mesmo quebrará a harmonia da primitiva natureza local, a qual inclui a mendicância abrigada nas proximidades e os meliantes que atacam incautos observadores da belíssima vista.

Entretanto, é preciso que a vida moderna siga as necessidades da evolução social, sem romper de forma degradante com a natureza.

Por isso mesmo, o projeto da 'marina', 'sub judice', foi estudado, observado e examinado por mais de uma década (TRF-1 - AG: 16427 BA 96.01.16427-8, Relator: Juíza Eliana Calmon, Data de Julgamento: 11/09/1996, Quarta Turma, Data de Publicação: 28/11/1996 DJ p.91604).

Ainda, cabe aqui trazer à baila a ADIN n. 3.540-1/DF, julgada pelo Supremo Tribunal

Federal, tendo como relator o Min. Celso de Mello. Tal caso, como aponta Marcelo Dantas⁴³, é o verdadeiro *leading case* na matéria no Brasil. Neste processo, a corte enfrentou alegação de inconstitucionalidade do art. 4º, *caput* e parágrafos, do Código Florestal de 1965, com a redação dada pela MP n. 2.166-67/01, que permitia ao órgão ambiental competente autorizar a supressão de vegetação de preservação permanente nos casos de utilidade pública e interesse social, mediante procedimento administrativo próprio.

A ação em questão foi julgada improcedente e, para tanto, a corte destacou expressamente que se deve buscar uma conciliação entre os direitos fundamentais ao desenvolvimento econômico e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, em nítida hipótese de harmonização.

Diante desses inúmeros julgados, pode-se perceber que alguns tribunais brasileiros já vêm tomando conhecimento e aplicando expressamente as hipóteses de solução dos conflitos entre princípios, de modo a solucionar a dicotomia entre os princípios e regras relativos à proteção ambiental e os direitos fundamentais à moradia, à propriedade, à livre iniciativa e ao trabalho.

Essas decisões, ademais, demonstram que, para a solução entre esses conflitos, não se pode admitir a prevalência simplista das normas de proteção ambiental. É necessário sopesar os valores constitucionais envolvidos, em especial os mais sensíveis, de modo a garantir aos cidadãos a dignidade e o mínimo substancial para a sua existência, concretizando-se esses valores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A consagração dos princípios e regras de proteção ambiental e urbanística representa um inegável e significativo avanço das sociedades contemporâneas com vistas a garantir o desenvolvimento socioeconômico em consonância com a preservação do meio ambiente e a qualidade da vida humana para as presentes e futuras gerações.

A despeito dessa mudança de paradigmas que se observou no decorrer de décadas, resultando em uma conscientização ambiental notável entre a população, empresas e governos, não há como se olvidar a importância de se buscar constantemente a preservação do meio ambiente, já que esse ainda continua sendo ameaçado e agredido. De fato, não se pode pensar em abrir mão, em nenhum momento, da sistemática de proteção ambiental que se consolidou,

⁴³ DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito Ambiental de Conflitos**: O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os casos de colisão com outros direitos fundamentais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p. 175.

sob pena de se verem repetidas tragédias ambientais pretéritas e recentes.

Contudo, no caso do Brasil, como visto, algumas normas de proteção ambiental e urbanísticas foram editadas em descompasso com o contexto histórico, as características de cada ambiente e as situações humanas consolidadas, especialmente no tocante ao meio ambiente urbano.

Tal situação representa um evidente contrassenso, ainda mais em se tratando de um país de dimensões continentais, com uma marcante diversidade regional e um histórico de ocupações irregulares de encostas, morros e outras áreas ambientalmente protegidas e com um enorme déficit habitacional.

Como consequência, a própria legislação urbanística e ambiental colaborou com o desenvolvimento urbano informal no país, uma vez que prevê um sistema de planejamento urbano excessivamente tecnocrático, que não expressa as realidades socioeconômicas da maioria das regiões do Brasil.

Para piorar, as poucas previsões legais voltadas à regularização fundiária são ainda praticamente “letras mortas”, uma vez que a experiência de regularização fundiária no Brasil ainda é muito tímida, seja por omissão do Poder Público em implantar tais projetos, seja em razão das severas resistências por parte de órgãos e entidades que insistem em interpretar a legislação ambiental de forma extremamente inflexível.

Nesse sentido, os conflitos entre as normas de proteção ambiental e os direitos à moradia, livre iniciativa e propriedade apenas se agravam, causando uma situação de extrema insegurança jurídica, o que traz prejuízos a milhões de cidadãos, que vivem em condições precárias, em áreas perigosas, na maioria das vezes sem a menor infraestrutura, tal como luz elétrica de qualidade, água potável, vias de circulação, áreas verdes e de lazer, dentre outros. Ainda, tudo isso também amplia os danos ao meio ambiente, na medida em que a situação acima narrada contribui com o surgimento de novas ocupações irregulares.

Desse modo, evidencia-se o relevante papel que o Poder Judiciário pode exercer na resolução dessas tensões, aplicando-se as medidas de solução de conflitos entre princípios expostas no presente trabalho, buscando-se, de início, a harmonização entre esses princípios conflitantes, e não sendo possível, aplicando-se a ponderação para a prevalência de um sobre o outro sob o prisma da proporcionalidade.

Evidentemente, essa situação não é a ideal. Como visto, o correto seria que o Poder Público, em ação conjunta com todos os seus poderes, sanasse tais questões antes de elas serem apresentadas ao Poder Judiciário, seja realizando uma fiscalização efetiva e célere para impedir novas situações irregulares, implantando efetivas medidas para a educação ambiental da população, seja realizando o planejamento urbano de forma mais consistente e conexa com as realidades locais, ou, ainda, aplicando os projetos de regularização fundiária e concretizando a política urbana.

Enquanto, porém, tal cenário não se concretiza, continuará o Poder Judiciário exercendo o papel fundamental na solução dos conflitos entre os princípios antes destacados, de forma a promover o desenvolvimento sustentável e garantir a dignidade humana.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 9ª Edição, revista, ampliada e atualizada: Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2006.

_____. **Indústria siderúrgica: impactos ambientais e controle da poluição – Uma outra visão ou defesa de uma agressão injusta**. Revista de Direito Ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 25, p. 175-192, jan./mar. 2002.

_____. **Áreas protegidas e propriedade constitucional**. São Paulo: Atlas, 2011.

_____. **Direito Ambiental**. 14ª Edição, revista, ampliada e atualizada: São Paulo, Atlas, 2002, p. 179.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 9ª ed. São Paulo: Malheiros 2009.

AYALA, Patryck de Araújo. **Devido processo ambiental e o direito fundamental ao meio ambiente**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 7ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> acesso em 06 de setembro de 2016.

BRASIL. **Lei nº 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. <Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm> acesso em 06 de setembro de 2016.

BRASIL. **Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965**. Institui o novo código florestal. <Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4771.htm> acesso em 06 de setembro de 2016.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979** - Dispõe sobre o parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm> acesso em 06 de setembro de 2016.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001** - Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> acesso em 06 de setembro de 2016.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009** - Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm> acesso em 06 de setembro de 2016.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7 Ed. Coimbra: Almedina, 2003.

_____. **Proteção do ambiente e direito de propriedade (crítica de jurisprudência ambiental)**. Coimbra, 1995.

CARVALHO, Délton Winter de. **Dano ambiental futuro: a responsabilidade civil pelo risco ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

CHRISTMANN, Luiza Landerdahl. **Direito Ambiental Urbanístico na Constituição Federal/1988**. Pós-graduação - Universidade do Sul de Santa Catarina – Unisul. 20-?.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito Ambiental de Conflitos: O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os casos de colisão com outros direitos fundamentais.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

DWORKIN, Ronad. ***Taking rights seriously.*** Cambridge: Harvard University, Press. 1977, 1978.

FERNANDES, Edésio. **Política Nacional de Regularização Fundiária, Contexto, Propostas e Limites.** Revista de Direito Imobiliário. Ed. 56/241. jan.-jun./2004.

FLORIANÓPOLIS. **Lei Municipal nº 9448 de 20 de janeiro de 2014.** Institui o programa de regularização fundiária no município de Florianópolis, e dá outras providências. Disponível em <<http://www.cmf.sc.gov.br/legislacao>> acesso em 06 de setembro de 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Nota técnica nº 5 - Estimativas do Déficit Habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012).** Brasília, 2013, Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/131125_notatecnicadirur05.pdf>. Acesso em: 17 de agosto de 2016.

LEITE. José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo, extrapatrimonial.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 10ª e. São Paulo: Atlas, 2002.

PONTES, Helenilson Cunha. **O princípio da proporcionalidade e o direito tributário.** São Paulo: Dialética, 2000.

SILVA, Fernando Quadros da. **A livre iniciativa como direito fundamental.** In: VAZ, Paulo Afonso Brum. SCHAFFER, Jairo Gilberto (Orgs.). Curso modular de Direito Constitucional. Florianópolis: Conceito, 2008, p. 147-172.

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

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional.** 10ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 35ª ed. São Paulo: Editora Malheiros: 2012.

SILVA, José Afonso. Direito Urbanístico Brasileiro. 2 ed.. São Paulo: Malheiros, 1997, pag.31 - 32.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. São Paulo: Malheiros, 2009.

RODRIGUES, Arlete M. **Produção e Consumo do e no Espaço – Problemática Ambiental Urbana**. São Paulo. Hucitec, 1998.

THOMÉ DA SILVA. Romeu Faria. **Manual de Direito Ambiental**. 5ª ed. Salvador: Editora Jus Podivm.

ÁGUA, METRÓPOLES E RISCOS: DESAFIOS AMBIENTAIS PARA A JUSTIÇA DE HOJE E DE AMANHÃ

Gilson Jacobsen¹

INTRODUÇÃO

O propósito do presente artigo é investigar o mais importante dos temas ambientais, qual seja o sempre atual e candente tema da água; mas não apenas na perspectiva de sua essencialidade ou no contraponto de sua escassez, como usualmente se tem feito.

O que se pretende neste estudo é ampliar o espectro dos riscos que envolvem os recursos hídricos, com especial destaque para o que se passa com a água em nossas metrópoles, sejam elas megacidades ou ainda não.

Essa leitura da gramática urbana talvez venha a revelar novos e desafiadores riscos em termos hídricos. Por outro lado, talvez também revele um momento de grande sensibilidade e valorização dos ambientes com água em muitas cidades. Como se a urgência das horas, diante dessa delicada questão ambiental, acabasse por escancarar ainda mais dois opostos ecológico-urbanos; opostos, aliás, típicos destes tempos complexos.

Assim, diante da água preservada, enaltecida e valorizada, por certo sempre haverá alívio, aplauso e esperança no porvir das metrópoles e de seus habitantes. Contudo, diante da constatação da ampliação dos riscos e da reiterada omissão estatal, caberá, desde já, perquirir: qual o papel e a real aptidão do direito ambiental e da própria Justiça – hoje e no futuro – para reverter o delicado quadro hídrico ou reparar eventuais danos já consumados?

A pesquisa está estruturada em três tópicos. O primeiro é destinado a apresentar o relevante tema da água no contexto de alguns dos principais riscos já vivenciados por milhões de pessoas, como escassez, racionamento e contaminação. O segundo, para investigar a íntima correlação que existe entre as metrópoles e a água, com o surgimento de novos riscos hídricos,

¹ Doutor e Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí - Univali; Dottore di Ricerca in Diritto pubblico presso Università Degli Studi di Perugia/Italia; Juiz Federal integrante da 3ª Turma Recursal dos JEFs em Florianópolis/SC; Professor do Mestrado em Ciência Jurídica da Unival e Professor de Direito Processual Civil dessa mesma universidade, *Campus* Kobrasol (São José/SC).

mas também com alentadores traços de valorização de espaços urbanos com água. O terceiro, por fim, voltado a debater a função do direito ambiental e os desafios e limites da própria Justiça no enfrentamento do tema no contexto de uma sociedade de risco.

A investigação, o tratamento dos dados e a elaboração do relato desta pesquisa são realizados com base no método dedutivo², e as técnicas utilizadas são a do referente³, a de categorias⁴ e a de conceitos operacionais⁵, com pesquisa bibliográfica referenciada ao final.

1. A ÁGUA E ALGUNS RISCOS QUE A CERCAM

A água constitui componente líquido essencial para a sustentação da vida em todos os seus aspectos e desenvolvimento. Trata-se, pois, de um bem valioso, indispensável tanto à vida quanto a todas as atividades humanas, em todas as épocas⁶.

Segundo Miranda⁷, a água sempre foi um mineral abundante em nosso planeta, porém raro no Sistema Solar. Representa sempre mais da metade da composição dos seres vivos e por isso mesmo, diferentemente de outros minerais, a água está sempre associada à vida. Além disso, a água é também um importante insumo nos mais diversos processos produtivos. Por estranho que possa parecer, até mesmo no meio do fogo existe muito vapor de água⁸.

Apesar de tudo isso, demorou para a humanidade descobrir do que exatamente era feita a água. Faz menos de 300 anos a descoberta de sua composição química (H₂O), fruto de muitas experiências, com destaque para Antoine Lavoisier, que conseguiu produzir água a partir de dois gases, e para Alessandro Volta, que conseguiu decompor a água nos dois gases, por meio da

2 “**MÉTODO DEDUTIVO**: base lógica da dinâmica da Pesquisa Científica que consiste em estabelecer uma formulação geral e, em seguida, buscar as partes do fenômeno de modo a sustentar a formulação geral.” (PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**: Teoria e Prática. 12 ed. rev. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. p. 86).

3 “**REFERENTE**: explicação prévia do motivo, objetivo e produto desejado, delimitando o alcance temático e de abordagem para uma atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa.” (PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**: Teoria e Prática. p. 209).

4 “**CATEGORIA**: palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma ideia.” (PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**: Teoria e Prática. p. 197).

5 “**CONCEITO OPERACIONAL [COP]**: definição estabelecida ou proposta para uma palavra ou expressão, com o propósito de que tal definição seja aceita para os efeitos das ideias expostas.” (PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**: Teoria e Prática, p. 198).

6 CUSTÓDIO, Helita Barreira. Princípios constitucionais da proteção das águas e da saúde pública. **Revista de Direito Sanitário**. São Paulo, vol. 3, n. 1, mar/2002. p. 95.

7 MIRANDA, Evaristo Eduardo de. **A água na natureza e na vida dos homens**. Aparecida, SP: Idéias e Letras, 2004. p. 17.

8 MIRANDA, Evaristo Eduardo de. **A água na natureza e na vida dos homens**. p. 17.

eletricidade⁹.

Nesse ponto, é preciso considerar que a água pronta para consumo praticamente não se encontra disponível na Natureza. E a rigor, para que possa ser utilizada na ingestão, preparo de alimentos e higiene pessoal, a água necessita de uma série de tratamentos específicos. Esses tratamentos servem, por exemplo, para eliminação de agentes patogênicos, correção química da água e eliminação da turbidez. Assim, quando se fala em *produção de água*, está se fazendo referência, justamente, ao tratamento mínimo pelo qual a água passa ou deve passar até poder ser consumida, levando em consideração a qualidade da água que é captada e seu consumidor final¹⁰.

Apesar de sua essencialidade, a água vem se tornando cada vez mais escassa em diversas partes do mundo, inclusive no Brasil.

Villiers¹¹ exorta para o fato de que em toda a África já se tornou normal pessoas andarem um quilômetro, ou dois, ou seis para procurar água, sendo que nas áreas mais áridas as pessoas percorrem distâncias ainda maiores, e às vezes só encontram um tanque lamacento em virtude do uso excessivo. E lembra que mais de 90% dos africanos ainda cavam a terra em busca de água, e as doenças veiculadas pela água [tifo, disenteria, esquistossomose e cólera] são comuns.

Ante esse quadro, a perspectiva em relação ao futuro próximo não é alentadora. Se não for alterado o estilo de vida social, um quarto da população mundial sofrerá com o problema da escassez nas próximas décadas. Além disso, a contaminação da água vem crescendo assustadoramente, especialmente nas zonas costeiras e nas grandes cidades do mundo. Só no século XX a demanda de água aumentou em mais de seis vezes, superando em duas vezes o crescimento demográfico no mesmo período. Para se ter uma idéia numérica do desperdício e da escassez de água, e levando em consideração que 80 litros/dia são suficientes para a manutenção de uma pessoa em bons níveis de saúde e higiene, a população de Madagascar sobrevive com o volume *per capita* de 5,4 litros/dia, enquanto um cidadão norte-americano usa mais de 500 litros/dia¹².

Foi na realidade a crise do petróleo, no início da década de 1970, que ampliou o debate

⁹ MIRANDA, Evaristo Eduardo de. **A água na natureza e na vida dos homens**. p. 17-18.

¹⁰ ANÁLISE SETORIAL: Abastecimento de água. Panorama Setorial/Gazeta Mercantil. v. I. jun.2001. p. 151.

¹¹ VILLIERS, Marq de. **Água**. Tradução de José Kocerginsky. Rio de Janeiro: Ediouro, 2002. p. 34.

¹² HIRATA, Ricardo. Recursos hídricos. In: TEIXEIRA, Wilson *et al.* (Orgs.). **Decifrando a Terra**. São Paulo: Oficina de Textos, 2000. p. 422-424.

mundial sobre a escassez absoluta e relativa dos recursos naturais¹³.

No Brasil, houve significativos avanços no abastecimento de água e avanços menos significativos no saneamento. Mesmo assim, em muitas de nossas grandes cidades, o abastecimento de água ainda sofre perdas de mais de 50% na fase de transporte e distribuição. É grave em nosso país, ademais, o problema da poluição das redes pluviais, dos rios, dos canais, das lagoas, das baías e oceanos pelos efluentes¹⁴ líquidos não tratados, tanto domésticos quanto industriais. Prova disso é que uma parcela superior a 70% das internações hospitalares brasileiras está ligada a algum tipo de infecção de veiculação hídrica. O maior problema de saúde pública no Brasil, por isso mesmo, continua sendo a água contaminada¹⁵.

Assim, apesar de o Brasil ser um país privilegiado, na medida em que aqui correm 53% da água doce da América do Sul e 12% da vazão total mundial¹⁶, e como também tem, em seu subsolo, parte do Aquífero Guarani, o maior em volume de água doce do mundo¹⁷, paradoxalmente “mais de 40 milhões de brasileiros não recebem água de forma regular, não podem confiar na qualidade da água que chega nas suas torneiras e vivem sob um penoso regime de rodízio ou racionamento”¹⁸.

Como a água se torna cada vez mais escassa, algumas cidades têm sido obrigadas a adotar medidas para minimizar essa falta. A cidade de São Paulo, por exemplo, “há vários anos vem se utilizando de racionamento de água em áreas onde seus mananciais não suprem a demanda”¹⁹.

A escassez de água, aliás, já está muito mais próxima de cada um de nós do que se supõe. E o que mais preocupa nesse quadro, é que esse drama não tem merecido a devida atenção das autoridades constituídas. De fato, para Rebouças²⁰, “a inércia política dos governos agrava substancialmente a crise da água no mundo, em geral, e no Brasil, em particular”.

Em março de 2003, por ocasião da instituição do Ano Mundial da Água (2003) pela

¹³ CUNHA, Luís Henrique; COELHO, Maria Célia Nunes. Política e gestão ambiental. In: CUNHA, Sandra Batista da; GUERRA, Antonio José Teixeira (Orgs.). **A questão ambiental**: diferentes abordagens. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. p. 51.

¹⁴ “A descarga e o fluxo de líquidos residuais no meio ambiente” [DASHEFSKY, H. Steven. **Dicionário de ciência ambiental**. Tradução de Eloísa Elena Torres. São Paulo: Gaia, 1997. p. 109].

¹⁵ SIRKIS, Alfredo. O desafio ecológico das cidades. In: TRIGUEIRO, André (Coord.). **Meio ambiente no século 21**: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p. 226.

¹⁶ HIRATA, Ricardo. Recursos hídricos. p. 424.

¹⁷ O MUNDO com sede [Editorial]. **Cadernos Le Monde diplomatique**, São Paulo: Instituto Abaporu. n. 3, 2003. p. 3.

¹⁸ REBOUÇAS, Aldo. O paradoxo brasileiro. **Cadernos Le Monde diplomatique**, São Paulo: Instituto Abaporu. n. 3, 2003. p. 38.

¹⁹ ANÁLISE SETORIAL: Abastecimento de água. São Paulo: Panorama Setorial/Gazeta Mercantil. v. II. jun.2001. p. 3.

²⁰ REBOUÇAS, Aldo. O paradoxo brasileiro, p. 40.

Assembléia Geral das Nações Unidas, a Unesco divulgou um relatório responsabilizando a “inércia política” dos governos pelo agravamento permanente da redução dos mananciais do planeta²¹.

É certo que os problemas mais graves do planeta são globais²². E a água está mesmo em perigo. Isto porque a quantidade de água que existe hoje no planeta é a mesma que existia na pré-história. Nem mais, nem menos. Apesar disso os seres humanos consomem água, desperdiçam-na, envenenam-na e mudam os ciclos hidrológicos²³, indiferentes às consequências: muita gente, pouca água, água nos lugares errados e em quantidades erradas²⁴.

Consequência disso é que mais de 1 bilhão de pessoas não têm acesso à água potável²⁵ e mais de 2,9 bilhões não têm acesso a serviços de saneamento. E a realidade é que a cada oito segundos morre uma criança por causa da contaminação da água potável, enquanto o saneamento tende a ficar pior por causa do deslocamento do homem do campo para as favelas dos centros urbanos²⁶.

No passado, a qualidade da água era medida levando-se em conta, basicamente, a ausência de microorganismos patógenos, sua limpidez e outras características físico-químicas. Hoje, porém, a poluição hídrica envolve substâncias inodoras, transparentes, difíceis de serem detectadas, e algumas vezes imunes aos melhores sistemas de tratamento de água²⁷.

Por tudo isso, Lubambo de Melo²⁸ conclui que se pode falar em um direito à água e, mais

²¹ O MUNDO com sede, p. 3.

²² NALINI, José Renato. *Ética ambiental*. Campinas: Millennium, 2001. p. XXXVIII.

²³ O conceito operacional de *ciclo hidrológico* que aqui se adota é o seguinte: “O ciclo hidrológico é a forma como a água circula pelos sistemas da Terra, de uma altura de 15 quilômetros acima do solo até uma profundidade de aproximadamente 5 quilômetros. Trata-se de um sistema químico quase estável e auto-regulável, que transfere a água de um “reservatório” para outro em ciclos complexos. Ditos reservatórios são os rios e lagos, os oceanos, a umidade atmosférica (nuvens e chuvas), os lençóis freáticos, os aquíferos subterrâneos, as calotas polares e o solo saturado (a tundra ou as áreas alagadas). O ciclo é justamente o processo de transferência de água de um estado – ou reservatório – para outro através da gravidade ou da aplicação de energia solar, em períodos que podem variar de algumas horas até milhares de anos. O sistema funciona porque mais água evapora dos oceanos do que retorna para ele diretamente na forma de chuva ou neve. E é essa diferença que torna possível nossa vida, pois quando a chuva cai é sob a forma de água doce, de modo que o processo purifica a água de suas impurezas e a devolve potável. Trata-se do processo mais importante da dinâmica externa da Terra. A fase mais importante deste ciclo para o homem é a fase líquida, em que a água está disponível para pronta utilização” [JACOBSEN, Gilson. **Recursos hídricos no ordenamento jurídico brasileiro**: responsabilidade do Estado por omissão. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Mestrado em Ciência Jurídica – CPCJ da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, área de concentração em Fundamentos do Direito Positivo, como requisito final à obtenção do grau de Mestre em Ciência Jurídica. Orientador: Prof. Dr. Paulo Márcio Cruz. Itajaí, 2005. p. 36-37].

²⁴ VILLIERS, Marq de. *Água*. p. 36.

²⁵ “A água potável deve ser fresca, clara, inodora [qualquer odor torna a água suspeita] e de sabor agradável. Deverá conter sais minerais em quantidade variável e poderá apresentar microorganismos não patogênicos. O pH não deve ser inferior a 7” [ANÁLISE SETORIAL: Abastecimento de água, p. 103].

²⁶ VILLIERS, Marq de. *Água*. p. 40.

²⁷ MIRANDA, Evaristo Eduardo de. *A água na natureza e na vida dos homens*. p. 30.

²⁸ LUBAMBO DE MELO, Murilo Otávio. *Direito fundamental à água*. In: II Congresso Jurídico de Estudantes de Direito, 2003, Recife.

do que isso, que esse direito, apesar de não estar explícito na constituição, “é direito fundamental não só formalmente, uma vez que é componente indissociável de outros direitos fundamentais positivados, mas também materialmente, já que decorre do princípio da dignidade da pessoa [...] dentro do Estado Democrático Social de Direito”.

Com essas considerações acerca da água, já é possível passar a tratar de uma cada vez maior e mais importante vinculação que existe entre a água e o desenvolvimento urbano.

2. A METRÓPOLE E SUA INTERAÇÃO COM A ÁGUA

Compreender a importância e as transformações que os ambientes com água causam para a realidade das cidades é tarefa que exige enorme sensibilidade, sobretudo do ponto de vista da interpretação física e cultural nesses dias, em que ocorre uma valorização da água como elemento paisagístico urbano²⁹.

Historiadores, geógrafos e antropólogos têm destacado a importância, estrutural e simbólica, da água no que se refere à formação de muitas cidades³⁰. Essa relação que se estabelece, porém, não é isenta de riscos. Riscos de toda ordem.

A Diretiva 60, por exemplo, publicada pela União Europeia em 2000, considera relevante reduzir o risco hidráulico e aquele decorrente da poluição. É que, entre as múltiplas causas da degradação ambiental, situa-se a crescente pressão que incide sobre o ambiente natural e fluvial. Assim, há risco hidráulico na canalização de rios ou no uso indevido de áreas vitais para sua dinâmica, o que pode ser evitado com ações preventivas e abordagens multidisciplinares voltadas à valorização dos cursos d'água como corredores ecológicos, paisagens culturais e oportunidades de desenvolvimento urbano³¹.

Passa-se, então, a reconhecer ou dar ao curso d'água, além de um valor ambiental, também um valor urbano, cultural e paisagístico³². A um só tempo, isso rende ensejo, por

II Congresso Jurídico de Estudantes de Direito, 2003. p. 9. Disponível em: <<http://www.cnbb.org.br/cf/cf2004/artigos.php>>. Acesso em: 09 mar. 2004.

²⁹ MELGAREJO, Joaquín; MARTÍ, Pablo; MOLINA, Andrés (Eds.). **Agua, arquitectura y paisaje en Europa**, Sant Vicent del Raspeig: Publicacions Universitat D'Alacant, 2016. Prólogo.

³⁰ FARINELLA, Romeo. Fiume e coste, *waterfront* e corridoi. L'acqua come progetto urbano. In: MELGAREJO, Joaquín; MARTÍ, Pablo; MOLINA, Andrés (Eds.). **Agua, arquitectura y paisaje en Europa**, Sant Vicent del Raspeig: Publicacions Universitat D'Alacant, 2016. p. 48.

³¹ FARINELLA, Romeo. Fiume e coste, *waterfront* e corridoi. L'acqua come progetto urbano. p. 56.

³² FARINELLA, Romeo. Fiume e coste, *waterfront* e corridoi. L'acqua come progetto urbano. p. 56.

exemplo, a diversificar os espaços públicos e a reforçar a biodiversidade. Não com vistas à valorização imobiliária, por óbvio, mas à reciclagem das nossas cidades e territórios³³.

Essa valorização da água como elemento paisagístico é relativamente recente, lembram Ciriquián e López³⁴, pois o mar, os rios e as áreas molhadas sempre representaram ou um valor econômico ou um problema hidráulico com o qual há que se conviver.

Assim, aquilo que a maioria das cidades não enxergava como tendo algum valor urbano, passa a ter valor paisagístico e cultural. Não é por outra razão que temos assistido à transformação – ou remodelação – de antigos espaços portuários em belíssimas áreas urbanas³⁵.

Nessa dimensão se tem sustentado que os rios são testemunhos da evolução da civilização, sendo que “o problema atual está precisamente na dificuldade que os rios têm em fluir, e no aumento progressivo dessa dificuldade na medida em que o mundo vai se tornando mais urbano”³⁶.

O crescimento da civilização urbana, aliás, se deu primordialmente junto aos cursos d’água. Nesse aspecto, segundo lembra Peixoto³⁷, as mudanças são radicais: hoje existem três novas cidades sul-americanas entre as dez mais populosas do mundo.

É que, cada vez mais, somos urbanos; e se hoje 54% da população já habitam nas cidades, essa proporção deve aumentar para 66% até 2050. A própria UN-Habitat, braço de habitação da ONU, demonstra que a aceleração da urbanização, combinada com o crescimento da população ao redor do planeta, pode agregar 2,5 bilhões de pessoas às cidades; preponderantemente na Ásia e na África³⁸.

Temos exemplos próximos de grandes cidades que se desenvolveram ao longo de grandes rios, com destaque para São Paulo, às margens do Tietê; Londres, do Tâmisa; Paris, do rio Sena; assim como temos exemplos de grandes cidades que se desenvolveram a beira-mar, como é o

³³ FARINELLA, Romeo. Fiume e coste, *waterfront* e corridoi. L’acqua come progetto urbano. p. 61-62.

³⁴ CIRIQUIÁN, Pablo Martí; LÓPEZ, Ana Melgarejo. Arquitectura, agua y paisaje em algunas ciudades españolas. In: MELGAREJO, Joaquín; MARTÍ, Pablo; MOLINA, Andrés (Eds.). **Agua, arquitectura y paisaje en Europa**, Sant Vicent del Raspeig: Publicacions Universitat D’Alacant, 2016. p. 63.

³⁵ CIRIQUIÁN, Pablo Martí; LÓPEZ, Ana Melgarejo. Arquitectura, agua y paisaje em algunas ciudades españolas. p. 63-64.

³⁶ PEIXOTO, Paulo. Los ríos como factor civilizador en un mundo urbano. In: MELGAREJO, Joaquín; MARTÍ, Pablo; MOLINA, Andrés (Eds.). **Agua, arquitectura y paisaje en Europa**, Sant Vicent del Raspeig: Publicacions Universitat D’Alacant, 2016. p. 104.

³⁷ PEIXOTO, Paulo. Los ríos como factor civilizador en un mundo urbano. p. 110.

³⁸ BARBOSA, Vanessa. **A última gota**. 1. ed., São Paulo: Planeta, 2014. p. 39.

caso do Rio de Janeiro³⁹.

Antigos vilarejos transformaram-se em megacidades, que são aquelas com 10 milhões de habitantes ou mais. Aliás, se em 1990 havia dez megacidades no mundo, atualmente já são 28 as cidades desse porte: dezesseis na Ásia, quatro na América Latina, três na África, três na Europa e duas na América do Norte. Tóquio é a maior, com 38 milhões de habitantes, seguida de Delhi, com 25 milhões, e Xangai, com 23 milhões. A própria ONU estima que, até 2030, o mundo já terá 41 megacidades⁴⁰.

Contudo, “um dos resultados mais claros desse incremento é o aumento das pressões sobre os recursos naturais, incluindo a água. [...] Nesse contexto, a crise hídrica de São Paulo constitui um mosaico dos desafios da gestão dos recursos hídricos nas megacidades”⁴¹.

A perspectiva é que, até 2050, a escassez hídrica afete 4 bilhões de pessoas, o que abre espaço para que o século XXI seja marcado por conflitos envolvendo a água⁴². Aliás, segundo lembra Barbosa⁴³, a palavra “rivalidade” provém do latim *rivalis*, “aquele que usa o mesmo rio que o outro”.

E o que se sabe hoje é que 270 bacias fluviais atravessam 145 fronteiras internacionais, impondo a 40% da população mundial compartilhar dessas fontes comuns; muitas das quais utilizadas por mais de três nações⁴⁴.

Existe, por isso mesmo, uma vinculação próxima e direta entre o meio ambiente e as cidades. Afinal, “criação humana por excelência, é nelas que as batalhas decisivas pela qualidade de vida de mais da metade da população do planeta serão travadas, e seus desdobramentos terão um efeito definidor no meio ambiente e nas relações sociais”⁴⁵.

E as megacidades, assim como as cidades em geral, podem ser lidas tais quais os livros. As ruas, os caminhos para pedestres, as praças e parques são a gramática de cada cidade, seja ela quieta e pacata, seja agitada e ruidosa. Nessa medida, uma cidade humana é aquela que tem suas

³⁹ SOUZA, Luciana Cordeiro de. **Águas e sua proteção**. 1. ed. (ano 2004), 2. tir. Curitiba: Juruá, 2005. p. 32.

⁴⁰ BARBOSA, Vanessa. **A última gota**. p. 39.

⁴¹ BARBOSA, Vanessa. **A última gota**. p. 40.

⁴² BARBOSA, Vanessa. **A última gota**. p. 210.

⁴³ BARBOSA, Vanessa. **A última gota**. p. 210.

⁴⁴ BARBOSA, Vanessa. **A última gota**. p. 210.

⁴⁵ LERNER, Jaime. Prólogo à Edição Brasileira. In: GEHL, Jan. **Cidades para pessoas**. Tradução de Anita Di Marco. 3. ed., São Paulo: Perspectiva, 2015.

ruas, praças e parques pensados para o prazer dos transeuntes e visitantes, assim como para todos que ali moram, trabalham ou brincam⁴⁶.

Segundo Rogers, “Todos devem ter o direito a espaços abertos, facilmente acessíveis, tanto quanto têm direito à água tratada. [...] Bairros bem planejados inspiram os moradores, ao passo que comunidades mal planejadas brutalizam seus cidadãos”⁴⁷.

Fato é que ter cidades mais vivas, mais seguras, sustentáveis e saudáveis tornou-se um objetivo de crucial importância neste século XXI⁴⁸, “um desejo universal e urgente”⁴⁹.

A solução ou prevenção daqueles conflitos passa por cooperação, pela consciência de que a soberania nacional é limitada e pela assimilação definitiva do conceito de “bens públicos globais”, que vão além da usual ideia dos economistas de “bens públicos” em nível nacional e municipal⁵⁰.

Para Handerson, “A definição de bens públicos globais inclui aqueles cujos benefícios se estendem para além de fronteiras, gerações e grupos populacionais e, mais ainda, que vão para além da defesa, saúde e educação, inclusive a paz, a equidade, a estabilidade financeira e a sustentabilidade ambiental”⁵¹.

O fato de uma ambientalista haver recebido o Prêmio Nobel da Paz no ano de 2004 é mesmo revelador da íntima conexão que existe entre os temas *paz e meio ambiente*. Até porque, nada é mais antiecológico do que uma guerra⁵².

Contudo, tal qual ocorreu com a escravidão há pouco mais de um século, guerras e agressões ao meio ambiente só serão abolidas quando se tornarem psicologicamente insuportáveis, com expansão da consciência acerca de seus custos e riscos⁵³.

Voltando um pouco à temática hídrica, a um só tempo a água é líquido essencial aos nossos organismos e, também, essencial para o cotidiano das indústrias, fábricas e casas. Ocorre que, atualmente, a mesmíssima água que utilizamos para beber é, também, empregada nas

⁴⁶ ROGERS, Richard. Prólogo. In: GEHL, Jan. **Cidades para pessoas**. Tradução de Anita Di Marco. 3. ed., São Paulo: Perspectiva, 2015.

⁴⁷ ROGERS, Richard. Prólogo. In: GEHL, Jan. **Cidades para pessoas**.

⁴⁸ GEHL, Jan. **Cidades para pessoas**. Tradução de Anita Di Marco. 3. ed., São Paulo: Perspectiva, 2015. Prefácio do autor.

⁴⁹ GEHL, Jan. **Cidades para pessoas**. p. 6.

⁵⁰ HANDERSON, Hazel. **Além da globalização**: modelando uma economia global sustentável. Tradução de Maria José Scarpa. São Paulo: Cultrix, 2007. p. 94.

⁵¹ HANDERSON, Hazel. **Além da globalização**: modelando uma economia global sustentável. p. 94-95.

⁵² RIBEIRO, Maurício Andrés. Caminhos para uma cultura de paz com a natureza. In: MAGALHÃES, Dulce (Org.). **A paz como caminho**. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007. p. 76-77.

⁵³ RIBEIRO, Maurício Andrés. Caminhos para uma cultura de paz com a natureza. p. 77.

indústrias, assim como para lavar caçadas e carros ou para tomar banho. Nesse ponto, faz-se necessário distinguir dois produtos que envolvem a mesma matéria prima: *água potável* e *água ordinária*⁵⁴.

Conhecer e levar essas distintas águas em consideração é essencial para enfrentar a questão hídrica no Brasil⁵⁵ ou em qualquer parte do mundo, sobretudo onde a escassez já se apresenta como uma realidade.

No caso específico do Brasil, a política urbana pretendida pelos artigos 182 e 183 da Constituição Federal e regulamentada pela Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) passa, necessariamente, pela temática do uso ou reuso da água⁵⁶.

A grave crise hídrica em São Paulo, que se tornou pública e notoriamente conhecida em todo o mundo a partir da estiagem do verão de 2013/2014 (quando os níveis de água do assim chamado Sistema Cantareira passaram de aproximadamente 62% de sua capacidade para 9,6%), não é propriamente um evento novo, que tenha pegado de surpresa gestores e políticos⁵⁷.

É que o crescimento desordenado da maior cidade brasileira, “do final do século XIX até hoje, e sua urbanização vertiginosa, soterraram, desviaram, emparedaram e, literalmente, mataram as águas de diversos rios importantes para a cidade e o Estado”⁵⁸.

Reportagem especial publicada recentemente pela Folha de São Paulo⁵⁹ deixa isso bem evidente:

Ocupações irregulares, desmatamento e agropecuária agravam os minguados mananciais da Grande São Paulo e a deixam sem reservas para enfrentar estiagens, que podem se agravar se o clima continuar mudando, como preveem modelos de computador

Bares e quitandas – além de pequenas montanhas de lixo – brotaram rapidamente no início 2014 numa área de preservação ambiental próxima à represa Guarapiranga, zona sul de São Paulo. Estão

⁵⁴ DAVID, Alexandre Frayze. Reuso da água e o Estatuto da Cidade. In: BENJAMIN, Antonio Herman (Org.) **Direito, água e vida = Law, water and the web of life**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2003, 2v, p. 2-3.

⁵⁵ DAVID, Alexandre Frayze. Reuso da água e o Estatuto da Cidade. In: BENJAMIN, Antonio Herman (Org.) **Direito, água e vida = Law, water and the web of life**. p. 3.

⁵⁶ DAVID, Alexandre Frayze. Reuso da água e o Estatuto da Cidade. In: BENJAMIN, Antonio Herman (Org.) **Direito, água e vida = Law, water and the web of life**. p. 8.

⁵⁷ AMORIN, João Alberto Alves. **Direito das águas**: o regime jurídico da água doce no direito internacional e no direito brasileiro. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2015. pp. 332 e 339.

⁵⁸ AMORIN, João Alberto Alves. **Direito das águas**: o regime jurídico da água doce no direito internacional e no direito brasileiro. p. 333.

⁵⁹ GENTE DEMAIS: a maior metrópole brasileira chega ao limite. Folha de São Paulo. Tudo sobre a crise da água. Disponível em: <<http://arte.folha.uol.com.br/ambiente/2014/09/15/crise-da-agua/gente-demais.html>>. Acesso em: 19 set. 2016.

ali para atender a milhares de pessoas que ocupam a Nova Palestina, invasão patrocinada pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) em novembro de 2013 para que o terreno fosse destinado a moradias populares.

É um dos muitos exemplos de áreas às margens de rios e represas que deveriam ser preservadas para prevenir a falta de água, mas acabam, por vezes com ajuda do poder público, degradadas devido ao crescimento desordenado.

[...]

O MTST está contratando uma empresa especializada, a Gesto Arquitetura, para urbanizar uma fatia já desmatada de 300 mil m², próxima à Guarapiranga. Planeja construir ali moradias para 4.000 famílias, com recursos do programa federal Minha Casa, Minha Vida. Os outros 800 mil m² seriam preservados.

Questionado sobre o efeito devastador das obras e de mais 4.000 famílias sobre a área de manancial, Newton Massafumi, da Gesto Arquitetura, diz que, “por ser área de preservação, todos os cuidados serão tomados”. Afirma, no entanto, que não há como prever ou controlar o que pode acontecer à vizinhança quando milhares de novos moradores, com seus automóveis e demandas – novas vias, linhas de ônibus, comércio, escolas etc.–, se estabelecerem por ali.

“Infelizmente, o Brasil real precisa de moradias, e ocupa o que é possível. Aquele endereço atende às condições econômicas e sociais daqueles que o ocuparam. Não existe alternativa”, afirma Massafumi. O problema é que a população toda, e não só o grupo liderado pelo MTST, precisa de água, cada vez mais água.

O PASTO E A FLORESTA

[...]

Se a mata ainda estivesse lá, é possível que a situação do Cantareira não se tivesse agravado tanto como nos últimos dois anos. O solo florestado funciona como uma esponja e favorece a lenta infiltração da água para o lençol freático, que ajuda a encher as represas. Sem a cobertura das árvores, a água escorre mais rapidamente pelo terreno –causando erosão– e provoca enchentes mais à frente.

[...]

A secretaria estadual do Meio Ambiente aprovou em 2009 projetos piloto de pagamento por serviços ambientais a 13 propriedades nos municípios de Joanópolis e Nazaré Paulista, como remuneração pela produção de água graças à manutenção de áreas florestadas. Sua escala reduzida não representa ainda uma contribuição de peso para as dificuldades da bacia PCJ, mas se trata de um passo modesto na direção correta.

No âmbito federal, a Agência Nacional de Águas (ANA) criou o Programa Produtor de Água (PPA), que destinará R\$ 5,6 milhões para financiar projetos de proteção de mananciais e para pagamento de serviços ambientais.

Cabe agora, no próximo item, analisar o papel do direito ambiental diante desse quadro e dessa urgência hídrico-urbana e, para além disso, debater em qual contexto e de que forma a Justiça estará mais apta a enfrentar esses imensos desafios, se é que a solução está mesmo no

direito e no Poder Judiciário.

3. DIREITO AMBIENTAL NA SOCIEDADE DE RISCO E OS DESAFIOS PARA A JUSTIÇA

É um grande equívoco, hoje se sabe a duras penas, considerar a Natureza como um objeto infinito pertencente ao homem para sua exploração sem limites⁶⁰.

Por isso mesmo, a atual geração não tem o direito de criar novas fontes de perigo, com as intervenções que vem promovendo na Natureza, para o planeta e para as gerações futuras⁶¹.

O direito ambiental, segundo lição de Serrano⁶², não é uma matéria clássica do direito, mas, a rigor, é política ambiental em forma de direito; por isso, toda decisão ambiental se reveste de forma jurídica, ao menos no Estado democrático de direito. Assim, é um subsistema de um sistema político. Diferenciado, porém, pois tem uma função de implementação de políticas públicas ou função executiva confiada ao sistema político-administrativo; e uma outra, que só eventualmente irá aparecer, em caso de conflito, que é a aplicação do direito, confiada a um poder autônomo do Estado, que é o Poder Judiciário. E nessa seara não há sobreposição, pois aqui a decisão é diferenciada daquela outra política. Assim, não se perquire de legitimidade como um critério de decisão política, mas sim de validade, com aplicação de uma norma geral a um caso particular. Daí se dizer que o sistema jurídico, no seu contexto global, é relativamente autônomo. Autônomo em seu momento judicial, pelo critério da validade, enquanto subsistema vinculado àquele programa de decisão geral política.

Então, é preciso ter a percepção de que o sistema jurídico ambiental é na realidade um subsistema diferenciado do sistema jurídico, cumprindo a função tutelar ecossistemas. Diferenciado porque não está atrelado aos grandes ramos do direito - direito público, direito privado, direito penal -, mas ao critério que atenta para seu objeto, como ocorre com o direito de família, simultaneamente público e privado. E “neste sentido o direito ambiental é um subsistema do sistema jurídico e em nenhum caso um subsistema da natureza”⁶³.

Assim, a rigor, quando se fala em direito ambiental não se está falando de meio ambiente,

⁶⁰ GIMÉNEZ, Teresa Vicente. El objeto de la ecología y sus implicaciones en el orden ético. In: GIMÉNEZ, Teresa Vicente (Coord.). **Justicia ecológica y protección del medio ambiente**. Madrid: Editorial Trotta, 2002. p. 13.

⁶¹ GIMÉNEZ, Teresa Vicente. Orden ambiental-orden jurídico: interdependencia, participación y condicionalidad. In: GIMÉNEZ, Teresa Vicente (Coord.). **Justicia ecológica y protección del medio ambiente**. Madrid: Editorial Trotta, 2002. p. 55

⁶² SERRANO, José Luis. **Principios de derecho ambiental y ecología jurídica**. Madrid: Editorial Trotta, 2007. p. 21-23.

⁶³ SERRANO, José Luis. **Principios de derecho ambiental y ecología jurídica**. p. 23.

mas de um sistema normativo, diferente dos sistemas naturais e sociais que mantêm com ele interconexões. Por isso se pode afirmar com segurança que, nem tudo que acontece com os ecossistemas tem relevância jurídica, havendo, pois, uma conexão autônoma que permite simultaneamente que, às vezes, seja o sistema jurídico que se adapte aos reclamos sociais (sejam econômicos ou ecológicos; públicos, privados ou coletivos), outras vezes, que mude o ambiente social neste ou naquele aspecto relevante⁶⁴.

Isso explica por que nem sempre o direito acaba sendo um instrumento de proteção ecológica, mas, ao contrário, algumas de suas normas podem acabar sendo nocivas ao meio ambiente⁶⁵.

Tudo a revelar o fundamental papel e a imensa responsabilidade que têm os juízes e os tribunais quando decidem questões ambientais.

A clássica racionalidade jurídica, afinal, amparada em conceitos engessados e em uma segurança que a rigor não existe, já não se mostra suficiente para o enfrentamento da complexidade que envolve, por exemplo, o dano ambiental⁶⁶.

A inoperância da normatividade ambiental é, por isso mesmo, um problema enfrentado por diversos Estados ocidentais industrializados. Aliás, pela generalidade dos Estados⁶⁷.

Assim, o enfrentamento da crise ambiental, refletida no descuido para com a Natureza, passa por uma visão transdisciplinar e por um enfoque mais sociológico dos riscos ecológicos, que costumam ser invisíveis⁶⁸.

A complexidade decorre, no caso brasileiro, do próprio texto constitucional, que, no seu art. 225, impõe ao Poder Público e à coletividade, solidariamente, um dever desafiador e evidentemente difícil de ser cumprido, porém essencial: o dever de proteger o meio ambiente para as presentes e para as futuras gerações. É que ninguém sabe, exatamente, o que está por vir⁶⁹.

⁶⁴ SERRANO, José Luis. **Principios de derecho ambiental y ecología jurídica**. p. 23-25.

⁶⁵ SERRANO, José Luis. **Principios de derecho ambiental y ecología jurídica**. p. 25 (nota 7, de rodapé).

⁶⁶ LEITE, José Rubens Morato; BELCHIOR, Germana Parente Neiva. Dano ambiental na sociedade de risco: uma visão introdutória. In: LEITE, José Rubens Morato (Coord.). **Dano ambiental na sociedade de risco**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 13.

⁶⁷ CAMPOS, Juan Antonio Fernández. El derecho civil y la lesión del medio ambiente. In: GIMÉNEZ, Teresa Vicente (Coord.). **Justicia ecológica y protección del medio ambiente**. Madrid: Editorial Trotta, 2002. p. 256.

⁶⁸ LEITE, José Rubens Morato; BELCHIOR, Germana Parente Neiva. Dano ambiental na sociedade de risco: uma visão introdutória. p. 14-16.

⁶⁹ LEITE, José Rubens Morato; BELCHIOR, Germana Parente Neiva. Dano ambiental na sociedade de risco: uma visão introdutória. p.

De fato, os riscos e ameaças atuais, por conta da globalidade de seu alcance, ameaçam a vida no planeta e, além disso, “esquivam-se à estrutura de competência do Estado Nacional”⁷⁰.

A sociedade de risco é, nessa medida, uma sociedade catastrófica, no dizer de Beck⁷¹, porque o estado de exceção ameaça se converter em normalidade.

Seja como for, os riscos nunca se esgotam em efeitos ou danos já ocorridos. Sempre têm um componente futuro; têm a ver, pois, com antecipação, com destruições que ainda não se verificaram, mas que se sabem iminentes e que, por isso mesmo, já são reais no presente⁷².

Há, ademais, um risco relacionado aos próprios riscos: “quando tudo se converte em ameaça, de certa forma nada mais é perigoso”⁷³.

E há um outro tipo de risco, que é aquele de não se alcançar soluções para a crise ambiental por conta da inabilidade dos profissionais e cientistas em trabalhar a multidisciplinaridade envolvida nos casos ambientais. É dizer, o risco mesmo de não se juntar as diversas peças do “quebra-cabeça” do conhecimento de forma integrada e horizontal⁷⁴.

O direito ambiental, então, é um ramo do Direito tipicamente de risco, já que o simples risco, esteja ou não ligado à iminência de ocorrência de um dano (dano ambiental, que, como se sabe, não conhece limites geopolíticos), é suficiente para reclamar uma resposta regulatória na seara ambiental⁷⁵.

Daí recorrer-se, como regra, à precaução, à prevenção e à análise custo-benefício⁷⁶. Mas é claro que variam, de sociedade para sociedade, a percepção dos riscos e a disposição para assumi-los⁷⁷.

É preciso, pois, lidar com instrumentos e mecanismos adequados a esse tipo de processo de decisão sob incerteza. Alguns desses instrumentos e mecanismos são a educação ambiental, a informação e a participação em processos deliberativos.

21-22.

⁷⁰ BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. Tradução de Sebastião Nascimento. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011 (2ª reimpressão – 2016). p. 26-27.

⁷¹ BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. p. 28

⁷² BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. p. 39.

⁷³ BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. p. 43.

⁷⁴ SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha. **Direito ambiental**: doutrina e casos práticos. Rio de Janeiro: Elsevier/FGV, 2011. p. 280.

⁷⁵ SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha. **Direito ambiental**: doutrina e casos práticos. p. 282-287.

⁷⁶ SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha. **Direito ambiental**: doutrina e casos práticos. p. 283.

⁷⁷ SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha. **Direito ambiental**: doutrina e casos práticos. p. 285.

Nessa medida, parece muito evidente que todo agir – do Poder Público, da coletividade, de cada um, enfim – seja integral, preventivo, precaucional e solidário⁷⁸.

Ocorre que nem sempre isso é alcançado e, não raro, a própria omissão estatal acaba por engendrar ou agravar em muito o dano ambiental.

Por isso dizer-se que o cenário de crise ecológica tem relação com a crise do próprio Direito, com deslocamento do centro de atenções do Legislativo para o Judiciário, já que o Executivo tem sido incapaz de executar suas políticas públicas ambientais⁷⁹.

Tocará, então, ao Judiciário, intérprete último, “o importante papel de resolução de questões complexas em virtude do dano ambiental, [...]”⁸⁰.

Ao fim e ao cabo, a problemática ambiental decorre da relação que existe entre a liberdade de contaminar ou poluir (para prosperar) e o direito a sobreviver (dentro de determinados padrões de qualidade de vida)⁸¹; com isso, toda questão ambiental pode desaguar nos tribunais, onde também não se há de esquecer que, “como típico direito de riscos, o direito do ambiente, por ser novo e desconectado em grande parte da lógica e racionalidade construída pela teoria clássica do direito, está em franca e constante evolução”⁸², o que “requer instrumentos criativos, multidisciplinares e receptividade do operador do Direito”⁸³ para assimilar e estar disposto a trabalhar com outros saberes.

Ocorre que são crescentes as exigências dos atores sociais por maior celeridade e eficácia em relação aos cada vez maiores desafios ecológicos. Resta saber se é viável pretender acelerar os processos de decisão legislativa, administrativa e judicial, a fim de acompanhar o processo de deterioração ecológica⁸⁴, sem um necessário e correspondente forte impulso político.

Entre a exegética e a dogmática, parece importante criar em todos os aplicadores do Direito ou, antes até, em todos os cidadãos, um senso crítico que permita a cada um e a todos se

⁷⁸ LEITE, José Rubens Morato; BELCHIOR, Germana Parente Neiva. Dano ambiental na sociedade de risco: uma visão introdutória. p. 22.

⁷⁹ MELO, Melissa Ely. Restauração ambiental: do processo histórico de proteção legal aos desafios contemporâneos. In: LEITE, José Rubens Morato (Coord.). **Dano ambiental na sociedade de risco**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 248.

⁸⁰ LEITE, José Rubens Morato; BELCHIOR, Germana Parente Neiva. Dano ambiental na sociedade de risco: uma visão introdutória. p. 27.

⁸¹ SERRANO, José Luis. **Principios de derecho ambiental y ecología jurídica**. p. 21.

⁸² SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha. **Direito ambiental: doutrina e casos práticos**. p. 294.

⁸³ SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha. **Direito ambiental: doutrina e casos práticos**. p. 294.

⁸⁴ SERRANO, José Luis. **Principios de derecho ambiental y ecología jurídica**. p. 27.

perguntarem não só o que prescreve esta e aquela norma ou por que prescreve o que prescreve, mas, sobretudo, o que não prescreve o sistema jurídico ambiental e por que não o prescreve⁸⁵.

Não é real a ideia de que o sistema jurídico possa, por si só, fazer frente aos desafios ambientais contemporâneos. Nem, tampouco, uma pretensa neutralidade, inocuidade ou inocência daquele mesmo sistema jurídico⁸⁶.

É preciso reconhecer a insuficiência do sistema jurídico para uma esperada transformação ecológica estrutural, já que nunca poderá refletir ou abarcar toda a complexidade dos ecossistemas⁸⁷.

E isso se contrapõe, é claro, à tradicional teoria geral com a qual o Direito trabalha, supondo sempre o sistema jurídico como um sistema fechado e equilibrado⁸⁸.

Mas dizer que é insuficiente – o sistema jurídico – não impede reconhecer que também seja necessário. Assim, o direito ambiental é um componente essencial da função ambiental do Estado ou gestão pública ambiental, colaborando para uma cultura de contenção e de prudência⁸⁹, em que o paradigma ecológico passe a ser um marco teórico básico à refundação do sistema jurídico em todos os seus momentos - legislativo, administrativo, judicial e dogmático ou científico -, e em todos os seus ramos⁹⁰.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se viu, nada é mais essencial ao nosso dia-a-dia e a todas as formas de vida do que a água. Apesar disso, há riscos de toda ordem no que toca à água: escassez, contaminação, abastecimento e saneamento precários, desperdício, poluição, inércia política e omissão estatal. Quase todos problemas globais que, como se sabe, não conhecem fronteiras ou limites territoriais.

Apesar de uma perceptível valorização da água em diversas cidades, inclusive como elemento paisagístico urbano e com a formação de corredores ecológicos, muitos novos riscos ameaçam-na atualmente. Logo a água, que sempre esteve presente na origem e na formação da

⁸⁵ SERRANO, José Luis. *Principios de derecho ambiental y ecología jurídica*. p. 130-131.

⁸⁶ SERRANO, José Luis. *Principios de derecho ambiental y ecología jurídica*. p. 132.

⁸⁷ SERRANO, José Luis. *Principios de derecho ambiental y ecología jurídica*. p. 132.

⁸⁸ SERRANO, José Luis. *Principios de derecho ambiental y ecología jurídica*. p. 132.

⁸⁹ SERRANO, José Luis. *Principios de derecho ambiental y ecología jurídica*. p. 135-137.

⁹⁰ SERRANO, José Luis. *Principios de derecho ambiental y ecología jurídica*. p. 142.

imensa maioria das cidades, por meio dos rios, que dão verdadeiros testemunhos da evolução – ou decadência – civilizatória.

Assim, há risco hidráulico na canalização e no emparedamento de rios, bem como no uso indevido de certas áreas vitais para sua dinâmica, o que tende a se agravar com a crescente e acelerada urbanização. Afinal, ninguém nega que também há riscos de toda ordem no soerguimento de espaços urbanos pouco humanos e brutalizantes.

A crise hídrica verificada na cidade de São Paulo até há poucos meses, que impôs severo racionamento a milhões de pessoas por longo período, é um exemplo bem próximo e aflitivo, para todos os brasileiros, desses riscos dos novos tempos, mas infelizmente não é o único.

Há, ademais, o perene e crescente risco de conflitos bélicos ou guerras motivadas por disputas em torno da água. E nada é mais antiecológico do que uma guerra. Não por acaso um ambientalista recebeu o Prêmio Nobel da Paz no ano de 2004.

Tudo a revelar que já não se pode supor que a água, assim como a própria Natureza, seja um objeto infinito à disposição, sem limites, dos seres humanos.

A atual geração, como analisado, não pode criar novas fontes de risco para a água, nem para o meio ambiente como um todo; tampouco, para as gerações futuras de um modo geral.

De outro lado, ainda é grande a inércia política e a omissão estatal quanto à prevenção e à repressão a danos ambientais, o que realça a importância do direito ambiental e do próprio sistema de Justiça no afã de que o meio ambiente reste protegido e preservado.

Contudo, é preciso ter a percepção de que o direito ambiental, enquanto subsistema peculiar e diferenciado do sistema jurídico, tem dupla função: (a) de implementação de políticas públicas ou função executiva, confiada ao sistema político-administrativo, e (b) aquela outra, que só irá aparecer em caso de conflito, e que diz respeito à aplicação do direito pelo Poder Judiciário.

Ademais, o direito ambiental não se confunde com o meio ambiente e, por isso mesmo, nem sempre acaba sendo, de fato, um instrumento de proteção ecológica. Tanto que alguns de seus regramentos podem ser nocivos ao meio ambiente, sobrelevando a importância de juízes e tribunais na interpretação última de suas normas.

Ocorre que a complexidade que envolve as questões ambientais não parece caber na clássica racionalidade jurídica, que pretende ser auto-suficiente e ter resposta para todos os

problemas. Daí, tantas vezes, a sensação de inoperância da normatividade ambiental.

Faz-se necessário buscar um enfoque mais amplo, transdisciplinar e sociológico dos riscos ambientais, que, como visto, muitas vezes costumam ser invisíveis e escapam dos lindes e competências do tradicional Estado Nacional.

Algumas vezes será necessário um impulso político. Outras, será preciso contar com o senso crítico dos aplicadores do Direito e dos cidadãos em geral. Afinal, não é real a concepção de que o sistema jurídico, por si, possa sempre e sempre dar conta de todos os desafios ambientais. Até porque, a complexidade ambiental será sempre maior do que o insuficiente amplexo jurídico, por mais importante e necessário que este seja.

Assim, o direito ambiental e a própria Justiça têm e continuarão tendo relevantíssimo papel na proteção do meio ambiente, mas não serão sempre, necessariamente, aptos a solucionar todo e qualquer risco ou mesmo dano envolvendo recursos hídricos e outras grandes questões ambientais. A solidária colaboração de todos – começando pelos poderes públicos, passando pelas empresas, até chegar a cada cidadão em particular –, de preferência com ações preventivas, é e sempre será a maior garantia do meio ambiente, como, aliás, quer nossa Constituição (art. 225), para as presentes e as futuras gerações.

RERERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

AMORIN, João Alberto Alves. **Direito das águas**: o regime jurídico da água doce no direito internacional e no direito brasileiro. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2015.

ANÁLISE SETORIAL: Abastecimento de água. Panorama Setorial/Gazeta Mercantil. v. I. jun.2001.

ANÁLISE SETORIAL: Abastecimento de água. São Paulo: Panorama Setorial/Gazeta Mercantil. v. II. jun.2001.

BARBOSA, Vanessa. **A última gota**. 1. ed., São Paulo: Planeta, 2014.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. Tradução de Sebastião Nascimento. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011 (2ª reimpressão – 2016).

CAMPOS, Juan Antonio Fernández. El derecho civil y la lesión del medio ambiente. In: GIMÉNEZ, Teresa Vicente (Coord.). **Justicia ecológica y protección del medio ambiente**. Madrid: Editorial Trotta, 2002.

CIRIQUIÁN, Pablo Martí; LÓPEZ, Ana Melgarejo. Arquitectura, agua y paisaje em algunas ciudades españolas. In: MELGAREJO, Joaquín; MARTÍ, Pablo; MOLINA, Andrés (Eds.). **Agua, arquitectura y paisaje en Europa**, Sant Vicent del Raspeig: Publicacions Universitat D'Alacant, 2016.

CUNHA, Luís Henrique; COELHO, Maria Célia Nunes. Política e gestão ambiental. In: CUNHA, Sandra Batista da; GUERRA, Antonio José Teixeira (Orgs.). **A questão ambiental: diferentes abordagens**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. Princípios constitucionais da proteção das águas e da saúde pública. **Revista de Direito Sanitário**. São Paulo, vol. 3, n. 1, mar/2002.

DASHEFSKY, H. Steven. **Dicionário de ciência ambiental**. Tradução de Eloísa Elena Torres. São Paulo: Gaia, 1997.

DAVID, Alexandre Frayze. Reuso da água e o Estatuto da Cidade. In: BENJAMIN, Antonio Herman (Org.) **Direito, água e vida = Law, water and the web of life**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2003, 2. v.

FARINELLA, Romeo. Fiume e coste, *waterfront* e corridoi. L'acqua come progetto urbano. In: MELGAREJO, Joaquín; MARTÍ, Pablo; MOLINA, Andrés (Eds.). **Agua, arquitectura y paisaje en Europa**, Sant Vicent del Raspeig: Publicacions Universitat D'Alacant, 2016.

GEHL, Jan. **Cidades para pessoas**. Tradução de Anita Di Marco. 3. ed., São Paulo: Perspectiva, 2015.

GENTE DEMAIS: a maior metrópole brasileira chega ao limite. Folha de São Paulo. Tudo sobre a crise da água. Disponível em: <<http://arte.folha.uol.com.br/ambiente/2014/09/15/crise-da-agua/gente-demais.html>>. Acesso em: 19 set. 2016.

GIMÉNEZ, Teresa Vicente. El objeto de la ecología y sus implicaciones en el orden ético. In: GIMÉNEZ, Teresa Vicente (Coord.). **Justicia ecológica y protección del medio ambiente**. Madrid: Editorial Trotta, 2002.

GIMÉNEZ, Teresa Vicente. Orden ambiental-orden jurídico: interdependencia, participación y condicionalidad. In: GIMÉNEZ, Teresa Vicente (Coord.). **Justicia ecológica y protección del medio ambiente**. Madrid: Editorial Trotta, 2002.

HANDERSON, Hazel. **Além da globalização: modelando uma economia global sustentável**. Tradução (de *Beyond Globalization: Shaping a Sustainable Global Economy*) de Maria José Scarpa.

São Paulo: Cultrix, 2007.

HIRATA, Ricardo. Recursos hídricos. In: TEIXEIRA, Wilson *et al.* (Orgs.). **Decifrando a Terra**. São Paulo: Oficina de Textos, 2000.

JACOBSEN, Gilson. **Recursos hídricos no ordenamento jurídico brasileiro**: responsabilidade do Estado por omissão. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Mestrado em Ciência Jurídica – CPCJ da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, área de concentração em Fundamentos do Direito Positivo, como requisito final à obtenção do grau de Mestre em Ciência Jurídica. Orientador: Prof. Dr. Paulo Márcio Cruz. Itajaí, 2005.

LEITE, José Rubens Morato; BELCHIOR, Germana Parente Neiva. Dano ambiental na sociedade de risco: uma visão introdutória. In: LEITE, José Rubens Morato (Coord.). **Dano ambiental na sociedade de risco**. São Paulo: Saraiva, 2012.

LERNER, Jaime. Prólogo à Edição Brasileira. In: GEHL, Jan. **Cidades para pessoas**. Tradução de Anita Di Marco. 3. ed., São Paulo: Perspectiva, 2015.

LUBAMBO DE MELO, Murilo Otávio. **Direito fundamental à água**. In: II Congresso Jurídico de Estudantes de Direito, 2003, Recife. II Congresso Jurídico de Estudantes de Direito, 2003. p. 9. Disponível em: <<http://www.cnbb.org.br/cf/cf2004/artigos.php>>. Acesso em: 09 mar. 2004.

MELGAREJO, Joaquín; MARTÍ, Pablo; MOLINA, Andrés (Eds.). **Agua, arquitectura y paisaje en Europa**, Sant Vicent del Raspeig: Publicacions Universitat D'Alacant, 2016.

MELO, Melissa Ely. Restauração ambiental: do processo histórico de proteção legal aos desafios contemporâneos. In: LEITE, José Rubens Morato (Coord.). **Dano ambiental na sociedade de risco**. São Paulo: Saraiva, 2012.

MIRANDA, Evaristo Eduardo de. **A água na natureza e na vida dos homens**. Aparecida, SP: Idéias e Letras, 2004.

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

O MUNDO com sede [Editorial]. **Cadernos Le Monde diplomatique**, São Paulo: Instituto Abaporu. n. 3, 2003.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**: Teoria e Prática. 12 ed. rev. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

PEIXOTO, Paulo. Los ríos como factor civilizador en un mundo urbano. In: MELGAREJO, Joaquín; MARTÍ, Pablo; MOLINA, Andrés (Eds.). **Agua, arquitectura y paisaje en Europa**, Sant Vicent del Raspeig: Publicacions Universitat D'Alacant, 2016.

REBOUÇAS, Aldo. O paradoxo brasileiro. **Cadernos Le Monde diplomatique**, São Paulo: Instituto Abaporu, n. 3, 2003.

RIBEIRO, Maurício Andrés. Caminhos para uma cultura de paz com a natureza. In: MAGALHÃES, Dulce (Org.). **A paz como caminho**. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007.

ROGERS, Richard. Prólogo. In: GEHL, Jan. **Cidades para pessoas**. Tradução (de *Cities for people*) de Anita Di Marco. 3. ed., São Paulo: Perspectiva, 2015.

SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha. **Direito ambiental**: doutrina e casos práticos. Rio de Janeiro: Elsevier/FGV, 2011.

SERRANO, José Luis. **Principios de derecho ambiental y ecología jurídica**. Madrid: Editorial Trotta, 2007.

SIRKIS, Alfredo. O desafio ecológico das cidades. In: TRIGUEIRO, André (Coord.). **Meio ambiente no século 21**: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

SOUZA, Luciana Cordeiro de. **Águas e sua proteção**. 1. ed. (ano 2004), 2. tir., Curitiba: Juruá, 2005.

VILLIERS, Marq de. **Água**. Tradução de José Kocerginsky. Rio de Janeiro: Ediouro, 2002.

LAND READJUSTMENT E APP EM ÁREA URBANA: MODULAÇÃO TÁCITA E PONDERAÇÃO DE PRINCÍPIOS

Marcelo Buzaglo Dantas¹

Rodrigo José de Oliveira²

INTRODUÇÃO

O direito de propriedade há muito tempo perdeu seu caráter absoluto, oponível por natureza, assim como o direito ambiental não mais comporta a inflexibilidade, sob pena de esvaziamento de sua própria função.

Os direitos fundamentais envolvidos a estes institutos possuem assento constitucional, seja para fins de moradia (art. 6º) em defesa da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), seja para o exercício do direito de propriedade em si, com o cumprimento de sua função social (art. 5º, XXII e XXIII) adstritos também aos princípios gerais da atividade econômica (art 170), que fortalecem a importância da propriedade privada (II), do cumprimento de sua função social (III) e do impacto ambiental causado por esta conformação (VI). No mesmo patamar estão os direitos fundamentais dispostos no artigo 225, 196, 182 e 183, todos da Constituição Federal, que apresentam os conflitos existentes em vista de questões ambientais, de saúde e urbanísticas.

A tutela das áreas de preservação permanente em ambiente urbano é exemplo claro do surgimento de conflitos, ora aparentes, ora não, seja pelas constantes alterações da legislação, seja pelo choque entre as regras, como Código Florestal, Estatuto da Cidade e Lei do Parcelamento do Solo.

O fato das regras que cuidam deste emaranhado de direitos envolvidos não conversarem

¹ Advogado militante e consultor jurídico na área ambiental. Graduado pela Universidade Federal de Santa Catarina-UFSC (1996). Especialista em Direito Processual Civil pela PUC-PR (2004), Mestre (2007) e Doutor (2012) em Direitos Difusos e Coletivos pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e Pós-Doutorando da linha de Pesquisa Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí. E-mail: marcelo@buzaglodantas.adv.br.

² Advogado. Pós-graduando em Direito e Negócios Imobiliários pelo Complexo de Ensino Superior de Santa Catarina – CESUSC - (2016). Especialista em Direito Público pela Universidade do Vale do Itajaí em Convênio com a Associação de Juizes Federais de Santa Catarina (2004). Graduado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina-UFSC (2002); Email: rodrigojoab@gmail.com.

entre si, com uma instável regulamentação, é fator preponderante para a desorganizada expansão territorial, com dificuldade de implementar soluções que garantam qualidade de vida, bem-estar e proteção ao meio ambiente.

O equilíbrio entre as forças conflitantes é o melhor caminho para a solução dos casos, passando pela implementação de instrumentos de política urbana e proteção ao meio ambiente. É o que preconiza o princípio da ubiquidade, “segundo o qual, diante do caso concreto, é necessário sopesar as diversas repercussões (ambientais, econômicas, sociais, etc.) a serem ocasionadas pela conduta pretendida”³.

E esta regulamentação instável e controversa acabou por criar situações de conflitos entre os direitos fundamentais, cabendo ao poder judiciário a busca do equilíbrio na solução do caso concreto ou a prevalência de um em detrimento do outro, de acordo com as peculiaridades do caso concreto, utilizando-se da técnica da ponderação.

Não se pretende abordar posicionamentos individuais, tampouco questionar os fundamentos trazidos pelos julgadores, que muito fizeram para dar uma diretriz à questão não resolvida pela lei. Por mais que em alguns julgados não se mencione a aplicação da máxima da proporcionalidade, assim como o desdobramento da técnica de ponderação dos princípios constitucionais postos em conflito, lá está implícita sua real intenção, que, considerando os julgados estudados, tem a medida de cada caso concreto e, na maioria das vezes, aplica o mesmo remédio para os casos semelhantes, dando-lhes o mesmo peso.

1. AS POLÍTICAS DE REAJUSTAMENTO FUNDIÁRIO PREVISTAS NO ESTATUTO DAS CIDADES.

1.1. Regulamentação e Objetivos

Surge uma convergência de interesses quando está em pauta a propriedade urbana e a proteção ambiental em áreas consolidadas das mais diversas formas e em diferentes espaços. São favelas, loteamentos regulares, clandestinos e irregulares, estabelecimentos comerciais, empreendimentos imobiliários, obras públicas, que podem estar localizados na periferia, em grandes centros ou pequenas cidades. Muitas vezes são áreas ocupadas regularmente à época, ao menos sob o prisma ambiental, e que atualmente estão às margens da lei.

³ DANTAS, Marcelo Buzaglio. **Direito Ambiental de Conflitos**. 1 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p. 171.

O próprio ordenamento jurídico tem papel importante na produção de irregularidade urbanística e ambiental pelo fato de editar diferentes normas conflitantes, por delegar competência vazia aos poderes e por tratar de forma igual os espaços com características desiguais.

Não só a história da formação das cidades no Brasil reflete a realidade de sua organização espacial, mas a legislação esparsa que não se comunica efetivamente, como Código Civil, Código Florestal, Estatuto das Cidades e Lei do Parcelamento do Solo Urbano. Isso acaba desequilibrando os institutos sem propiciar a aplicação de ferramentas necessárias à adequação dos casos concretos e gera ainda mais instabilidade e desconfiança. Daí a necessidade de se buscar no topo da pirâmide legislativa as premissas norteadoras e seus conflitos originários.

O capítulo da Constituição Federal que trata da Política Urbana, com os artigos 182 e 183, conferiu uma série de possibilidades de intervenção do Poder Público sobre as cidades e sobre a propriedade. Outra inovação advinda da Constituição de 1988 foi a necessidade de tutelar o meio ambiente associado ao ordenamento territorial, a preocupação de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais de saneamento (art. 23, IX) todos para a busca da sadia qualidade de vida e dignidade da pessoa humana.

A Lei 10.257/2001, que regulamentou os artigos constitucionais referentes à Política Urbana, trouxe uma série de instrumentos de regularização e proteção ambiental, com a possibilidade de comunicação com os outros institutos que tratam da questão, como a Lei de Parcelamento do Solo Urbano e o Código Florestal.

Não resta dúvida de que, no caso de ocupação em áreas de risco ambiental e de preservação natural, a regularização, quando possível, deve se dar sob as condições mínimas de segurança e habitabilidade, bem como considerando o exercício e a intenção e o tempo da ocupação, consolidado ainda sob o manto de uma legislação há época permissiva.

1.2. Instrumentos da Política Urbana e Proteção ao Meio Ambiente

O Estatuto da Cidade fixa alguns princípios informadores da política urbana nacional, “ordenada ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (art. 2º, caput). Dentre as diretrizes estabelecidas no art. 2º de referido estatuto, atinentes à busca do equilíbrio entre meio ambiente natural e meio ambiente artificial, destacam-se a garantia dos

direitos às cidades sustentáveis (I), a ordenação controle do uso do solo (VI) e proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico (XII).

Denota-se a íntima consecução dos objetivos com o respeito ao meio ambiente natural, suas modificações e adaptações vinculados à realidade urbanística, cuja sustentabilidade passa pelo direito à terra, à moradia, ao saneamento e à infraestrutura adequada, além da relação direta do uso do solo ao combate à poluição, à degradação ambiental e exposição a riscos e desastres.

O importante das regras postas é não restringir a aplicação de medidas propositivas, respeitando-se as situações consolidadas e as características peculiares deste misto de ambiente natural e artificial.

Reforça esta ideia a inclusão, no Estatuto da Cidade, trazida pelas Leis n. 12.836/13 e n. 13.116/15, de “estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais” (XVII) e da necessidade do “tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento” (XVIII).

É neste ponto que se busca o equilíbrio entre a realidade posta e sua subsunção às normas regulamentadoras. A busca da inicial harmonização e da ponderação propriamente dita é o melhor caminho, pois “havendo colisão, primeiro deve-se tentar harmonizar os direitos conflituosos, e somente não sendo isso possível é que se parte para a prevalência de um sobre o outro, mediante ponderação”⁴.

Trazer possibilidades de melhorias nas situações consolidadas, relativizando seu caráter imutável, pelo receio de um ressurgimento teórico do status ambiental originário, permite a revitalização de uma área e contribui com a efetiva aplicação dos princípios balizadores da função ambiental dos espaços urbanos, por vezes distinta da originária, há muito perdida.

E o Estatuto da Cidade encontra-se em perfeita consonância com os preceitos constitucionais da função social e ambiental da propriedade, dando ênfase aos não tão novos dilemas, mas aos problemas ambientais que merecem tratamento especial em área urbana, por serem típicos daquele local, como redução de impacto ambiental, saneamento básico e

⁴ DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito Ambiental de Conflitos**. p. 47.

abastecimento de água, evidenciando a importância da proteção de referidas áreas, assim como a necessidade de estímulo à regularização e revitalização de espaços consolidados, cuja função ambiental foi perdida ou substituída.

Além dos princípios que norteiam a política urbana, o Estatuto traz instrumentos que regularizam, preservam e viabilizam as transformações e adequações urbanísticas e ambientais, destacando-se as operações urbanas consolidadas como instrumento de viabilização, a transferência do potencial construtivo, como instrumento de preservação e a outorga onerosa do direito de construir como instrumento de regularização.

A adoção destas medidas são o que mais se aproxima da política conhecida como *land readjustment*, o reajuste fundiário, de maneira que viabiliza a regularização do espaço e implementação de equipamentos necessários à proteção e preservação ambiental.

Há quem entenda que deve-se promover a adequação do Estatuto da Cidade para implementação do *land readjustment*, a exemplo do Projeto de Lei n 65, de 2014, do Senador Paulo Bauer, que prevê referido instituto como alternativa para viabilizar “consórcio imobiliário como forma de viabilização de planos urbanísticos e instituir a requisição de imóveis para a regularização, prevenção e recuperação de áreas insalubres, de risco ou atingidas por desastres.

Uma das maiores problemáticas na seara ambiental e urbanística é a viabilidade financeira para a implementação das políticas necessárias à harmonização dos direitos em conflito.

Guilherme José Purvin Figueredo traz a medida desta reflexão:

O ordenamento jurídico vigente oferece os requisitos para a concretização das áreas urbanas consolidadas. Todavia, nem o Código Florestal nem as Resoluções do CONAMA enfrentam questão crucial, isto é, como recuperar áreas de preservação permanente urbanas com ocupação consolidada.

[...]

c) A recuperação de áreas de preservação permanente urbanas com ocupação consolidada somente há de ser exigida nas hipóteses em que os benefícios ambientais trazidos por sua revitalização sejam superiores ao impacto ambiental e de vizinhança decorrente da realização da obra e seus custos sejam compatíveis com o benefício trazido para a coletividade⁵.

É de suma importância perseguir a harmonização quando se está diante do conflito entre o direito ambiental ecologicamente equilibrado e outros direitos fundamentais, pois “muito melhor do que o simples afastamento de um dos direitos colidentes (que pode ser o ambiental) é a

⁵ Código Florestal: Aspectos Polêmicos, in Revista de Direitos Difusos 33/172-174)

composição de ambos, ainda que, para tanto, sejam necessárias concessões recíprocas”⁶.

Não se pretende discorrer sobre os institutos presentes no Estatuto da Cidade, nem sobre os instrumentos com fins semelhantes. Apenas importa citá-los como reforço para a nova sistemática de proteção ambiental, que passou pela relativização do direito de propriedade à proteção absoluta da fauna e da flora, partindo-se para a necessária flexibilização em casos de situação consolidada, diante da problemática ambiental posta e do contexto no qual está inserida.

Perante o conflito existente, alinhava-se aqui os fortes preceitos vinculados à dignidade da pessoa humana, correlacionados à saúde, moradia, propriedade saneamento, economia e meio ambiente, para que a escolha do que deva prevalecer seja tomada conforme os fatores que levaram ao seu surgimento e consolidação, especialmente nas margens de cursos d'água, levando-se em consideração sempre que, por mais individual que possa parecer um direito, a tutela do meio urbano é de natureza coletiva. O certo é que “os direitos fundamentais não são absolutos”⁷.

2. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP) E A REGRA DA SITUAÇÃO CONSOLIDADA

2.1. Aplicabilidade em Ambiente Urbano – necessária ponderação

Antes de se adentrar na maior problemática enfrentada entre a conformação do espaço urbano e o meio ambiente, que são os conflitos métricos de proteção das áreas de preservação permanente nas margens de cursos d'água, necessárias algumas indagações sobre os princípios e diretrizes que norteiam este espaço.

De plano, verifica-se que as diretrizes e princípios balizadores do novo Código Florestal já sofreram profundas modificações, endurecendo ainda mais a comunicação com outras normas que tutelam o mesmo espaço.

Apesar de deixar expressa a aplicação no meio urbano, o desenrolar do atual Código Florestal, Lei n. 12.651/12, não comunga com os preceitos necessários aos fins possíveis, diante da necessidade de solução dos casos concretos. Foram tolhidas as tentativas de tratar de forma global, condizente com a realidade, as áreas de preservação permanente no meio urbano.

O Código Florestal não se comunica com os institutos que regulam o espaço urbano, que

⁶ DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito Ambiental de Conflitos**. p. 51

⁷ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 528

possui suas próprias mazelas ambientais, tampouco aponta diretrizes para a busca de soluções diante da situação consolidada nas mais diversas formas.

Não são exclusividades do atual Código as incoerências no trato da tutela das áreas de preservação permanente no meio urbano. Na vigência da Lei n. 4.771/65 havia previsão expressa, após a Lei n. 7.803/89, de que nas áreas urbanas fossem observados os planos diretores e leis de uso do solo, com a ressalva contraditória, *verbis*:

Art. 2º [...]

[...]

Parágrafo único. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo.

Paulo A. L. Machado resume bem a letra morta de referido parágrafo que foi, inclusive, suprimido do atual Código:

[...] desnecessário seria este artigo, diante da obrigação que têm os municípios de respeitar as normas gerais ambientais da União. Contudo, ao introduzir-se este parágrafo único no art. 2º do Código Florestal, quis o legislador deixar claro que os planos e leis de uso do solo dos municípios têm que estar em consonância com as normas do mencionado artigo 2º⁸.

Outra questão controvertida é o fato das sucessivas alterações realizadas através de Medidas provisórias, desde 1996, destacando-se a de n. 2.166/01-67, que trouxe o conceito das áreas de preservação permanente pela primeira vez.

Assim, as inúmeras contradições das regras que tutelam as áreas de preservação permanente só dificultaram, enquanto vigentes, a aplicação e o respeito aos limites impostos pelo Código Florestal em ambiente urbano, por não trazer uma solução condizente com as situações consolidadas e por permitir interpretações dúbias de diversos Municípios, cujo reflexo se vê nos tribunais, mesmo com a tentativa de harmonização dos direitos colidentes diante de cada caso concreto. E com o atual Código Florestal não será diferente.

2.2. Flexibilização da regra de transição

Não se pode negar que houve avanços com o atual Código Florestal, Lei n. 12.651/12, e que

⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 7. ed. 2. tiragem, rev., atual. E amp. De acordo com as Leis 9.437/97 e 9.605/98. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 316.

alguns conceitos estão enraizados, a exemplo do conceito de área de preservação permanente trazido pelo artigo 3º, além dos conceitos de utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental.

O atual Código reforçou também os princípios norteadores da lei, especialmente a compatibilização e harmonização entre o uso produtivo da terra e a preservação da água, do solo e da vegetação, deixando de promover uma maior comunicação com outros princípios aplicáveis ao mesmo bem.

Trouxe nos conceitos do artigo 3º a importância das funções ambientais típicas do meio urbano, como proteção sanitária, saneamento e gestão de resíduos, além da necessidade de implantação de infraestrutura pública e regularização fundiária. Ambas com as típicas ressalvas.

Apesar de não ser novidade, o conceito trazido para as áreas de preservação permanente reforçam a necessidade do cumprimento de sua função ambiental, cujas referências são repetidas nos conceitos dos incisos subsequentes, o que denota uma preocupação maior com o objeto abrangido, seja a área protegida ou o bem que ela resguarda, como no caso das matas ciliares protetoras de cursos d'água.

O atual Código trouxe previsão expressa de tratamento diferenciado para situações consolidadas na seção referente às disposições transitórias, distinguindo apenas os critérios aplicáveis nas áreas rurais (61-A) e urbana (64 e 65), dificultando, mais uma vez, a aplicabilidade da norma.

E, novamente, é maior a flexibilização da proteção das áreas de preservação permanente em área rural, seja pela possibilidade de supressão, seja pela regularização de situações consolidadas, especialmente no sentido de traçar novas diretrizes à proteção ambiental.

Nas disposições transitórias o Código Florestal trouxe a regra de ouro para as áreas de preservação permanente, consolidadas em ambiente rural, determinando somente um fator temporal para sua aplicabilidade.

Mais uma vez referida norma pecou, para as presentes e para as futuras gerações, de maneira que não associou sua aplicabilidade às peculiaridades de cada cidade, especialmente as pequenas, além de não incluir o regramento no espaço urbano. Futuramente referida regra ensinará as mesmas discussões tidas há muito tempo sobre os conflitos métricos que assolam este bem, pois permitir a diminuição de uma APP para 05 (cinco) metros em área rural de Municípios

que gritam por expansão urbana é tão ou mais grave que não permitir a aplicação da regra numa área urbana consolidada, sem mais função ambiental.

Já os artigos 64 e 65 direcionam suas forças para um grupo específico, cuja necessidade de regularização não se nega, mas que não deixa de ser, por vezes, mais nefastas ao meio ambiente que outras situações consolidadas.

As duas possibilidades de regularização fundiária em espaço urbano que ocupam APP remetem à aplicação do artigo 47, II, da Lei nº 11.977/2009, pois lá está o conceito de área consolidada, cuja aplicabilidade para municípios de pequeno porte foi acertadamente relativizada pelo Enunciado de delimitação de APPs em áreas urbanas consolidadas, do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, que fixa algumas diretrizes para resolução dos conflitos.

Não se faz aqui o cotejo entre intensidades demográficas e de consumo que há nas áreas urbanas para se justificar maior proteção que em áreas rurais. As finalidades são distintas, na maioria das vezes. Reforçado por este fator, deve-se buscar a realidade com a solução dos problemas ambientais típicos de cada espaço.

É temerário dissociar os conceitos de situação consolidada trazido pela Lei n. 11.977/09 de área consolidada prevista no artigo 61-A do Código Florestal, especialmente quando se trata de espaço urbano, pois, mais uma vez, prestigia-se a relativização em áreas com função ambiental intacta em detrimento das que perderam este status, inclusive o bem por ela protegido.

E, desconsiderar o histórico da criação da maioria das situações hoje consolidadas, com efetiva perda da função ambiental, na aplicação das técnicas de harmonização e ponderação, desvirtua a finalidade almejada na conformação dos direitos trazidos pela Constituição Federal.

2.3 Aplicação inflexível da Norma – Dano Permanente

O artigo 4º, do atual Código Florestal elenca e delimita as áreas consideradas de preservação permanente impostas pela sua natureza e o artigo 6º estabelece quais áreas podem ser definidas como tal pelo poder público.

O Código Florestal de 1934 já previa a existência de florestas "protetoras", cuja finalidade era de proteção das águas e de combate à erosão, tendo como maior beneficiário o proprietário⁹.

⁹ BENJAMIN, Antônio Herman V. **Desapropriação, reserva florestal legal e áreas de preservação permanente**. Conselho da
212

As matas ciliares já encontravam proteção no art. 22 de referido diploma, no qual era proibido derrubar matas existentes nas margens os cursos d'água e lagos, não havendo, no entanto, delimitação da faixa de proteção.

Referidas áreas encontram proteção legal no artigo 4º, I, a, II, a e b, do Código Florestal, cuja redação do texto original já sofreu modificações.

Aliás, várias foram as modificações ocorridas na vigência do Código anterior, a exemplo do previsto no art. 2º, “a”, da Lei 4.771/65, que estabeleceu limites métricos, levando em consideração a largura do curso d'água. Estas faixas de proteção sofreram alterações e acréscimos em sua redação, estabelecidas pela Lei n.º 7.511, de 7.7.1986 e alterados pela Lei n.º 7.803 de 18.7.1989, que passaram, por exemplo, do mínimo de 5 (cinco) metros para 30 (trinta) metros. E:

Não se pode negar “que é um critério incompleto. [...] Aspectos como índices pluviométricos, morfologia da região, entre outros – critérios eminentemente técnicos e não jurídicos – devem ser avaliados para fixá-la, baseados, ainda, na própria complexidade da concepção de área de preservação permanente¹⁰.

Abordar o contexto destas alterações é imprescindível na tomada de decisão, bem como na análise das implicações advindas de outros institutos, como é o caso da Lei de parcelamento do solo urbano, principalmente na tutela das áreas de preservação permanente nas margens de cursos d'água e os conflitos de sua regulamentação no tempo.

Não se discute a importância destas áreas no gerenciamento ambiental, protegendo o solo de processos erosivos, preservando a fauna e a flora. Daí o tratamento especial dado pelo art. 4º do atual Código Florestal que considera estas áreas de preservação permanente, pelo só efeito da Lei. Tampouco se nega também os conflitos que foram gerados no decorrer do tempo, principalmente no tocante ao surgimento de situações consolidadas com consentimento de uma lei válida aplicável há época, especialmente em ambiente urbano.

Assim, a flexibilização da rigidez ambiental, muitas vezes diante de funções perdidas, é imprescindível para a resolução dos conflitos ou tentativa de harmonizá-los, a exemplo do que vem ocorrendo nos tribunais, como o Tribunal de Justiça de Santa Catarina, que aplica a Lei de Parcelamento do Solo, não pelo fato de tutelar APP em área urbana, mas por se adequar melhor à situação posta, tanto é que as duas regras permanecem válidas.

Justiça Federal. v. 3, p. 33-47, dez. 1997. p. 09.

¹⁰ SILVEIRA, Patrícia Azevedo da. Análise crítica do Código Florestal: perspectivas para sua revisão. **Revista de Direito Ambiental** 16, São Paulo: RT, 1999. p. 138.

Da mesma forma, há elementos para as ponderações necessárias no próprio Código Florestal, como um todo, sem ressalvas ambientais, pois os parâmetros utilizados são os mesmos quando se trata de harmonização ou aplicação da máxima da proporcionalidade.

3. CONFLITO ESPECIAL DE NORMAS: MODULAÇÃO TÁCITA E PONDERAÇÃO

Apesar das regras que tutelam as áreas de preservação permanente em ambiente urbano chocarem-se apenas aparentemente, de maneira que as antinomias são resolvidas pela subsunção, alavancando o conflito para o patamar principiológico, não se pode negar a existência de importante ferramenta que intervém no alcance dos efeitos de uma regra eventualmente declarada inconstitucional, a modulação.

Nos casos do controle constitucional, quando se aplica uma regra em detrimento de outra, declarando uma delas inválida, necessário intervir no alcance de seus efeitos, com prevê a Lei 9.868/99, art. 27¹¹.

Existe ainda a possibilidade de modulação de efeitos prevista no art. 927, §3º, do Código de Processo Civil para os casos de alteração de jurisprudência dominante, respeitando o interesse social e a segurança jurídica. Nota-se que sequer está se falando de declaração de inconstitucionalidade, mas a mitigação dos efeitos de uma decisão jurisprudencial dominante.

Independentemente da positivação, os tribunais inferiores têm aplicado o que se pode chamar de modulação tácita, pois falta requisito formal do artigo 27 da Lei 9.868/99, já que está vinculada ao quorum de dois terços.

Essa modulação, na verdade, passa por um juízo de ponderação entre princípios, como o da nulidade da lei inconstitucional e os princípios da segurança jurídica e interesse social. É o entendimento de Barroso:

Nos últimos anos, multiplicaram-se estes casos de modulação dos efeitos temporais, por vezes com a invocação analógica do art. 27 da Lei n. 9.868/99 e outras vezes sem referência a ele. Aliás, a rigor técnico, a possibilidade de ponderar valores e bens jurídicos constitucionais não depende de previsão legal¹².

¹¹ Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado

¹² BARROSO, Luís Roberto. **Controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 4 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009. p. 127

Neste sentido, observa-se na aplicação da Lei de Parcelamento do Solo sobre o Código Florestal uma espécie de modulação dos efeitos das regras em aparente conflito, de maneira que afasta-se uma delas, sem passar pelo crivo do controle de constitucionalidade e sem perda de sua validade. Isso também é ponderação.

No caso de ponderação, verifica-se a inexistência ou a desnecessidade de positivação. Por isso a necessidade de uma boa fundamentação para cada situação posta:

O grande desafio que se coloca ao juiz, em situações como esta, é a de resolver casos difíceis (hard cases) sem inovar de maneira significativa, mas adotando um dos princípios em vigor no ordenamento jurídico que mereça ter maior peso no caso concreto, considerando as peculiaridades da espécie¹³.

Como amplamente difundido com o novo Código de Processo Civil, a importância da fundamentação das decisões judiciais é ainda maior quando se utiliza da ponderação para solucionar os casos difíceis.

Ainda sobre a imprescindível necessidade de controle sobre a argumentação, Barroso e Barcellos esclarecem:

Apenas será possível controlar a argumentação do intérprete se houver uma argumentação explicitamente apresentada. Essa evidência conduz ao problema da motivação das decisões que envolvam a técnica da ponderação, particularmente as decisões judiciais. Como é corrente, toda e qualquer decisão judicial deve ser motivada quanto aos fatos e quanto ao direito; mas quando uma decisão judicial envolve técnica de ponderação, o dever de motivar torna-se ainda mais grave. Nestes casos [...] o julgador percorre um caminho muito mais longo e acidentado para chegar à conclusão¹⁴.

O novo Código de Processo Civil (CPC) faz menção expressa à aplicação da ponderação no caso de colisão entre normas, conforme art. 489, §2º. No parágrafo primeiro de mencionado artigo está uma série de requisitos necessários ao reconhecimento de uma decisão fundamentada, valorizando as distinções de cada caso concreto e os julgados já realizados. Daí a necessária demonstração da distinção.

Estas regras acabam servindo de parâmetros para aplicação da máxima da proporcionalidade, associadas ao disposto nos artigos 926 e 927 do mesmo diploma, que tratam da uniformização e estabilidade das decisões judiciais.

¹³ DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito Ambiental de Conflitos**. p. 31

¹⁴ BARROSO, Luís Roberto, BARCELLOS, Ana Paula de. O Começo da História. A nova interpretação Constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. In: BARROSO, Luís Roberto (Organizador). **A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas**. 3 ed. revista. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2008. p. 353

De qualquer maneira, para fins deste estudo, necessária a indagação sobre a desnecessidade de positivação para tutelar a aplicação da máxima da proporcionalidade, seja para modulação ou ponderação, cabendo apenas ao intérprete respeitar as normas, sejam regras ou princípios, que norteiam cada caso concreto e os procedimentos necessários ao deslinde do conflito. O uso da técnica apenas traz maior segurança jurídica, podendo-se modular, através da ponderação, até a alteração dos efeitos de posicionamentos jurisprudenciais dominantes, sempre com a necessária argumentação.

3.1 Interdependência entre Princípios: Razoabilidade e Proporcionalidade

A solução para as questões conflitantes, mesmo que aparentes, passa por um processo de tentativa de harmonização e de posterior ponderação, através do sopesamento dos princípios constitucionais, ou regras, envolvidos no caso concreto, de maneira que equilibre as forças envolvidas ou supere uma delas.

A necessidade de harmonização apriorística fica latente diante da inexistência de hierarquia entre direitos fundamentais:

[...] com efeito, não há direito fundamental absoluto, de modo que, nos casos de colisão, deve-se buscar alternativas para solucionar o impasse. São eles a tentativa de harmonização, quando possível ou, caso contrário, a ponderação através do teste da proporcionalidade¹⁵.

Diante da ausência de previsão legal e da inexistência de regramento sobre harmonização e ponderação, o alcance destas ferramentas precisa de parâmetros¹⁶ quando da aplicação da máxima da proporcionalidade, diante da necessidade de fundamentação da decisão judicial. Deve o intérprete afastar o subjetivismo e a arbitrariedade. É o que reforça o novo CPC nos artigos anteriormente mencionados.

Quem melhor instrumentaliza a técnica é Alexy:

A máxima da proporcionalidade é a reunião de três máximas parciais: a da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito: “todos os três princípios expressam a ideia de otimização. Direitos fundamentais enquanto princípios exigem otimização (ALEXY, 2003a, p. 135)

¹⁵ DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito Ambiental de Conflitos**. p. 46

¹⁶ BARCELLOS, Ana Paula de. Alguns parâmetros normativos para a ponderação constitucional. In: BARROSO, Luís Roberto (Organizador). **A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas**. 3 ed. revista. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2008. p. 61: “um dos importantes trabalhos da dogmática constitucional é formular parâmetros fundamentados que permitem delinear limites de cada um dos comandos constitucionais”.

Os princípios da adequação e necessidade dizem respeito ao que é fática ou faturalmente possível, (ALEXY, 2003a, p. 135) ou seja: como expressão de otimização, essas máximas parciais ligam-se às possibilidades fáticas.

[...]

Por fim, a proporcionalidade em sentido estrito constitui-se na expressão da otimização no que tange às possibilidades jurídicas (ALEXY, 2003a). Neste ponto é que se materializa o balanceamento.

[...]

A regra do balanceamento (sopesamento ou proporcionalidade em sentido estrito) é assim expressa: “quanto maior o grau de não satisfação ou de detrimento de um princípio, maior a importância de se satisfazer o outro. (ALEXY, 2008, p. 136)¹⁷

Como visto, a máxima da proporcionalidade pode ser colocada como equalizadora de conflitos entre princípios. Junto dela, ou confundindo-se com ela, está o princípio da razoabilidade, de maneira que ambos, para sua efetiva aplicabilidade, necessitam cumprir requisitos. E, pensar numa sutil distinção entre eles, torna-se mais fácil separar eventual carga de subjetividade do procedimento necessário à aplicação da máxima. Neste sentido:

[...] enquanto a razoabilidade pode ser considerada como um princípio material implícito que poderá ser confrontado com outros princípios para afastar medidas arbitrárias ou irrazoáveis segundo um senso comum do que é social, jurídica, política e economicamente aceitável [68], a proporcionalidade deve ser considerada como uma regra procedimental com aplicação subsidiária restrita às hipóteses de reais colisões entre princípios ou direitos fundamentais que não possam ser solucionadas sem a aferição das possibilidades fáticas e jurídicas que fundamentem a prevalência de um direito fundamental ou princípio sobre outro de igual envergadura¹⁸.

Diante da necessidade de um controle maior sobre os critérios utilizados pelos órgãos julgadores quando da aplicação da regra da ponderação, através da máxima da proporcionalidade, a singela distinção desta com a razoabilidade traz elementos para que se possa separar a subjetividade e seus limites da técnica necessária à resolução dos conflitos.

4. A TUTELA AMBIENTAL NO MEIO URBANO: ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO TJSC

Diante do conflito ocasionado pela indefinição na aplicabilidade do Código Florestal em áreas urbanas, mesmo com o advento da Lei nº. 12.651/12, ao Poder Judiciário coube o dever de

¹⁷ SAPUCAIA, Rafael Veira Figueiredo. **A aplicação da máxima da proporcionalidade no STF: um caso.** Rev. SJRJ, Rio de Janeiro, v. 20, n. 36, p. 193-204, abr. 2013. Disponível em <http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revistasjrrj/article/viewFile/368/343>. Acesso em: 20 jul. 2016.

¹⁸ MORAIS, Dalton Santos. **Proporcionalidade, ponderação de princípios e razoabilidade no projeto do novo CPC à luz da teoria de Robert Alexy.** Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3239, 14 maio 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/21758>>. Acesso em: 6 mai. 2016.

ponderar os princípios diante dos casos concretos, de maneira a adaptar a norma ao novo espaço a ser regido, principalmente diante da expansão urbana e do cumprimento efetivo do papel das áreas de preservação permanente, frente à perda das características ambientais.

Necessária a abordagem das posições adotadas pelos julgadores, seja pela aplicação da letra fria da lei, seja pela flexibilização, especialmente, através da tentativa de harmonização ou aplicação da máxima da proporcionalidade.

Destacam-se neste trabalho os posicionamentos adotados no Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJSC) diante necessidade de adequação da tutela do meio ambiente em espaço urbano consolidado, atuando na tentativa de harmonização ou ponderação das normas e princípios conflitantes.

Pode-se dizer que as decisões proferidas pelo TJSC dividem-se em três grupos: os que aplicam somente o Código Florestal; os que aplicam o cotejo entre o Código Florestal e a Lei do Parcelamento do Solo Urbano; e os que aplicam puramente a máxima da proporcionalidade, enfrentando o conflito entre princípios diante do caso concreto.

É dominante a aplicação do cotejo entre Código Florestal e Lei do Parcelamento do Solo, utilizando-se também a nomenclatura da ponderação pela máxima da proporcionalidade, com aplicação anterior da harmonização em alguns casos, mesmo sem a aplicação da técnica em si, o que não afeta o objetivo proposto:

De fato, embora o ideal fosse que, em cada caso em que verificada a colisão, o julgador procedesse ao cotejo entre os direitos fundamentais conflituosos e aplicasse a máxima da proporcionalidade em suas três subdimensões e, na hipótese de persistir o impasse, decidisse por uma delas utilizando-se de sua discricionariedade, sempre atento à indispensável fundamentação, o fato é que a ausência desta prática não interfere na legitimidade da decisão proferida em sede de colisão¹⁹.

Foram analisadas as decisões proferidas na Apelação n. 0040836-09.2010.8.24.0038 (Lei Municipal – 5mts), no Agravo de Instrumento n. 2015026808-6 (Parcelamento do Solo – 15mts), Apelação n. 0008315-40.2012.8.24.0038 (Parcelamento do Solo em área urbana - 15mts), Reexame Necessário n. 0304531-26.2015.8.24.0054 (15 mts - razoabilidade e proporcionalidade), Apelação Cível n. 2016.010948-6 (15 mts em detrimento de Lei Municipal mais restritiva), Apelação Cível n. 2014013730-0 (ponderação – canalização – menos de 05 mts), Reexame Necessário em Mandado de Segurança n. 2015.041958-0, (aplicação de Lei Municipal menos

¹⁹ DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito Ambiental de Conflitos**. p. 139.

restritiva que o Código Florestal e mais Restritiva que a Lei de Parcelamento do Solo), Apelação Cível n. 2013.086983-7 (ponderação, 15mts, sem utilizar Lei de Parcelamento), Apelação Cível n. 2015.022517-2 (aplicação do Código Florestal), Apelação n. 0002203-89.2013.8.24.0080 (direito à moradia – remoção e demolição – prevalência do Código Florestal).

Nota-se um grande comprometimento dos julgados com a necessidade de se buscar uma solução harmoniosa. E, cada vez mais, as diretrizes apontadas estão caminhando para a ponderação dos princípios envolvidos, com critérios definidos, enfrentando o choque aparente das regras, conforme se observa do seguinte excerto extraído de um dos julgados, conforme abaixo:

Trata-se, pois, de local caracterizado como área urbana consolidada, hipótese em que pode prevalecer o direito à moradia, ou mesmo o direito de propriedade, em face da proteção ao meio ambiente, a depender do caso concreto. Nesses casos, em que se identifica o entrelaçamento de direitos fundamentais, inafastável um juízo de ponderação, à luz do princípio da proporcionalidade.

Obtempera-se, por oportuno, que a existência de julgados nesse sentido não significa a introdução no mundo jurídico de uma regra genérica permissiva à ocupação indiscriminada das margens de curso d'água situadas em áreas urbanas consolidadas, sem a observância dos recuos de trinta ou quinze metros exigidos pelo regramento geral estabelecido nas leis federais. Isso porque o caráter genérico é inerente à lei, enquanto as decisões judiciais são regras de aplicação específica ao caso concreto, embora também sejam regidas pelo princípio da isonomia. Por isso, a análise da proporcionalidade da regra de afastamento de trinta metros em face do direito à moradia ou de propriedade deve ser realizada caso a caso²⁰.

Do corpo de referida decisão retira-se o acertado argumento sobre a inexistência de conflito entre o Código Florestal e a Lei de Parcelamento do Solo, diante da ressalva legislativa existente no art. 4º, caput, III, da 6.766/1979, prevalecendo as "maiores exigências da legislação específica".

Ainda finaliza a análise da legislação em conflito, mesmo que aparente, confirmando a incidência do Código Florestal, Lei n. 12.651/2012, em área urbana e as condições para a implementação de regularização fundiária em área consolidada prevista nos artigos 64 e 65 daquela Lei, condicionada ao cumprimento de vários requisitos, como licenciamento ambiental prévio.

Depois da contextualização do caso concreto e das regras que conflitam, mesmo que aparentemente, na tutela das áreas de preservação permanente às margens de corpos d'água, o

²⁰ Apelação Cível n. 2014.001804-8. Relator: Desembargador Carlos Adilson Silva. Florianópolis, 20 de jul. de 2016.

voto trouxe a necessidade de ponderação, estabelecendo critérios para a flexibilização da norma ambiental²¹.

No julgado mencionado optou-se por aplicar a legislação municipal, relativizando a metragem de afastamento das margens do curso d'água para 04 metros. Ressalte-se que, com os mesmos argumentos, o julgador aplicou no Agravo de Instrumento n. 2015026808-6, em fevereiro de 2016, a Lei de Parcelamento do Solo, com a diminuição para 15 metros, considerando as peculiaridades daquele caso concreto e possibilidade de uma maior proteção.

Na verdade, em sua maioria, ora fazendo referência à máxima da proporcionalidade, ora não, grande parte dos julgados aplica a Lei de Parcelamento do Solo, ou a metragem estabelecida lá, que é de 15 metros, seja com justificativa de reconhecer a aplicabilidade em perímetro urbano, seja pela ponderação propriamente dita.

Há casos também em que se aplica a lei municipal mais restritiva que a Lei de Parcelamento do Solo e menos restritiva que o Código Florestal, veja-se:

AMBIENTAL. ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO. IMÓVEL SITUADO EM ZONA URBANA CONSOLIDADA. INAPLICABILIDADE DO CÓDIGO FLORESTAL. PREVALÊNCIA DA LC MUNICIPAL N. 747/2010. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA QUE CONCEDEU A SEGURANÇA PARA AFASTAR O EMPREGO DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL NA ANÁLISE DO PEDIDO DE LICENÇA. "A aplicabilidade do Código Florestal em áreas urbanas consolidadas é matéria reiteradamente discutida pelas Câmaras de Direito Público desta Corte, que têm decidido no sentido de afastar a incidência daquele Código naqueles casos. Deste modo é o caso de aplicar-se o art. 4º da Lei de Parcelamento de Solo Urbano (Lei n. 6.766/79). Entretanto, também é acertada a aplicação de Lei Municipal Ambiental quando esta condiciona a expedição de licenciamento ambiental para edificação com o um recuo superior àquele previsto pela Lei Federal n. 6.766/79, por ser mais protetiva ao meio ambiente." (AI n. 2013.056182-1, de Blumenau, rel. Des. Francisco Oliveira Neto, Segunda Câmara de Direito Público, j. 2-9-2014)²².

Já no Reexame Necessário n. 0304531-26.2015.8.24.0054, de Rio do Sul, cujo Relator foi o Des. Subst. Francisco Oliveira Neto, optou-se pela Lei de Parcelamento do Solo, apesar do objeto ser o mesmo rio, o que reforça a atenção dos julgadores nas peculiaridades de cada caso.

De qualquer forma, os julgados acima tentam harmonizar os direitos colidentes, mantendo,

²¹ O reconhecimento da inaplicabilidade da regra disposta na legislação ambiental prevendo a conservação das faixas marginais dos cursos d'água ocorre apenas em circunstâncias especiais, exigindo a conjunção dos seguintes pressupostos fáticos: - ocupação urbana consolidada à margem de curso d'água sem a observância do afastamento legal; - consequente perda das funções ecológicas inerentes às faixas marginais de curso d'água; - irreversibilidade da situação, por se mostrar inviável, na prática, a recuperação da faixa marginal; - irrelevância, nesse contexto, dos efeitos positivos que poderiam ser gerados com a observância do recuo em relação às novas obras; - ausência de alternativa técnica ou locacional para a execução da obra (via de regra, em virtude da extensão reduzida dos lotes); - por fim, a prevalência do princípio da isonomia de tratamento concernente ao exercício do direito de propriedade sobre a proteção da inteira extensão da faixa marginal do curso d'água.

²² Reexame Necessário em Mandado de Segurança n. 2015.041958-0, de Blumenau Relator: Des. Subst. Paulo Henrique Moritz Martins da Silva, DJ: 10 de nov. 2015.

na medida do possível, o status de cada princípio em choque, levando em consideração o caso concreto.

Além dos aparentes conflitos de regras federais e municipais, sobreveio a Lei Estadual nº 16.342/2014, que tentou regulamentar, em seu artigo 119-C, as hipóteses de descaracterização de APP, especialmente em virtude de canalização de curso d'água.

Da mesma forma, como no conflito com as leis municipais, dependendo do caso concreto, a aplicação da norma estadual servirá de parâmetro quando entrar em choque com o Código Florestal, podendo prevalecer uma terceira solução, a saber:

AGRAVO POR INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL. AMBIENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. PRETENDIDA EXECUÇÃO DE OBRA DE TERRAPLENAGEM EM LOTES URBANOS. EXIGÊNCIA DE RECUO DE TRINTA METROS PARA A CONCESSÃO DO ALVARÁ. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE FORMADA PELA FAIXA MARGINAL DE CURSO D'ÁGUA (RIO VELHO). DECISÃO LIMINAR QUE INDEFERIU O PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DA TUTELA FORMULADO NO WRIT VISANDO SUPRIMIR A EXIGÊNCIA DE AFASTAMENTO. INSURGÊNCIA RECURSAL. ALEGAÇÃO DE QUE O IMÓVEL SE SITUA EM ÁREA URBANA CONSOLIDADA. PRÉ-EXISTÊNCIA DE EDIFICAÇÃO NO LOCAL. CURSO D'ÁGUA CANALIZADO E TUBULADO EM DIVERSOS TRECHOS. ALEGADA INAPLICABILIDADE DOS AFASTAMENTOS DISPOSTOS NO ART. 4º, CAPUT, I, "A", DA LEI Nº 12.651/2012 (TRINTA METROS) E NO ART. 4º, CAPUT, III, DA LEI Nº 6.766/1979 (QUINZE METROS), EM FACE DO TEOR DO ART. 119-C, IV, DA LEI ESTADUAL Nº 16.342/2014. PONDERAÇÃO DE NORMAS-PRINCÍPIO À LUZ DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. DIREITO AO MEIO AMBIENTE E DIREITO DE PROPRIEDADE. EDIFICAÇÕES QUE AVANÇAM SOBRE A FAIXA MARGINAL DO CURSO D'ÁGUA EM TODA VIZINHANÇA. SITUAÇÃO CONSOLIDADA. PREVALÊNCIA, NA HIPÓTESE, DA ISONOMIA EM RELAÇÃO AO EXERCÍCIO DO DIREITO DE PROPRIEDADE. RELEVÂNCIA DA ARGUMENTAÇÃO E URGÊNCIA CONFIGURADOS. INAPLICABILIDADE, NESSE CONTEXTO, DO AFASTAMENTO ESTABELECIDO NA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL. NECESSIDADE, TODAVIA, DE OBSERVAR O RECUO DE QUINZE METROS PREVISTO PELA LEI DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO.²³

Há também posicionamentos que aplicam o Código Florestal de maneira hígida, considerando as peculiaridades de cada caso, mesmo reconhecendo os princípios em choque e a existência de situações consolidadas. Neste sentido:

APELAÇÃO E REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA JULGADA PROCEDENTE PARA DETERMINAR A PARTICULAR, E A MUNICÍPIO, A DESOCUPAÇÃO DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE SITUADA À MARGEM DE CURSO HÍDRICO, ALÉM DA ABSTENÇÃO DE QUALQUER NOVA DEGRADAÇÃO, BEM COMO A RECUPERAÇÃO DO LOCAL. INSURGÊNCIA DA MUNICIPALIDADE.²⁴

No voto fica clara a opção do julgador pela prevalência do Código Florestal em virtude dos riscos de ocupação de áreas com as características daquele caso, conforme atestaram os técnicos.

²³ Agravo de Instrumento n. 2015.026808-6, de Joinville Relator: Des. Carlos Adilson Silva. DJ: 06 de fev. de 2016

²⁴ Apelação Cível n. 2015.022517-2, de Xanxerê Relator: Des. Luiz Fernando Boller. DJ: 28 jan. 2016

Há reconhecimento dos direitos fundamentais em conflito, mas a prevalência é para o direito ambiental como bem maior, no caso concreto.

A decisão rechaça a incidência do art. 61-A, § 1º, do atual Código Florestal, por ser aplicável apenas em zona rural e vincula a aplicação da previsão de regularização prevista na Lei nº 11.977/2009 a “uma aferição do “nível de habitabilidade” envolto em cada caso, segundo o que dispõe o inc. I, do art. 48 da aludida norma”. Por último não compactua com a flexibilização da regra em virtude de consolidação urbana.

Para casos assemelhados, em que o direito à moradia conflita com o direito ambiental e a segurança, o Tribunal também apresentou uma solução alternativa e condicionante, prevalecendo o Código Florestal diante das peculiaridades do caso concreto, de obra irregular e perigo iminente de alagamento, condicionando a remoção à designação por parte do Município de novo local adequado. Neste sentido:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OCUPAÇÃO DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. PRELIMINAR DE CERCEIO DE DEFESA REJEITADA. CONSTRUÇÃO IRREGULAR. DANO À NATUREZA EVIDENCIADO. EXPOSIÇÃO, ADEMAIS, DA PRÓPRIA FAMÍLIA DOS RÉUS A PERIGO DE DESASTRE. IMPOSSIBILIDADE DE RELATIVIZAÇÃO DAS NORMAS LEGAIS DE REGÊNCIA. SENTENÇA DETERMINATIVA DA DEMOLIÇÃO DO IMÓVEL EM 180 (CENTO E OITENTA) DIAS. OBRIGAÇÃO DA MUNICIPALIDADE CORRÉ DE ASSEGURAR O DIREITO À MORADIA. DESOCUPAÇÃO CONDICIONADA À DESIGNAÇÃO, PELO PRÓPRIO MUNICÍPIO, DE NOVO LOCAL ADEQUADO PARA A RESIDÊNCIA DA FAMÍLIA OCUPANTE. OBRIGAÇÃO DE RECUPERAÇÃO AMBIENTAL PELAS PARTES RÉS. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.²⁵

Um dos casos mais difíceis para a ponderação dos direitos em conflito é o que envolve cursos de água canalizados, seja pela opção, seja pela conceituação, seja pela difícil caracterização do bem protegido, ou descaracterização de suas funções pela situação do entorno dele e da região.

Para bem elucidar esta questão, destaca-se o seguinte julgado:

AMBIENTAL. EDIFICAÇÃO SOBRE CURSO D'ÁGUA. CORPO HÍDRICO DE DIFÍCIL CONSTATAÇÃO. PARECERES TÉCNICOS EMITIDOS PELA FATMA E PELA FLORAM NO ANO DE 2006 QUE ATESTAM A INEXISTÊNCIA DO CÓRREGO. OBRA QUE SÓ FOI INICIADA COM A APROVAÇÃO DO PROJETO E CONCESSÃO DE ALVARÁ (EM 2008). CONSTATAÇÃO, POSTERIOR, PELA ADMINISTRAÇÃO ESTATAL, DE QUE SE TRATAVA DE ÁREA NON EDIFICANDI. EMBARGO DA CONSTRUÇÃO E AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA VISANDO À REPARAÇÃO DO DANO. INVIABILIDADE. CONDUTA DA EMPRESA QUE SE PAUTOU EM ATOS ADMINISTRATIVOS HÍGIDOS NO SENTIDO DE NÃO HAVER IMPEDIMENTO À EDIFICAÇÃO. CANALIZAÇÃO DO CURSO D'ÁGUA REALIZADA COM AUTORIZAÇÃO AMBIENTAL PELOS

²⁵ Apelação n. 0002203-89.2013.8.24.0080 Relator: Desembargador João Henrique Blasi. DJ: 12 de jul. de 2016

ANTIGOS PROPRIETÁRIOS. SEGURANÇA JURÍDICA QUE DEVE SER PRIVILEGIADA. ÁREA URBANA, ADEMAIS, CONSOLIDADA E DENSAMENTE POVOADA. PRECEDENTES DESTA CORTE. RECURSOS PROVIDOS PARA JULGAR IMPROCEDENTE O PEDIDO FORMULADO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA E PARA ACOLHER A PRETENSÃO DA EMPRESA CONSTRUTORA, DECLARANDO A NULIDADE DO AUTO DE INFRAÇÃO E DO TERMO DE EMBARGO DA OBRA.²⁶

Este caso denota a difícil tarefa de ponderar e, não sendo possível, de agir discricionariamente, fundamentando o posicionamento, por mais que o diverso também seja plausível. São vários atores envolvidos, cada um com suas responsabilidades. O ponto em questão toca em diversos princípios e direitos fundamentais, como o direito à moradia, à propriedade, economia, saúde, saneamento, muito vinculados com a dignidade da pessoa humana.

O foco da decisão de primeiro grau foi o próprio bem em si e o modo com que se deu sua descaracterização. Por outro lado, a decisão de segundo grau optou por dar maior peso à situação da região e da área contigua do próprio bem, considerando a situação consolidada, a perda da função ambiental e a saúde. Perdeu-se aqui uma grande oportunidade de se encontrar o meio termo, apesar de ambas as decisões estarem corretas.

O certo é que os casos concretos analisados e julgados pelo poder judiciário catarinense são os mais diversos possíveis, assim como os agentes envolvidos e as condições e caracterização das áreas, que comportam vários desdobramentos, como situações consolidadas, perda da função ambiental, capacidade de recuperação, risco de morte, dentre outros.

Independente da Câmara, do julgador, a análise dos julgados apontou a aplicação da ponderação pela máxima da proporcionalidade, mesmo sem o rigor da técnica, mas com os elementos que identificam a argumentação do julgador diante do contexto. Alguns dos julgados relativizaram a aplicação do Código Florestal, evidenciando uma tentativa de harmonização com a diminuição da faixa protetiva. Já outros afastaram por completo a incidência daquela norma, aplicando a proporcionalidade propriamente dita, optando por um dos princípios colidentes, de acordo com o caso concreto. O que não se pode negar é que a contextualização na tomada de decisões está muito presente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tutela das áreas de preservação permanente em ambiente urbano é exemplo claro do

²⁶ Apelações Cíveis n. 2014.013730-0 e 2014.013729-0, da Capital Relator: Des. Subst. Paulo Henrique Moritz Martins da Silva. DJ: 1º de dez. de 2015

surgimento de conflitos, ora aparentes, ora não, seja pelas constantes alterações da legislação, seja pelo choque entre as regras, como Código Florestal, Estatuto da Cidade e Lei do Parcelamento do Solo, seja pelos princípios ligados à ordem econômica, ao direito de propriedade, à moradia, à saúde, ao saneamento, à proteção ambiental e à dignidade da pessoa humana. Ora harmonizam-se, ora chocam-se, de maneira que cada um deve receber um tratamento diferenciado, sempre de acordo com o caso concreto.

A solução específica para os casos de definição dos limites métricos das áreas do entorno de cursos d'água passa pela tentativa de harmonização e verificação das funções exercidas ou perda delas. Ainda se constata uma dificuldade de se enquadrar as áreas protegidas por lei e as criadas por lei e suas transformações no tempo, estimuladas pela própria regra e suas alterações.

Nas disposições transitórias, o Código Florestal mais uma vez pecou, para as presentes e para as futuras gerações, pois as regras dispostas no artigo 61-A ensejarão as mesmas discussões tidas há muito tempo sobre os conflitos métricos que assolam este bem, pois permitir a diminuição de uma APP para 05 (cinco) metros em área rural de Municípios que gritam por expansão urbana é tão ou mais grave quanto não permitir a aplicação da regra numa área urbana consolidada, sem mais função ambiental.

Os artigos 64 e 65 direcionam suas forças para um grupo específico, cuja necessidade de regularização não se nega, mas que não deixa de ser, por vezes, mais nefasta ao meio ambiente que outras situações consolidadas.

E, na ausência de regras eficazes, cabe ao Poder Judiciário a tentativa de harmonizar os direitos fundamentais em conflito, ou aplicar uma tentativa de adequação, da necessidade de se buscar o meio menos gravoso, adstrito às possibilidades do caso concreto e de realizar o sopesamento propriamente dito, vinculado às possibilidades jurídicas dos direitos colidentes, mesmo sem o uso da técnica preconizada por Alexy²⁷.

Há decisões judiciais que dão prevalência à lei municipal menos restritiva, outras aplicam a Lei de Parcelamento do solo, ora sob o fundamento de que prevalece em área urbana, ora sob o de que se aplica um juízo de ponderação entre os princípios colidentes, com flexibilização do Código Florestal frente a situação consolidada e perda da função ambiental.

Algumas decisões aplicam a proteção ambiental em detrimento de outros princípios, com

²⁷ DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito Ambiental de Conflitos**. p. 67

uma condição imposta ao poder público para realocar quem ocupa a área de preservação permanente, especialmente pelo risco.

Todas estas regras colocadas em aparente conflito servem de subsídio para a tomada de decisão dos julgadores, adstrita ao sopesamento de princípios, cujo intuito principal é a harmonização entre eles, o que ocorre na maioria das vezes, quando se relativiza os limites métricos, dentro de cada caso concreto.

A escolha de uma regra mais restritiva ou menos restritiva, seja municipal, estadual ou federal, mostra-se irrelevante, por si só, para a tomada de decisão numa situação consolidada, pois o choque entre elas é aparente, modulando-se seus efeitos no caso concreto. A ponderação fica no campo principiológico, utilizando-se as regras moduladas como parâmetros.

O sopesamento propriamente dito, com a utilização da máxima da proporcionalidade fica para os casos em que se opta pela caracterização ou não do bem, a exemplo do que ocorre com os cursos d'água canalizados e córregos que cortam cidades, muitas vezes situados em áreas antropizadas, consolidadas e com funções distintas das originais, se ainda houver alguma. Nestes casos, o último remédio seria a discricionariedade do julgador na aplicação do peso para cada direito em conflito.

A exemplo do que vem ocorrendo nos tribunais, como o Tribunal de Justiça de Santa Catarina, a aplicação da Lei de Parcelamento do Solo, por exemplo, não se dá pelo fato de tutelar APP em área urbana, mas por se adequar melhor à situação posta, tanto é que as duas regras permanecem válidas, o que se aproxima muito de uma tentativa de harmonização, podendo passar pela adequação e necessidade.

Da mesma forma, há elementos para as ponderações no próprio Código Florestal, como um todo, sem ressalvas ambientais e locais, pois os parâmetros utilizados são os mesmos da legislação esparsa que com ele conflita aparentemente, quando se trata de harmonização ou aplicação da máxima da proporcionalidade.

Independente do uso da técnica, o que se nota é um poder judiciário muito atento às circunstâncias de cada caso concreto que rodeia o tema, posicionando-se raramente de forma diversa em casos similares, seja por peculiaridades ou pela aplicação do último quesito ponderativo, ou pós-ponderativo: a discricionariedade.

A segurança na aplicação das ponderações está na visão global da instituição Poder

Judiciário na distinção de cada caso, aplicando-se remédios semelhantes para situações semelhantes.

Não se pode negar a importância dos outros agentes envolvidos, como o Ministério Público, que lançou um enunciado que busca a harmonização dos direitos em conflito com a solução das situações consolidadas, os órgãos técnicos que dão subsídios decisivos à tentativa de harmonização ou aplicação da máxima da proporcionalidade, além dos Municípios, responsáveis pela implantação das políticas públicas de reajustamento fundiário e de adequação dos espaços, seus novos problemas e novas funções.

O que falta é uma mudança de paradigma e a tentativa de se buscar o meio termo, a efetiva harmonização entre os direitos colidentes, passando pela utilização dos instrumentos urbanísticos existentes, de forma que as soluções para cada caso concreto se tornem possíveis e viáveis economicamente, levando-se em consideração as situações consolidadas, a perda das funções ou as reais funções ambientais ainda exercidas pelos bens tutelados.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

BENJAMIN, Antônio Herman V. **Desapropriação, reserva florestal legal e áreas de preservação permanente**. Conselho da Justiça Federal. v. 3, p. 33-47, dez. 1997.

BARROSO, Luís Roberto. **Controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 4 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

BARROSO, Luís Roberto (organizador). **A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas**. 3 ed. revista. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2008.

DALLARI, Adilson Abreu et al. **Estatuto da Cidade: Comentário à Lei Federal 10.257/2001**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito Ambiental de Conflitos**. 1 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. **A competência dos Estados-membros no direito urbanístico: limites da autonomia municipal**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 13. ed. Revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2008.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 7. ed. 2. tiragem, rev., atual. E amp. De acordo com as Leis 9.437/97 e 9.605/98. São Paulo: Malheiros, 1999.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 20. ed. Revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2006.

MORAIS, Dalton Santos. **Proporcionalidade, ponderação de princípios e razoabilidade no projeto do novo CPC à luz da teoria de Robert Alexy**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3239, 14 maio 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/21758>>. Acesso em: 6 mai. 2016.

MUKAI, Toshio. **Direito Urbano e Ambiental**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

SAPUCAIA, Rafael Veira Figueiredo. **A aplicação da máxima da proporcionalidade no STF: um caso**. Rev. SJRJ, Rio de Janeiro, v. 20, n. 36, p. 193-204, abr. 2013. Disponível em <http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revistasjrj/article/viewFile/368/343>. Acesso em: 20 jul. 2016.

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

SILVEIRA, Patrícia Azevedo da. Análise crítica do Código Florestal: perspectivas para sua revisão. **Revista de Direito Ambiental** 16, São Paulo: RT, 1999.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2010.

SANTA CATARINA (Estado). Ministério Público de Santa Catarina. **Enunciados de Delimitação de APPs em Áreas Urbanas Consolidadas**. Disponível em: <<https://documentos.mpsc.mp.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=604>>. Acesso em: 22 abr 2016.

THE STATUTE OF REFUGEES: IS IT OR IS IT NOT APPLICABLE TO ENVIRONMENTALLY DISPLACED PERSONS?

Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza¹

Lucas de Melo Prado²

INTRODUCTION

The alarming increase in environmental disasters and environmental resource degradation generates a deep concern in the global scenario. There are more than 33 million³ refugees, refugee requesters, internally displaced persons and other persons who have abandoned their homes, risking their own lives, freedom and security, in the attempt to flee from Persecution for reasons relating to race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion. The international community recognizes those people as Refugees. It lends them assistance and gives them asylum through the actions of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and according to the rules of the 1951 Convention Relating to the Statute of Refugees (hereinafter only the 1951 Convention or the Refugee Convention) and its 1967 Protocol Relating to the Statute of Refugees (hereinafter only the 1967 Protocol or the Refugee Protocol).

However, that number does not show other millions of individuals who also need to abandon their homes and risk their own lives, freedom and security, motivated by environmental changes that render their habitat completely unsuitable for human survival. These individuals, so called Environmentally Displaced Persons, do not have a legal statute of their own as Refugees do,

¹ PhD at University of Alicante – Spain. Master in Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad at University of Alicante – Spain. Master in Legal Science at University of Vale do Itajaí – UNIVALI – Brazil. Bachelor of Law at University of Vale do Itajaí – UNIVALI – Brazil. Professor in the Programme of Post-Graduation *Stricto Sensu* in Legal Science, both in the PhD's Programme and the Master's Programme in Legal Science, and Professor in Graduation, Law School, at University of Vale do Itajaí – UNIVALI – Brazil. Professor responsible for the Legal Practice Department of University of Vale do Itajaí – UNIVALI – Brazil. Coordinator of the research group "State, Environmental Law, Transnationality and Sustainability", registered at CNPq/EDATS/UNIVALI. Coordinator of the CNPq approved research project named: "Possibilities and Limits of the Strategic Environmental Evaluation in Brazil and the Impact of Environmental Management in Ports". Coordinator of the Project MCTI / CNPQ / UNIVERSAL 14/2014 - Comparative analysis of the limits and the possibility of Strategic Environmental Assessment and its implementation in order to contribute to better environmental management of port activity in Brazil and Spain Email: <mclaudia@univali.br>.

² Master in Legal Science at University of Vale do Itajaí – UNIVALI – Brazil. Bachelor of Law at Federal University of Piauí – UFPI – Brazil. Email: <prado.lm@gmail.com>.

³ 33.924.476. This is the number of people under the responsibility of the UNHCR. UNHCR official data, accessed May 02, 2012, <http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/estatisticas/>.

and thus they suffer without an effective and directed action from the international community to ensure their fundamental rights. As it is spotlighted by the preamble of the Convention Project Relating to the International Statute of Environmentally Displaced Persons, from the Centre de Recherche Interdisciplinaire en Droit de l'Environnement, de l'Aménagement de de l'Urbanisme (CRIDEAU):

[...] regardless the various international instruments aiming to protect the environment, there is not, in the current state of international law applicable to refugees, any specific instrument that provides for the situation of the ensemble of environmentally displaced persons and that can be applicable and invoked in their favor.⁴

The object of this article is the analysis of the new category “Environmentally Displaced Persons” and its objective is to verify if (and under which circumstances) the Refugee Convention and Protocol may be applied to these so called Environmentally Displaced Persons, filling in the lack of norms establishing a statute of their own and protecting their fundamental rights. In this sense, it is needed to build a specific legal system to Environmentally Displaced Persons, guaranteeing persons in such situation an effective protection⁵.

The article is organized as follows: first, the regime adopted by de 1951 Convention for Refugees is presented, highlighting the operational definition⁶ of that category and the criteria for the acknowledgement of the Refugee quality. Then, the matter of Environmentally Displaced Persons is approached, defining that category and examining the complexity of phenomena included in such category. Finally, the matter of the possibility or impossibility of application of the 1951 Convention to Environmentally Displaced Persons is faced.

⁴ Michel Prieur et al., “Projet de Convention Relative Au Statut International Des Déplacés Environnementaux,” 2008, accessed April 11, 2012, <http://www.observatorioeco.com.br/wp-content/uploads/up/2010/09/projet-de-convention-relative-au-statut-international-des-daplacas-environnementaux2.pdf>. Préambule. Free translation. Original text in French: “[...] malgré les nombreux instruments internationaux visant à protéger l’environnement, il n’existe, dans l’état actuel du droit international applicable aux réfugiés, aucun instrument spécifique prévoyant la situation d’ensemble des déplacés environnementaux et pouvant être appliqué et invoqué en leur faveur.”

⁵ In the phases of investigation, data handling and composition of the research final report, an inductive methodological posture was adopted. The category technique and the operational definition technique were operated in order to define clearly the terms used in this article as well as to establish the connections between them. The bibliographical research was duly directed by the referent technique and the data was registered using the record card technique. About the category technique, v. Cesar Luiz Pasold, *Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática*, 11th ed. (Florianópolis: Conceito Editorial; Millennium, 2008), 25-35. About the operational definition technique, v. 37-52. About the referent technique, v. 53-62. About the record card technique, as well as its use with the referent technique, v. 107-123.

⁶ “When we establish or propose one meaning to a word or expression, wishing that such meaning will be accepted to the effects of the ideas we support, we are fixing an Operational Definition [...]”(everything bold in the original) (Ibid., p. 37. Free translation.). Original text in Portuguese: “Quando nós estabelecemos ou propomos uma definição para uma palavra ou expressão, com o desejo de que tal definição seja aceita para os efeitos das idéias que expomos, estamos fixando um Conceito Operacional [...]”.

1. WHO IS REFUGEE?

According to the UNHCR, the world had more than 10 million Refugees in the end of 2010⁷. No wonder Earl Huyck and Leon Bouvier stated that “[...] today one may point almost anywhere on a spinning globe and put a finger on a refugee situation”⁸

Even though the existence of Refugees dates back to biblical eras — one may think of the exodus of slaves from Egypt, under Moses leadership, in search of the Promised Land —, the international community demonstrated any concern about the matter only after the World War I, with the creation of the League of Nations. Without ever defining the category Refugee, the League acted pragmatically and episodically, protecting specific groups through the development of empirical institutional mechanisms, whose extension depended on political considerations and humanitarian empathy.⁹

Only after the World War II the international protection of Refugees gained general character, based on two fundamental aspects, as José Henrique Fischel de Andrade highlights: an institutional one, “[...] materialized in the establishment of organizations that intend to assist and protect refugees [...]”¹⁰; as well as a legal one, “[...] which happens through the composition of conventional, extra conventional and domestic instruments which define the term ‘refugee’ and establish the legal statute of their beneficiaries”¹¹. Today, the institutional aspect is represented by the UNHCR, whilst the legal aspect is materialized in the 1951 Convention and the 1967 Protocol.

As the legal base of Refugees’ global protection, the 1951 Convention presents the great contribution of offering an operational definition to the category. Such definition is decisive to mark the contractual or convention obligations of the signatory States of that instrument, once it contains the essential elements that characterize a Refugee¹². *Ipsis litteris*, the Convention asserts:

⁷ Official data by UNHCR, accessed May 02, 2012, <http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/estatisticas/>.

⁸ Earl E. Huyck and Leon F. Bouvier apud Paulo Borba Casella, “Refugiados,” *Revista de Informação Legislativa* 21, no. 84 (1984): 251–60, accessed April 27, 2012, <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/181584>.

⁹ José Henrique Fischel de Andrade, “Breve Reconstituição Histórica Da Tradição Que Culminou Na Proteção Internacional Dos Refugiados,” in *O Direito Internacional Dos Refugiados: Uma Perspectiva Brasileira*, ed. Nadia de Araujo and Guilherme Assis de Almeida (Rio de Janeiro: Renovar, 2001), 120-121.

¹⁰ *Ibid.*, 99. Free translation. Original text in Portuguese: “[...] materializada no estabelecimento de organizações que têm como escopo a assistência e a proteção dos refugiados [...]”.

¹¹ *Ibid.*, 99-100. Free translation. Original text in Portuguese: “[...] que ocorre por meio da redação de instrumentos convencionais, extraconvencionais e domésticos, os quais conceituam o termo ‘refugiado’ e definem o estatuto jurídico de seus beneficiários”.

¹² Casella, “Refugiados,” 253.

“For the purposes of the present Convention, the term “**refugee**” shall apply to any person who: [...] As a result of events occurring before 1 January 1951 and owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.”¹³

When it was signed in 1951, the Convention established two restrictions: a temporal one, which made the characterization of Refugees depend on events prior to 1st January 1951, and a geographic one, which limited the characterization of Refugees to events that had taken place in the European continent¹⁴. Nevertheless, both these restrictions were lifted by the 1967 Protocol, which states:

“For the purpose of the present Protocol, the term “refugee” shall [...] mean any person within the definition of article 1 of the Convention as if the words ‘As a result of events occurring before 1 January 1951 and ...’ ‘and the words’... ‘a result of such events’, in article 1 A (2) were omitted.

“The present Protocol shall be applied by the States Parties hereto without any geographic limitation [...]”¹⁵

Thus, without the temporal and geographic restrictions, the definition of the 1951 Convention, which is also adopted by the present article, imposes three conditions to the characterizations of a Refugee situation: 1) the well-founded fear of Persecution; 2) the International Migration; and 3) the lack of protection from the country of origin.

The well-founded fear of Persecution is “the crucial criterion to define a refugee [...]”¹⁶. Nonetheless, there is neither a generally accepted definition of Persecution nor a uniform interpretation of the term. The recognition of the status of Refugees is a task to be performed by

¹³ United Nations, *Convention Relating to the Status of Refugees* (Geneva, 1951), accessed April 12, 2012, <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html>, art. 1-A(2). No bold in the original text.

¹⁴ United Nations, *Convention Relating to the Status of Refugees*, art. 1-B(1).

¹⁵ United Nations, *Protocol Relating to the Status of Refugees*, 1967, <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html>. art. 1(2) e (3).

¹⁶ Paulo Borba Casella, “Refugiados: Conceito E Extensão,” in *O Direito Internacional Dos Refugiados: Uma Perspectiva Brasileira*, ed. Nadia Araujo and Guilherme Assis de Almeida (Renovar, 2001), 20. Free translation. Original text in Portuguese: “[o] critério crucial para conceituar um refugiado [...]”.

each State¹⁷, at the moment they decide about the concession of territorial asylum¹⁸. Besides that, the definition does not demand the actual Persecution, but the well-founded fear of Persecution, which implies the presence of a subjective element inherent in the refugee seeker¹⁹. Still, the operational definition of the category “Persecution” is essential for this article. It is a *sine qua non* condition to the recognition of the Refugee situation under the rules of the 1951 Convention and, therefore, it will be used in the analysis of the applicability (or inapplicability) of the global system of Refugee protection to the case of Environmentally Displaced Persons (v. item 3).

The UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees (hereinafter only the UNHCR Handbook) offers an indication of what Persecution might be:

“From Article 33 of the 1951 Convention, it may be inferred that a threat to life or freedom on account of race, religion, nationality, political opinion or membership of a particular social group is always persecution. Other serious violations of human rights – for the same reasons – would also constitute persecution.

“Whether other prejudicial actions or threats would amount to persecution will depend on the circumstances of each case [...]”²⁰

The 1993 UNHCR Report is also helpful for the understanding of the category Persecution. Approaching the displacement dynamics and the main causes of Refugee fluxes, the Report remarks that: “The 1951 Convention identified what is still a major root cause of refugee flows: persecution based on who the refugee is (race, nationality, membership of a particular social group) or what he or she believes (religion or political opinion).”²¹

¹⁷ Antonio August Cançado Trindade, “A Proteção Dos Refugiados Em Seus Aspectos Jurídicos: A Convenção de Genebra de 1951 Relativa Ao Estatuto Do Refugiado E a Questão Do Levantamento Pelo Brasil Da Reserva Geográfica,” in *Pareceres Dos Consultores Jurídicos Do Itamaraty, Volume 8*, ed. Antonio Paulo Cachapuz Medeiros (Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 2004), 302.

¹⁸ When a State receives a Refugee in its territory, it grants him/her territorial asylum. The territorial asylum should not be confused with the political or diplomatic asylum, “[...] which is granted to persecuted persons for political reasons and is granted in ‘legations, warships, military airplanes and military camps.’” (Celso Duvivier de Albuquerque Mello, *Direito Constitucional Internacional*, 2nd ed. (Rio de Janeiro: Renovar, 2000), 161. Free translation. Original text in Portuguese: “[...] que é concedido a perseguidos por motivos políticos e que é concedido nas ‘legações, navios de guerra, aeronaves militares e acampamentos militares’.”).

¹⁹ United Nations High Commissioner for Refugees, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees* (Geneva: UNHCR, 1992), accessed May 04, 2012, <http://www.unhcr.org/3d58e13b4.html>, paragraphs 37-50.

²⁰ United Nations High Commissioner for Refugees, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, paragraphs 51-52.

²¹ United Nations High Commissioner for Refugees, *The State of the World’s Refugees 1993: The Challenge of Protection* (Geneva: UNHCR, 1993), accessed May 18, 2012, <http://www.unhcr.org/3eedcf7a.html>, specifically chap. 1: The Dynamics of

In view of both the UNHCR Handbook and the 1993 Report, the following operational definition of Persecution is proposed, in order to make that category an instrument of analysis for this article, with no intention to build a universally accepted definition though. Thus, **Persecution** is considered as the harmful action, or threat of such an action, perpetrated against a person or a group of persons, based on who that person is — race, nationality or membership of a particular social group — or what he or she believes in — religion or political opinion.

The second condition imposed by 1951 Convention to the recognition of the Refugee situation requests that the individual is already outside the country of their nationality, i.e. an International Migration must have happened. **International Migration** is understood here as the displacement of an individual (or a group of individuals) that leaves the country of his/her nationality or where he/she possesses habitual residence and settles himself/herself in another country. As a consequence, internal migrants, who leave their residences and move somewhere else inside their own country, are not considered Refugees, even when they are victims of Persecution. In respect of this, the 1993 UNHCR Report: “The situations that produce refugees also produce other forms of displacement, including people who have not crossed an international border but face the same fears and dangers as refugees.”²²

The third condition set by the 1951 Convention determines that the country of the Refugee’s nationality (or where he or she keeps his/her habitual residence) does not grant him/her due protection against Persecution or the Refugee is unwilling, owing to the fear of Persecution, to avail himself/herself of the protection of his/her country. That means that the State where the Refugee is from is always involved with the Persecution situation that generated the migratory flux, either because 1) the State where the Refugee is from is the agent of the Persecution; or 2) the State where the Refugee is from is not the agent of the Persecution, but it does not take the necessary measures to make the Persecution cease. In both cases, the person is unable to avail himself/herself of the protection of his/her own country and ends up seeking asylum beyond borders. This “abandonment” is what originates the situations provided by the other two conditions: as one cannot trust one’s own State, one is filled by well-founded fear of Persecution and one leaves one’s home, migrating internationally, in order to defend one’s life, freedom and security seeking refuge in another country. For that reason, Flávia Piovesan asserts:

Displacement.

²² United Nations High Commissioner for Refugees, *The State of the World’s Refugees 1993: The Challenge of Protection*.

“each refugee is a consequence of a State that violates Human Rights”²³.

With the reunion of these three conditions (fear of Persecution, International Migration and lack of protection from the country of origin), the situation of Refugee is configured and must be recognized by the States of the international community²⁴, especially the signatories of the 1951 Convention and its 1967 Protocol. That is precisely the orientation of the UNHCR Handbook:

A person is a refugee within the meaning of the 1951 Convention as soon as he fulfills the criteria contained in the definition. This would necessarily occur prior to the time at which his refugee status is formally determined. Recognition of his refugee status does not therefore make him a refugee but declares him to be one. He does not become a refugee because of recognition, but is recognized because he is a refugee.²⁵

The 1951 Convention and the 1967 Protocol are not the only instruments that contain an operational definition for the category “Refugee”. At least two other documents address that matter and set definitions for the category even larger than the ones set by the 1951 Convention. Such documents are the Organization of African Unity (OAU) Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa (1969) and the Cartagena Declaration (1984). According to Flávia Piovesan, both instruments, besides adopting the definition from the 1951 Convention, “[...] prescribe the massive violation of human rights as a characteristic refugee situation”²⁶. However,

²³ Flávia Piovesan, “O Direito de Asilo E a Proteção Internacional Dos Refugiados,” in *O Direito Internacional Dos Refugiados: Uma Perspectiva Brasileira*, ed. Nadia de Araujo and Guilherme Assis de Almeida (Rio de Janeiro: Renovar, 2001), 38. Free translation. Original text in Portuguese: “cada refugiado é consequência de um Estado que viola os Direitos Humanos”.

²⁴ Granting a Refugee territorial asylum is an act of sovereignty and, thus, it is not mandatory to the State. As Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva reminds, “[...] granting asylum is a right of the State based on its sovereignty”. And he adds: “[...] there is no right to asylum, i.e. the State, in the exercise of the right of sovereignty, has the right to refuse it”. (Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva, “Os Refugiados Políticos e o Asilo Territorial,” in *O Direito Internacional dos Refugiados: Uma Perspectiva Brasileira*, ed. Nadia de Araujo and Guilherme Assis de Almeida (Rio de Janeiro: Renovar, 2001), 13-14. Translations by the authors of the article. Original texts in Portuguese, respectively: “[...] a concessão do asilo é um direito do Estado baseado em sua soberania” and “[...] não existe um direito ao asilo, ou seja o Estado, no exercício de seu direito de soberania, tem o direito de recusá-lo”).

On the other hand, Flávia Piovesan sustains that the *non refoulement* principle, by which it is prohibited to return the Refugee to the country where his/her life and freedom are threatened, must be recognized and respected by all the international community, for it is a principle of *jus cogens*. (Piovesan, “O Direito de Asilo E a Proteção Internacional Dos Refugiados,” 47-48.).

²⁵ United Nations High Commissioner for Refugees, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, paragraph 28.

²⁶ Piovesan, “O Direito de Asilo E a Proteção Internacional Dos Refugiados,” 36. Free translation. Original text in Portuguese: “[...] prevêm a violação maciça dos direitos humanos como caracterizadora da situação de refugiado”.

The OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa, after adopting the same definition of Refugee of the 1951 Convention, extends such definition to include also “[...] every person who, owing to external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order in either part or the whole of his country of origin or nationality, is compelled to leave his place of habitual residence in order to seek refuge in another place outside his country of origin or nationality”. (Organization of African Unity, *Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa* (Adis-Abeba, 1969), accessed May 04, 2012, http://www.au.int/en/sites/default/files/Convention_En_Refugee_Problems_in_Africa_AddisAbaba_10September1969_0.pdf, art. 1(2).).

In addition, the Cartagena Declaration recommends that the definition of Refugee, for use in Latin America, should include, besides the cases covered by the 1951 Convention, those cases of “[...] persons who have fled their country because their lives, safety or

both the OAU Convention and the Cartagena Declaration are regional instruments, applicable only to Africa and Latin America, respectively. For that reason, the enlargements in the definition of Refugee contained in those instruments are not adopted by this article, which proposes, as already said before, to analyze the global system of Refugee protection in order to verify the possibility of its application to cases implicating Environmentally Displaced Persons. Therefore, this article sticks to the definition of the 1951 Convention and the conditions therein imposed for Refugee characterization.

2. ENVIRONMENTALLY DISPLACED PERSONS

In 1985, Essam El-Hinnawi, a researcher for the United Nations Environment Programme (UNEP), used the term Environmental Refugee for the first time, defining it as:

[...] those people who have been forced to leave their traditional habitat, temporarily or permanently, because of a marked environmental disruption (natural and/or triggered by people) that jeopardized their existence and/or seriously affected the quality of their life [sic]. By “**environmental disruption**” in this definition is meant any physical, chemical, and/or biological changes in the ecosystem (or resource base) that render it, temporarily or permanently, unsuitable to support human life.²⁷

Even though it has been widely used in the last 25 years, the term Environmental Refugee does not seem appropriate to characterize the situation described by El-Hinnawi²⁸. The reason for that takes into account what has been explained in the previous item of this article. When one talks about Refugees one is talking about a series of criteria (fear of Persecution, International Migration and lack of protection from the country of origin) that is not evident in the definition proposed above. *Ergo*, Liliana Jubilut and Silvia Apolinário assert that “from the point of view of international law, the expression *environmental refugees* is not correct, because the definition given to the word *refugee* by international law includes specific criteria which make a person be

freedom have been threatened by generalized violence, foreign aggression, internal conflicts, massive violation of human rights or other circumstances which have seriously disturbed public order”. (Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central México y Panamá, *Cartagena Declaration on Refugees* (Cartagena, 1984), accessed May 04, 2012, <http://www.asylumlaw.org/docs/international/CentralAmerica.PDF>, Third Conclusion.).

²⁷ Essam El-Hinnawi apud Diane C. Bates, “Environmental Refugees? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change,” *Population and Environment* 23, no. 5 (2002): 466. No bolds in the original text.

²⁸ “The expression ‘environmental refugees’, though widely used for the past twenty years, is mistakenly applied.” (Aurelie Lopez, “The Protection of Environmentally-Displaced Persons in International Law,” *Environmental Law* 36, no. 2 (2007): 365–409, accessed April 11, 2012, <http://elawreview.org/2007/10/the-protection-of-environmentally-displaced-persons-in-international-law/>, I. Introduction.).

granted refugee protection”²⁹.

On account of that, in this article, Essam El-Hinnawi’s operational definition is not used to define the category Environmental Refugee, but to define the category **Environmentally Displaced Persons**, which is more appropriate to the described phenomenon. The term “Displaced” reflects: the plurality of causes of environmental displacements; the not only personal, but also collective characteristic of population movements; as well as the idea that it is not a voluntary migration or a migration motivated by economic needs, but a migration imposed by an ineluctable environmental threat³⁰. Julien Bétaille sustains:

We have chosen the term environmentally displaced persons for two main reasons. First, the term “refugee” recalls the 1951 Geneva Convention, whose text is not adapted to the reality of the phenomenon studied here. Second, the adverb “environmentally” allows including, at the same time, the displacements connected not only to climate changes, but also to other natural or technological catastrophes. In addition, those terms translate in a better way the idea of an imposed migration, rather than a chosen one.³¹

Thus, the category Environmentally Displaced Persons is used here to describe the person or group of persons that is forced to leave the place he/she lives due to an Environmental Disruption. Such phenomenon is one of the most relevant challenges of contemporary international Society³². For an idea of environmental displacements’ scale, one should remember Norman Myers estimates. According to Myers, in 1997 there were at least 25 million Environmentally Displaced Persons in the world, located mainly in Sub-Saharan Africa, the Indian sub-continent, China, Mexico and Central America. That is equivalent to say that, in 1997, to each

²⁹ Líliliana Lyra Jubilut and Sílvia Menicucci O. S. Apolinário, “A Necessidade de Proteção Internacional No Âmbito Da Migração,” *Revista Direito GV* 6, no. 1 (2010): 288, accessed April 11, 2012, <http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v6n1/13.pdf>. Italics in the original text.

³⁰ Jean-Marc Lavieille, Julien Bétaille, and Jean-Pierre Marguénaud, “Rapport Explicatif Du Projet de Convention Relative Au Statut International Des Déplacés Environnementaux,” *Revue de Droit de l’Université de Sherbrooke*, 2008, 462, accessed May 11, 2012, http://www.usherbrooke.ca/droit/fileadmin/sites/droit/documents/RDUS/volume_39/39-12-convention.pdf.

³¹ Julien Bétaille, “Les Déplacements Environnementaux: Un Defi Pour le Droit International,” *L’encyclopédie Du Développement Durable*, accessed April 12, 2012, <http://encyclopedie-dd.org/encyclopedie/territoires/3-0-demographie/les-deplacements-environnementaux.html>, Introduction. Free translation. Original text in French: “Nous choisissons ici le terme de déplacés environnementaux, ce pour deux raisons principales. La première est que le terme ‘réfugié’ renvoie à la Convention de Genève de 1951 et que ce texte n’est pas adapté à la réalité du phénomène ici étudié. La seconde est que l’adjectif ‘environnementaux’ permet d’englober à la fois les déplacements liés au changement climatique mais aussi à d’autres catastrophes naturelles ou technologiques. De plus, ces termes traduisent mieux l’idée selon laquelle la migration est subie et non choisie.”

³² The term Society is used with capital S for the following reason: “[...] if the Category **STATE** deserves to be written with capital S, the category **SOCIETY** deserves even more to be written with capital S, because, after all, SOCIETY is the creator and maintainer of State! Thus, for coherence, if the creature/maintained one (State) is written with capital S, the creator/maintainer (Society) should also be written with capital S! (Pasold, *Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática*, 169. Bolds and underlines in the original text.). Original text in Portuguese: “[...] se a Categoria **ESTADO** merece ser grafada com a letra E em maiúscula, muito mais merece a Categoria **SOCIEDADE** ser grafada com a letra S em maiúscula, porque, afinal, a SOCIEDADE é a criadora e mantenedora do Estado! Por coerência, pois, se a criatura/mantida (Estado) vem grafada com E maiúsculo, também e principalmente a criadora/mantenedora (Sociedade) deve ser grafada com o S maiúsculo!”

225 persons, at least one of them could be characterized as an Environmentally Displaced Person. Still in accordance with Myers, the environmental displacement matter promises to rank as one of the foremost human crises of our times³³. Jodi Jacobson attests that Environmentally Displaced Persons “[...] have become the single largest class of displaced persons in the world [...]”³⁴.

It is possible to have a glimpse of the complexity of those migrations motivated by environmental changes through Diane C. Bates’s classification of Environmentally Displaced Persons³⁵. As reported by Bates, those migration fluxes are born of three different kinds of environmental changes: disasters, expropriations and deteriorations.

The first of these kinds of environmental changes (the disasters) are “acute disruptions in the environment that cause unplanned human migration [...]”³⁶. The environmental disasters can be divided in natural events (volcanic eruptions, hurricanes, earthquakes) and technological accidents (Chernobyl, in 1986; Fukushima, in 2011).

The expropriations (the second kind of environmental changes that cause migration fluxes) include “[...] the permanent displacement of people whose habitat is appropriated for land use incompatible with their continued residence”³⁷. The expropriations are consequences of development (flooded areas for building a dam, urban expansion in natives’ territory) or war (ecocide, understood as “[...] the intentional destruction of human environments in order to strategically relocate a target population during a period of war”³⁸).

Finally, the deteriorations (third kind of environmental changes mentioned by Bates) are gradual environmental changes of human origin, caused by pollution (“[...] the release of toxic substances into the environment that gradually impairs human health or the ability of residents to sustain their quality of life”³⁹ — e.g. global warming) or depletion (“[...] the gradual removal of some part of the ecosystem”⁴⁰ — e.g. deforestation).

³³ Norman Myers, “Environmental Refugees,” *Population and Environment* 19, no. 2 (1997): 167–82, accessed April 16, 2012, <http://www.springerlink.com/content/j436x24814660277/fulltext.pdf>, 167, 168, 175.

³⁴ Jodi Jacobson apud Steve Lonergan, “The Role of Environmental Degradation in Population Displacement,” *Environmental Change and Security Project Report*, no. 4 (1998): 5–15, April 17, 2012, <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/ACF1493.pdf>, 8.

³⁵ Bates, “Environmental Refugees? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change,” 469–475.

³⁶ Bates, “Environmental Refugees? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change,” 469.

³⁷ Bates, “Environmental Refugees? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change,” 471–472.

³⁸ Bates, “Environmental Refugees? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change,” 472.

³⁹ Bates, “Environmental Refugees? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change,” 474.

⁴⁰ Bates, “Environmental Refugees? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change,” 474.

Summing up in a table⁴¹:

	Disaster		Expropriation		Deterioration	
	An unintended, catastrophic event triggers human migration		The willful destruction of environment renders it unfit for human habitation		An incremental deterioration of the environment compels migration as constraints to human survival increase	
Sub-Category	Natural	Technological	Development	Ecocide	Pollution	Depletion
Origin	Natural	Anthropogenic	Anthropogenic	Anthropogenic	Anthropogenic	Anthropogenic
Intention of Migration	Unintentional	Unintentional	Intentional	Intentional	Unintentional	Unintentional
Duration	Acute	Acute	Acute	Acute	Gradual	Gradual

Diane Bates' classification allows perceiving the great complexity of the category "Environmentally Displaced Persons". Among natural and anthropogenic causes as well as intentional and unintentional ones, permanent and temporary displacements as well as acute and gradual ones, the category "Environmentally Displaced Persons" includes a wide range of situations with their own characteristics, their own causes and their own consequences.

As a result, the multiple aspects of this complex phenomenon cannot be ignored in pursuing the objective initially proposed in this article. The verification of applicability of the global system of Refugee protection to Environmentally Displaced Persons must necessarily consider the plurality of that phenomenon. Such is the analysis made in the next item.

3. THE GLOBAL SYSTEM OF REFUGEE PROTECTION AND THE ENVIRONMENTALLY DISPLACED PERSONS

To verify the applicability of the 1951 Convention to Environmentally Displaced Persons one must analyze the compatibility between the Environmentally Displaced Persons' situation and the criteria for Refugee recognition as presented in the first part of this article. However, as it has been concluded above, the studied phenomenon is complex, for it includes an extensive range of situations. In order to systematize those different situations in a useful way to achieve the objective initially established by this article, it is proposed to consider the category "Environmentally Displaced Persons" a genus under which is possible to find at least two species: Environmentally Persecuted Persons and Environmentally Displaced Persons *Stricto Sensu*.

⁴¹ The table was adapted by the authors of the article. Original table in: Bates, "Environmental Refugees? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change," 470.

The difference between Environmentally Persecuted Persons and Environmentally Displaced Persons *Stricto Sensu* is in the presence or absence of the fear of Environmental Persecution. An Environmental Persecution happens when Environmental Disruptions are used as means or strategy of Persecution against an individual or a group of individuals. About that, the 1993 UNHCR Report states: “Occasionally, the destruction of a habitat takes on the character of persecution – for example if it occurs as a result of deliberate governmental action or gross negligence and no effort is made to compensate or assist the people affected.”⁴²

Therefore, on account of the operational definition proposed to the category “Persecution”, it is possible to define **Environmental Persecution** as the use of Environmental Disruptions to harm a person or a group of persons based on who the person is — race, nationality or membership of a particular social group — or what he or she believes in — religion or political opinion. The Environmental Persecution can be active or passive. In Active Environmental Persecution, the Environmental Disruption is caused directly by the agent of the Persecution, aiming to harm and/or cause the displacement of victims. Passive Environmental Persecution happens when, in face of a natural disaster or an environmental accident (unintentional disruptions), the competent authorities to assist the victims (usually the State) do not assist them for reasons relating to who those persons are or what they believe in.

In both cases, the reasons for actively causing Environmental Disruptions or neglecting assistance to persons affected by unintentional disruptions are the key element to constitute the Persecution. As a consequence, the mere (financial, organizational, structural...) incapacity of a certain State to address properly the situation of persons affected by Environmental Disruptions is not sufficient to characterize Environmental Persecution. The agent of the Persecution must be willing to harm and/or cause the displacement of the victims because of who they are or what they believe in.

In addition, Environmental Persecution might be just a strategy in a bigger campaign of Persecution, which may combine a myriad of fundamental rights violations. Acts of Persecution previous to the Environmental Disruption may be quite helpful when evaluating the behavior of a State, especially when it neglects assistance to persons affected by unintentional disruptions. Previous Persecution makes clear the reasons behind State negligence and might be decisive in establishing the difference between Passive Environmental Persecution and State incapacity to

⁴² United Nations High Commissioner for Refugees, *The State of the World's Refugees 1993: The Challenge of Protection*.

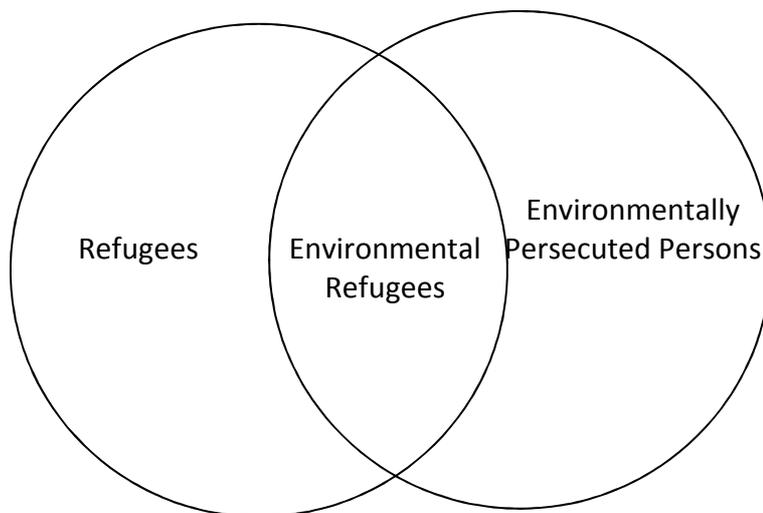
properly address the situation of persons affected by Environmental Disruptions.

In this context, and keeping in mind the Essam El-Hinnawi's definition adopted here to the genus Environmentally Displaced Persons, the category "**Environmentally Persecuted Person**" is defined as that person who is forced to leave their traditional *habitat*, temporarily or permanently, because of well-founded fear of Environmental Persecution that compromises their existence and/or seriously affects their quality of life.

And if the Environmental Persecution is the differentiating factor between the Environmentally Persecuted Person and the **Environmentally Displaced Person *Stricto Sensu***, then this last one can be defined as the person that is forced to leave his/her traditional *habitat*, migrating internally or internationally, temporarily or permanently, due to a specific Environmental Disruption (natural and/or anthropogenic) that compromises his/her existence and/or seriously affects his/her quality of life, without configuring Environmental Persecution.

Nonetheless, it is not enough to classify Environmentally Displaced Persons in Environmentally Persecuted Persons and Environmentally Displaced Persons *Stricto Sensu*. Among the Environmentally Persecuted Persons, one must distinguish those persons who migrate internally from those who migrate internationally. Persons who migrate internationally, motivated by well-founded fear of Environmental Persecution, not benefiting from their country protection and not being able to go back to it, are called Environmental Refugees.

It is important to highlight that the category "Environmental Refugee" is used here with a completely different meaning from that which was given to it by Essam El-Hinnawi. Environmental Refugees make a very special class of Environmentally Displaced Persons. They combine every criterion to be recognized, at the same time, as Refugees under the rule of the 1951 Convention and as Environmentally Persecuted Persons — a species of the genus Environmentally Displaced Persons, according to the remarks above. Graphically, the overlapping area of two intersecting circles can represent Environmental Refugees:



Consequently, the most appropriate definition to the category “Environmental Refugee” is a fusion between the definitions of Refugee and Environmentally Persecuted Person. As a result, **Environmental Refugee** is understood in this article as any person who is forced to leave their country of nationality, temporarily or permanently, due to well-founded fear of Environmental Persecution that compromises their existence and/or seriously affects their quality of life, and is unable or, due to such fear, is unwilling to avail himself/herself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his/her former habitual residence is unable or, due to such fear, is unwilling to return to it.

Classifying Environmentally Displaced Persons in Environmentally Displaced Persons *Stricto Sensu*, Environmentally Persecuted Persons and Environmental Refugees allows a much clearer perception of the subject relating to the applicability of the global Refugee protection system. The 1951 Convention and the 1967 Protocol can be applied to Environmentally Displaced Persons, but not in every situation. The authority of the Convention and its Protocol is conditioned to the verification of all three criteria to the recognition of a Refugee situation: well-founded fear of Persecution, International Migration and lack of protection from the country of the Refugee’s origin. Consequently, the Convention and the Protocol apply only to that species of Environmentally Displaced Persons that fulfill those three criteria, i.e., to the Environmental Refugees. They apply neither to other Environmentally Persecuted Persons nor to Environmentally Displaced Persons *Stricto Sensu*.

Thus far, the global system of Refugee protection can be used to guarantee the fundamental rights of a very specific group of Environmentally Displaced Persons (the Environmental Refugees), however, it is not enough to deal with the growing number of persons who migrate internally and internationally, motivated by Environmental Disruptions, but not consumed by the fear of Environmental Persecution. Once they abandon their homes, these human beings are submitted to the most degrading conditions, witnessing the violation of their fundamental rights, including their rights to life, to freedom, to not suffering torture, to privacy, to familiar life, to not suffering arbitrary exile etc.⁴³

All these rights are embodied in an extensive hall of international treaties: in the Universal Declaration of Human Rights (1948); in the International Covenant on Civil and Political Rights (1966); in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966); in the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (1948); in the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (1984); in the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (1965); in the Convention on the Rights of the Child (1989); and in the other instruments that comprise the International Human Rights Law.

That is why Érika Pires Ramos alerts that the normative void relating to the Environmentally Displaced Persons' situation "[...] is not consistent with the current stage of developments in International Law, especially with the international protection of the human person — understood broadly —, in which the environmental dimension is inserted [...]"⁴⁴.

Along these lines, the protection of Environmentally Displaced Persons' fundamental rights depends inexorably on the international recognition of their own legal statute. In this topic, Michel Prieur's contribution is invaluable. Alongside a group of eight experts in the theme⁴⁵ and with the patronage of CRIDEAU, he has written the Convention Project Relating to the International Statute of Environmentally Displaced Persons⁴⁶. The document has a definition and a classification of

⁴³ Piovesan, "O Direito de Asilo E a Proteção Internacional Dos Refugiados," 30. The author's comment is about Refugees, but is perfectly adequate to the Environmentally Displaced Persons' situation.

⁴⁴ Érika Pires Ramos, "Refugiados Ambientais: Em Busca de Reconhecimento Pelo Direito Internacional" (PhD thesis, Universidade de São Paulo, 2011). 112. Free translation. Original text in Portuguese: "[...] não se coaduna com o atual estágio de evolução do próprio Direito Internacional, especialmente com a proteção internacional da pessoa humana — entendida de forma ampla —, na qual se insere a dimensão ambiental [...]".

⁴⁵ Jean-Pierre Marguenaud, Gérard Monédiaire, Julien Betaille, Bernard Drobenko, Jean-Jacques Gouguet, Jean-Marc Lavieille, Séverine Nadaud e Damien Roets.

⁴⁶ Prieur et al., "Projet de Convention Relative Au Statut International Des Déplacés Environnementaux."

Environmentally Displaced Persons and embodies the principles and rights that must be guaranteed to them. It also provides for the creation of a specialized Agency to deal with migration fluxes of Environmentally Displaced Persons.

However commendable it may be, this enterprise is still an academic initiative and hasn't been submitted to political negotiation yet. Present efforts must be directed mainly to drawing the attention of the global community to the pressing problem of Environmentally Displaced Persons. Admitting the existence of such a group of people and recognizing the lack of protection of their fundamental rights is of utmost importance. As Jean Lambert declares: "By recognizing environmental refugees you recognize the problem. By recognizing the problem you start on the road to accepting responsibility and implementing solutions."⁴⁷ And what a long road it still is.

FINAL CONSIDERATIONS

The problem of Environmentally Displaced Persons is already one of the most relevant challenges of contemporary international Society. This global and extremely complex phenomenon is yet to be properly handled by the legal community in the international sphere. As a result, millions of persons witness the violation of their fundamental rights with no access to any international institution capable of guaranteeing the enforcement of the rules embodied in the 1948 Universal Declaration of Human Rights and in the International Human Rights Law, developed from such Declaration.

The complexity of the theme demands a particular treatment for the categories "Refugee" and "Environmentally Displaced Person", especially because International Law does not provide for a legal differentiation between them, even though they are related to completely different situations.

The subject has been gaining international repercussion, notably in regions particularly vulnerable to environmental disasters that cause population displacements. In these areas, individuals or groups of individuals abandon temporarily or permanently their homes pressed by environmental problems.

A new category arises: the Environmentally Displaced Person. With no explicit mention in the 1951 Convention, this new category has been the subject of a lot of international discussion.

⁴⁷ Jean Lambert apud Ramos, "Refugiados Ambientais: Em Busca de Reconhecimento Pelo Direito Internacional," 5.

In order to fulfill a normative gap, this article tried to verify the possibility to apply the global Refugee protection system to cases relating to Environmentally Displaced Persons. To do so, the criteria imposed by the 1951 Convention and its 1967 Protocol to characterize a Refugee situation was analyzed. From the definition of the category “Refugee”, it was possible to identify three different conditions to the recognition of the Refugee quality: the well-founded fear of Persecution, the International Migration and the lack of protection from the country of the Refugee’s origin.

After that, the phenomenon of Environmentally Displaced Persons was portrayed in its complexity, demonstrating the plurality of situations that fit in such category.

In view of that plurality, Environmentally Displaced Persons were classified in two species: Environmentally Persecuted Persons and Environmentally Displaced Persons *Stricto Sensu*. Among Environmentally Persecuted Persons, a specific group of persons was distinguished: those who were able to cross their country borders, migrating internationally. Those persons were named Environmental Refugees.

This classification has allowed a compatibility judgment between the various types of Environmentally Displaced Persons and the characterization criteria for the category “Refugee”, imposed by the global system of Refugee protection. As a result, it was concluded that the Refugee Convention and Protocol could only be applied to that very specific class of Environmental Refugees, because it is the only type of Environmentally Displaced Persons in which it is possible to verify the well-founded fear of Persecution (in the form of Environmental Persecution), the International Migration and the lack of protection from the country of origin. The other Environmentally Persecuted Persons and the Environmentally Displaced Persons *Stricto Sensu* still have no legal statute and no globally enforceable international instrument capable to materialize the guarantees of International Human Rights Law to these vulnerable groups.

Therefore, the need to create a globally enforceable international instrument providing for Environmentally Displaced Persons’ legal statute, recognizing and guaranteeing their fundamental rights, including via the foundation of a specific protection institution or agency, is urgent. In that sense, the academic initiative of Michel Prieur and his team from CRIDEAU to compose the Convention Project Relating to the International Statute of Environmentally Displaced Persons is praiseworthy. But there is still a long road ahead to implement the solutions suggested by that team of experts. The issue of Environmentally Displaced Persons still has to reach the political

agenda of negotiations and to do that, drawing the attention of the international community to the problem at hand is just the first step.

REFERENCES

ANDRADE, José Henrique Fischel de. “Breve Reconstituição Histórica Da Tradição Que Culminou Na Proteção Internacional Dos Refugiados.” In **O Direito Internacional Dos Refugiados: Uma Perspectiva Brasileira**, edited by Nadia de Araujo and Guilherme Assis de Almeida, 99–125. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BATES, Diane C. “Environmental Refugees? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change.” **Population and Environment** 23, no. 5 (2002): 465–77.

BÉTAILLE, Julien. “Les Déplacements Environnementaux: Um Defi Pour Le Droit International.” **L’encyclopédie Du Développement Durable**. Accessed April 12, 2012. <http://encyclopedie-dd.org/encyclopedie/territoires/3-0-demographie/les-deplacements-environnementaux.html>.

CANÇADO TRINDADE, Antonio August. “A Proteção Dos Refugiados Em Seus Aspectos Jurídicos: A Convenção de Genebra de 1951 Relativa Ao Estatuto Do Refugiado E a Questão Do Levantamento Pelo Brasil Da Reserva Geográfica.” In **Pareceres Dos Consultores Jurídicos Do Itamaraty**, Volume 8, edited by Antonio Paulo Cachapuz Medeiros. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 2004.

CASELLA, Paulo Borba. “Refugiados.” **Revista de Informação Legislativa** 21, no. 84 (1984): 251–60. Accessed April 27, 2012. <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/181584>.

CASELLA, Paulo Borba. “Refugiados: Conceito E Extensão.” In **O Direito Internacional Dos Refugiados: Uma Perspectiva Brasileira**, edited by Nadia Araujo and Guilherme Assis de Almeida, 17–26. Renovar, 2001.

Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en Améca Central México y Panamá. **Cartagena Declaration on Refugess**. Cartagena, 1984. Accessed May 04, 2012. <http://www.asylumlaw.org/docs/international/CentralAmerica.PDF>.

JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci O. S.. “A Necessidade de Proteção Internacional No Âmbito Da Migração.” **Revista Direito GV** 6, no. 1 (2010): 275–94. Accessed April 11, 2012. <http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v6n1/13.pdf>.

LAVIEILLE, Jean-Marc; BÉTAILLE, Julien; MARGUÉNAUD, Jean-Pierre. "Rapport Explicatif Du Projet de Convention Relative Au Statut International Des Déplacés Environnementaux." **Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke**, 2008, 454–63. Accessed May 11, 2012. http://www.usherbrooke.ca/droit/fileadmin/sites/droit/documents/RDUS/volume_39/39-12-convention.pdf.

LONERGAN, Steve. "The Role of Environmental Degradation in Population Displacement." **Environmental Change and Security Project Report**, no. 4 (1998): 5–15. Accessed April 17, 2012. <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/ACF1493.pdf>.

LOPEZ, Aurelie. "The Protection of Environmentally-Displaced Persons in International Law." **Environmental Law** 36, no. 2 (2007): 365–409. Accessed April 11, 2012. <http://elawreview.org/2007/10/the-protection-of-environmentally-displaced-persons-in-international-law/>.

MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Direito Constitucional Internacional**. 2nd ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

MYERS, Norman. "Environmental Refugees." **Population and Environment** 19, no. 2 (1997): 167–82. Accessed April 16, 2012. <http://www.springerlink.com/content/j436x24814660277/fulltext.pdf>.

ORGANIZATION OF AFRICAN UNITY. **Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa**. Vol. 2312. Adis-Abeba, 1969. Accessed May 04, 2012. http://www.au.int/en/sites/default/files/Convention_En_Refugee_Problems_in_Africa_AddisAbaba_10September1969_0.pdf.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia Da Pesquisa Jurídica: Teoria E Prática**. 11th ed. Florianópolis: Conceito Editorial; Millennium, 2008.

PIOVESAN, Flávia. "O Direito de Asilo E a Proteção Internacional Dos Refugiados." In **O Direito Internacional Dos Refugiados: Uma Perspectiva Brasileira**, edited by Nadia de Araujo and Guilherme Assis de Almeida, 27–64. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

PRIEUR, Michel; MARGUÉNAUD, Jean-Pierre; MONÉDIAIRE, Gérard; BÉTAILLE, Julien; DROBENKO, Bernard; GOUGUET, Jean-Jacques; LAVIEILLE, Jean-Marc; NADAUD, Séverine; ROETS, Damien. **Projet de Convention Relative Au Statut International Des Déplacés Environnementaux**, 2008. Accessed April 11, 2012. <http://www.observatorioeco.com.br/wp-246>

content/uploads/up/2010/09/projet-de-convention-relative-au-statut-international-des-daplacas-environnementaux2.pdf.

RAMOS, Érika Pires. **Refugiados Ambientais: Em Busca de Reconhecimento Pelo Direito Internacional.** Universidade de São Paulo, 2011.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. “Os Refugiados Políticos E O Asilo Territorial.” In ***O Direito Internacional Dos Refugiados: Uma Perspectiva Brasileira***, edited by Nadia de Araujo and Guilherme Assis de Almeida, 11–15. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

UNITED NATIONS. **Convention Relating to the Status of Refugees.** Geneva, 1951. Accessed April 12, 2012. <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html>.

UNITED NATIONS. **Protocol Relating to the Status of Refugees**, 1967. Accessed April 12, 2012. <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html>.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees.** Geneva: UNHCR, 1992. Accessed May 04, 2012. <http://www.unhcr.org/3d58e13b4.html>.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **The State of the World’s Refugees 1993: The Challenge of Protection.** Genova: UNHCR, 1993. Accessed April 18, 2012. <http://www.unhcr.org/3eedcf7a.html>.