Cleide Calgaro
Agostinho Oli Koppe Pereira
Paulo César Nodari
Organizadores

O HIPERCONSUMISMO E A DEMOCRACIA:

os reflexos éticos e socioambientais

EDUCS

O hiperconsumismo e a democracia: os reflexos éticos e socioambientais

Organizadores:
Cleide Calgaro
Agostinho Oli Koppe Pereira
Paulo César Nodari

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL

Presidente:
Ambrósio Luiz Bonalume

Vice-Presidente:
Nelson Fábio Sbabo

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL

Reitor:
Evaldo Antonio Kuiava

Vice-Reitor e Pró-Reitor de Inovação e Desenvolvimento Tecnológico:
Odacir Deonisio Graciolli

Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação:
Nilda Stecanela

Pró-Reitor Acadêmico:
Marcelo Rossato

Diretor Administrativo:
Cesar Augusto Bernardi

Chefe de Gabinete:
Gelson Leonardo Rech

Coordenador da Educs:
Renato Henrichs

CONSELHO EDITORIAL DA EDUCS

Adir Ubaldo Rech (UCS)
Asdrubal Falavigna (UCS)
Cesar Augusto Bernardi (UCS)
Jayme Paviani (UCS)
Luiz Carlos Bombassaro (UFRGS)
Marcia Maria Cappellano dos Santos (UCS)
Nilda Stecanela (UCS)
Paulo César Nodari (UCS) – presidente
Tânia Maris de Azevedo (UCS)

O hiperconsumismo e a democracia: os reflexos éticos e socioambientais

Organizadores:

Cleide Calgaro

Doutora em Ciências Sociais na linha de pesquisa "Atores Sociais, Políticas Públicas, Cidadania" (2013) pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Pós-Doutora em Filosofia (2015) e Pós-Doutoranda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Mestra em Direito na linha de pesquisa "Direito Ambiental e Biodireito" (2006) e Mestra em Filosofia na linha de pesquisa "Problemas Interdisciplinares de Ética" (2015) ambos pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Bacharela em Direito (2001) e Bacharela em Filosofia pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Professora e pesquisadora no Mestrado e na Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul. É vice-líder do Grupo de Pesquisa "Metamorfose Jurídica", vinculado ao Centro de Ciências Jurídicas e Mestrado em Direito da Universidade de Caxias do Sul (UCS). Também atua no Observatório Cultura de Paz, Direitos Humanos e Meio Ambiente na Universidade de Caxias do Sul (UCS), em convênio com a Universidade Católica de Brasília (UCB) e no CEDEUAM UNISALENTO – *Centro Didattico Euroamericano sulle Politiche Costituzionali* na Università del Salento-Itália. Desenvolve pesquisa a partir de um viés interdisciplinar nas áreas de Direito, Ciências Sociais e Filosofia, atuando principalmente nos seguintes temas: Direitos Fundamentais; Democracia; Socioambientalismo; Meio Ambiente; Relação de Consumo; Hiperconsumo; Filosofia Política e Social.

Agostinho Oli Koppe Pereira

Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2002). Pós-doutorando em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (1986). Especialista em Metodologia do Ensino e da Pesquisa Jurídica pela Universidade de Caxias do Sul (1984). Graduado em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (1978). Professor titular na Universidade de Caxias do Sul, atuando nos cursos de Graduação e Mestrado em Direito. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito do Consumidor, atuando principalmente nos seguintes temas: Direito, Direito do Consumidor, Teoria Geral do Direito, Direito Ambiental e Biodireito. É coordenador do Grupo de Pesquisa Metamorfose Jurídica, vinculado ao Centro de Ciências Jurídicas e Mestrado em Direito da Universidade de Caxias do Sul.

Paulo César Nodari

Possui graduação em Filosofia (Bacharelado e Licenciatura) pela Universidade de Caxias do Sul (1991), graduação em Teologia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (1994), mestrado em Filosofia pela Universidade Federal de Minas Gerais (1998) e doutorado em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2004), com período sanduíche na Universidade de Tübingen, Alemanha. Atualmente é professor Adjunto III na Universidade de Caxias do Sul. Foi professor no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Caxias do Sul (PPGED-UCS). É professor no Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Filosofia da Universidade de Caxias do Sul (PPGFIL-UCS). É professor colaborador no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul (PPGDIR-UCS). Tem experiência nos seguintes temas: ética, liberdade, direitos humanos, paz, antropologia, educação. De 02/2011 a 07/2011, Pós-Doutoramento, em Filosofia, em Bonn (Alemanha).

EDUCS

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

H667 O hiperconsumo e a democracia [recurso eletrônico] : os reflexos éticos e socioambientais / organizadores Cleide Cargaro, Agostinho Oli Koppe Pereira, Paulo César Nodari. – Caxias do Sul, RS: Educs, 2016.
Dados eletrônicos (1 arquivo)

ISBN 978-85-7061-837-5
Apresenta bibliografia.
Vários colaboradores.
Modo de acesso: World Wide Web.

1. Direito ambiental. 2. Direito ambiental – aspectos sociais. 3. Política ambiental. 4. Democracia. I. Calgaro, Cleide. II. Pereira, Agostinho Oli Koppe. III. Nodari, Paulo César.

CDU 2. ed.: 349.6

Índice para o catálogo sistemático:

1. Direito ambiental	349.6
2. Direito ambiental – aspectos sociais	349.6:316
3. Política ambiental	502.14
4. Democracia	321.7

Catalogação na fonte elaborada pela bibliotecária
Ana Guimarães Pereira – CRB 10/1460.

EDUCS – Editora da Universidade de Caxias do Sul
Rua Francisco Getúlio Vargas, 1130 – Bairro Petrópolis – CEP 95070-560 – Caxias do Sul – RS – Brasil
Ou: Caixa Postal 1352 – CEP 95001-970– Caxias do Sul – RS – Brasil
Telefone/Telefax PABX (54) 3218 2100 – Ramais: 2197 e 2281 – DDR (54) 3218 2197
Home Page: www.ucs.br – *E-mail:* educs@ucs.br

Sumário

Apresentação 8

Prefácio 10

Retórica da intransigência e antipolítica: os desafios para a consolidação da democracia no Brasil 12
João Ignacio Pires Lucas

Logística reversa de embalagens de agrotóxicos vazias 23
José Cláudio Junqueira Ribeiro
Eunice França de Oliveira

Judicialização dos conflitos ambientais: uma análise do movimento ambientalista a partir da Constituição Federal de 1988 63
Serli Genz Bölter

Comportamento do consumidor: fatores de influência 79
Roberta Rodrigues Faoro
Marcelo Faoro de Abreu
Scheila de Avila de Silva

Comércio eletrônico: um mercado ao alcance de todos 99
Electronic commerce: a market to all of reach
Margarete Panerai Araujo
Judite Sanson de Bem
Moisés Waismann
Natália Pereira

Participação popular e movimentos sociais 121
Janaína Rigo Santin
Mariane Favretto

A inviolabilidade dos direitos individuais e a limitação do estado em Robert Nozick 146
Keberson Bresolin
Kelin Valeirão
Marcos França

Planejamento participativo e descentralização política no Brasil: dificuldades e possibilidades 163
Leandro Benedini Brusadin
Bruno Camilloto

Educação em direitos humanos: a dignidade da pessoa humana como alicerce da ética e dos direitos fundamentais 184
Marcelo Terra Reis
Mariângela Guerreiro Milhoranza
Samuel Silva

Princípio da precaução no direito ambiental: divergências de conceituação e aplicação prática 202
Marcia Andrea Bühring
Nathália Vier Munhoz

Contextualização do desenvolvimento sustentável de acordo com indicadores de sustentabilidade – breve reflexão crítica 234
Marília de Fátima Bueno Záquera
Normando Dagostim Bez

Os conflitos nas relações de consumo como oportunidades educadoras por meio da mediação 247
Mauro Gaglietti
Natália Formagini Gaglietti

Capitalismo natural no contexto de crise civilizatória: estamos preparados para essa revolução? 272
Michel Mendes
Marcia Maria Dosciatti de Oliveira

Obsolescência programada, um mal dissimulado sob o consumo exagerado: a importância do dever de proteção ao direito ambiental como direito fundamental e as políticas públicas como forma de ações positivas para a preservação do planeta 293
Marília de Fátima Bueno Záquera

30 anos de jornalismo e democracia no Brasil: legitimidade política, econômica e social 314
Agemir Bavaresco
Giovane Martins
Brenda Bones

Agricultura, consumo e meio ambiente: uma análise dos impactos ambientais oriundos da atividade agrícola e a sustentabilidade como plataforma de proteção ao meio ambiente 334
Giovani Orso Borile
David Pretto
Cleide Calgaro

O empoderamento das mulheres e seus contornos com o marketing do consumismo em Gaia 353
Tatiana Lucia Strapazzon Pasinato

Participação popular ambiental e o direito à água: reflexões em torno a experimentos cidadãos 367
Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira
Paulo Roberto Polesso

Sobre as cláusulas gerais no direito privado: um estudo introdutório 385
Carlos E. Zinani
Mateus Salvadori

Os princípios da precaução e prevenção e suas aplicações para proteção da água 407
Maxlânia Alves Seabra

Posfácio 426

Apresentação

Esta coletânea que se apresenta à comunidade científica, com o título: **O HIPERCONSUMO E A DEMOCRACIA: OS REFLEXOS ÉTICOS E SOCIOAMBIENTAIS**, possui vínculo direto com a pesquisa "Direito socioambiental e o constitucionalismo democrático latino-americano" e o projeto "Meio ambiente, direito e democracia: para além do consumocentrismo numa sociedade pós-moderna", que estão sendo desenvolvidos no Grupo de Pesquisa Metamorfose Jurídica, vinculado ao Mestrado em Direito, Centro de Ciências Jurídicas da Universidade de Caxias do Sul (UCS), dentro da linha de pesquisa "Direito Ambiental e Novos Direitos".

Por outro lado, a pesquisa também está sendo desenvolvida por professores, em nível de pós-doutorado – Direito –, como o Prof. Dr. Agostinho Oli Koppe Pereira que o realiza na Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). O Prof. Dr. Paulo Cesar Nodari desenvolve a pesquisa Ética e Direitos Humanos no Mestrado em Filosofia e em Direito. No mesmo contexto de estudos, a Profa. Dra. Cleide Calgaro também desenvolve pesquisas sobre o tema, em seu pós-doutorado – Direito –, na Pontifícia Universidade Católica (PUCRS) e no Mestrado em Direito da UCS.

O grupo de pesquisadores sentiu a necessidade de juntar, numa obra, opiniões e entendimentos de pesquisadores de distintas instituições sobre o tema pesquisado, possibilitando, assim, a ampliação das discussões sobre o hiperconsumo, a democracia e o meio ambiente, perfazendo reflexões éticas e socioambientais sob vieses diferentes, englobando áreas como direito, sociologia, filosofia, biotecnologia, administração, engenharia, biologia, entre outras.

Destaca-se a contribuição, aos textos da presente obra, tanto de discentes de bolsas de iniciação científica quanto de mestrandos, doutorandos, doutores e pós-doutores, momento em que o conhecimento pesquisado é socializado perante a comunidade acadêmica.

Nesse contexto, a coletânea ora apresentada possui seus textos relacionados à linha de pesquisa "Direito ambiental e novos direitos", do

programa de Mestrado em direito ambiental, da Universidade de Caxias do Sul.

Conforme se pode notar, pelos títulos dos capítulos e em suas exposições, todos estão articulados ao tema central, direito socioambiental, e permeiam com a discussão do hiperconsumo, do meio ambiente e da democracia, buscando, através desses pontos comuns, a revisão crítica não só da bibliografia, como também da postura social do cidadão como partícipe do momento histórico moderno. A mudança de postura permite entender quais os reflexos éticos e socioambientais do hiperconsumo e da democracia na sociedade global e local. Com o limear dos novos tempos, é necessário entender as questões que se voltam para a complexidade ética pela qual a sociedade contemporânea passa, perfazendo-se a análise do hiperconsumo e de seus reflexos socioambientais e da compreensão da forma das democracias modernas e de sua efetividade nos contextos sociais.

Assim, espera-se que, com a presente obra, se possa outorgar à comunidade acadêmica material crítico sobre o tema da pesquisa. Esse material está adequado para abrir novos horizontes ao aprimoramento jurídico e social e capaz de oferecer análise crítica ao desenvolvimento de condutas e normas, que possibilitem a harmonização entre o hiperconsumo e o meio ambiente, dentro de uma estrutura democrática, primando sempre pelos aspectos éticos e socioambientais.

Profa. Dra. Cleide Calgaro
Prof. Dr. Agostinho Oli Koppe Pereira
Prof. Dr. Paulo Cesar Nodari

Prefácio

O consumo é uma necessidade antropológica e fundamental para a dignidade humana. Consumir é um direito e instrumento da própria democracia. Mas não é próprio da democracia incentivar o consumo como mero instrumento de lucro, ou adotar um capitalismo sem regras, invertendo a própria hierarquia de bens essenciais, indispensáveis e necessários à qualidade de vida do próprio homem. Na realidade, hoje consumimos mais bens do que necessitamos e valorizamos de forma equivocada bens dos quais não necessitamos, mas que são meramente objetos de desejo ou de consumo, e que apenas satisfazem necessidades artificialmente criadas pelo sistema capitalista.

Nesse desvirtuamento da hierarquia de bens de consumo, os bens naturais, como o ar que respiramos, os ecossistemas, os serviços ambientais, aos quais não damos valor algum, porque não necessitamos comprar, são deteriorados. O que não se paga não vale nada para o capitalismo. No entanto, ignoramos que o tempo que a natureza trabalhou para disponibilizar-nos esses bens foram séculos, milhões de anos.

Meu avô sempre dizia, há muitos anos atrás, que um dia, se não cuidássemos, teríamos que comprar água para consumir. Eu, um menino, que tomava água fresquinha no poço cristalino, na sanga ou no rio, achava estranho e impossível que isso viesse a ocorrer, pois a água estava abundante correndo em riachos e cascatas. Era só apanhar quanto quisésse, sem que com isso ela deixasse de continuar correndo abundante.

Os bens naturais estão disponíveis na natureza. Não é necessário produzi-los, mas apenas conservá-los. São bens democraticamente disponíveis, que pertencem a todos, mas que necessitam ser valorizados, por serem o fundamento da vida e não apenas da dignidade. Os bens artificialmente criados induzem a um hiperconsumismo, com reflexos ambientais, sociais e de sustentabilidade econômica.

Não se trata de condenar o crescimento tecnológico, científico e econômico, mas de utilizá-lo para produzir bens dos quais efetivamente necessitamos e, fundamentalmente, assegurar que todos tenham direito ao acesso a esses bens. Não há democracia, apenas pelo fato de elegermos os

nossos representantes, mas pela garantia de alcançar o mínimo de bens necessários à vida e à dignidade.

Há, portanto, necessidade de rever condutas, racionalizar a valoração dos bens naturais e conceituar cientificamente o que seja efetivamente consumo sustentável, diferentemente do buscado e desejado no hiperconsumismo.

Prof. Dr. Adir Ubaldo Rech
Coordenador do PPGD

Retórica da intransigência e antipolítica: os desafios para a consolidação da democracia no Brasil

João Ignacio Pires Lucas*

Introdução

O ano de 2013 foi marcado por uma virada na política brasileira. Depois das grandes manifestações de rua de junho desse ano, o sistema político-brasileiro não conseguiu mais encontrar a estabilidade verificada desde a metade dos anos 90, do século XX.[1] A democracia e a política passaram a sofrer questionamentos crescentes no âmbito da opinião pública, especialmente nas redes sociais virtuais, mas também em recorrentes manifestações de ruas.[2] Há um recrudescimento nas críticas que a política e a democracia têm recebido desde então, a ponto de que o termo *antipolítica* estar sendo cada vez mais empregado para a caracterização de vários tipos de argumentos de novos movimentos políticos.

Parece que algo foi quebrado em 2013, muito além dos problemas tradicionais presentes no sistema político e que vinham servindo de base para a chamada reforma política. Desde a Constituição Federal de 1988, e tendo como marco inicial o plebiscito sobre o sistema de governo em 1993, o debate sobre a reforma política vinha sendo muito forte, pelo menos no âmbito da academia.[3]

No meio dessa conjuntura política, novos movimentos políticos e sociais começaram a ganhar notoriedade e popularidade, especialmente os espaços nas redes sociais e nas ruas. Nesse sentido, o objetivo central com este texto é a verificação de argumentos presentes nessa conjuntura político-brasileira ao redor da crise de legitimidade governamental, mas também em relação à emergência de novos atores políticos e sociais.

* Doutor em Ciência Política. Professor de Ciência Política e Sociologia Jurídica na UCS. *E-mail*: jiplucas@ucs.br
[1] AVRITZER, 2016.
[2] ARANTES, 2013.
[3] AVRITZER; ANASTASIA, 2006.

De certa forma, um dos principais resultados desses processos todos é a confirmação de que a democracia ainda não está totalmente consolidada no Brasil. Esse debate é complexo, multifacetado, não apenas pelo grande leque de abordagens sobre a democracia e a sua consolidação, mas também porque a democracia é um fenômeno cada vez mais amplo, procedimental e social, político e econômico, jurídico e cultural. Por isso, no mínimo, três temas podem ser elencados nessa discussão. Em primeiro lugar, a consolidação da democracia envolve a rotinização de procedimentos institucionais,[4] que realmente precisam sobreviver aos arroubos golpistas das forças sociais e políticas desacostumadas com o devido processo legal e institucional. Por mais que o processo democrático seja realizado, a partir de uma variabilidade de interpretações acerca desses procedimentos, a existência de consensos formais sobre a aplicabilidade das regras é um ponto já reconhecido para a consolidação democrática.

Em segundo lugar, a cultura política é peça-chave, na medida em que as eleições e outras formas de participação e controle (*accountability*) dependem da participação da maioria da sociedade.[5] No século XXI, época das redes sociais virtuais e de novas estruturas de participação (conselhos de políticas públicas e direitos, orçamentos participativos, entre outras), uma cultura político-democrática já foi recorrentemente comprovada, como base fundamental para a manutenção de instituições democráticas.[6] E é claro, a formação de uma cultura político-democrática depende, em grande parte, de argumentos e retóricas, produzidos e reproduzidos por agências com forte penetração na esfera pública e na formação da opinião pública, além do papel sempre importante dos movimentos políticos e sociais. Retóricas antidemocráticas, bem como movimentos sociais contrários à consolidação da democracia são cruciais para o surgimento de impedimentos concretos.

E, em terceiro lugar, a democracia envolve promessas e incertezas, disputas e resultados diversos dos desejados pelas principais forças políticas. Isso dito requer doses de tolerância com o "outro", bem como aceitação de

[4] DAHL, 1997.
[5] ALMOND; VERBA, 1965.
[6] INGLEHART, 1993.

resultados adversos, além, é claro, da alternância. Nesse sentido, ações de criminalização das diferenças é algo estranho à consolidação democrática.

Dessa forma, o objetivo com este texto é trazer à tona a discussão da antipolítica no Brasil dos últimos anos, especialmente a partir da análise de (novos) movimentos políticos e sociais surgidos e desenvolvidos, tanto no plano virtual quanto presencial. Movimentos políticos e sociais, que têm colocado argumentos que, no mínimo, fazem uma forte crítica à maneira como a política e a democracia têm sido aplicadas no Brasil. Ou seja, são movimentos que têm produzido argumentos contra a política oficial. Por isso, é preciso que eles sejam mais estudados, especialmente no potencial antidemocrático, que podem trazer consigo.

A hipótese central aqui é a de que, em primeiro lugar, a democracia representativa em crise no plano internacional, também, e de forma mais intensa, está em crise no Brasil, e os novos movimentos políticos e sociais não se enquadram mais nos limites formais do sistema político, particularmente na sua formatação partidária governamental. E, em segundo lugar, a política como esfera pública autônoma também perde força pelo crescimento das retóricas antipolíticas, sejam as anarquistas, sejam as (neo)liberais.

Para tanto, o texto está dividido em duas seções. A primeira, é destinada para a revisão da discussão sobre a antipolítica contemporânea e a forma como ela se relaciona com a política, ou seja, como a política e a antipolítica afastam-se e aproximam-se mutuamente no plano histórico e conjuntural. E a segunda, busca trazer a análise de movimentos políticos e sociais no Brasil, que podem ser enquadrados como antipolíticos, ainda que eles possam ser radicalmente diferentes no plano ideológico e nos argumentos que defendem.

Política e antipolítica no Brasil

> Os acontecimentos ocorridos em junho de 2013 no Brasil foram denominados pela mídia e outros como "manifestações", ficando este termo como um marco na memória do país. [...] De fato, eles foram, na maioria das vezes, manifestações do estado de indignação face à conjuntura política nacional.[7]

[7] GOHN, Maria da Glória. *Manifestações de junho de 2013 no Brasil e praças dos indignados pelo mundo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

Democracia e política não são sinônimos, mas estão cada vez mais interligadas nos desenhos institucionais e jurídicos no Ocidente. Os desafios da democracia são também desafios para o sistema político. A discussão não é nova, mas cresce nos meios especializados a investigação sobre os desafios na consolidação da democracia no Brasil. Uma das mais recentes contribuições é a de Avritzer (2016), na perspectiva de que a democracia no Brasil apresentaria certos impasses presentes no "presidencialismo de coalizão", ou seja, na configuração das atuais coligações eleitorais e coalizões governamentais, cada vez mais amplas e misturando forças políticas com pouca propensão para acertos que não sejam baseados em troca de favores e clientelismo. Também são apontados os paradoxos ligados ao combate à corrupção, sempre enrolados à hipocrisia do patrimonialismo, que privilegia discursos criminalizadores da atividade política, ao mesmo tempo em que certas elites locupletam-se historicamente com os recursos públicos.

A democracia sempre é um terreno em disputa,[8] o que promove, em linhas gerais, contextos de relativas crises, disputas acirradas e resultados contestados. Mas, a cultura política no Brasil não tem revelado certos padrões mínimos de tolerância com os outros, com a aceitação de resultados e com a necessária disputa de projetos e ideias.[9] Paira uma certa pressão social e midiática por consensos autoritários e excludentes, geralmente advindos de argumentos tecnocráticos e elitistas. Ou seja, não são poucas as tentativas de colonização da política pelos padrões mercadológicos e empresariais. Não são poucas, nem novas, as tentativas de transformação do Estado numa empresa, ou organização parecida, como tem apontado Zizek (2012). Visões que receberam uma grande reação popular nos EUA, no movimento chamado *occupy wall street*. Nesse sentido, os desafios que ainda bloqueiam a democracia e a política perpassam tanto o plano ideológico e cultural quanto o plano social dos novos movimentos políticos.

Tanto esse processo de colonização da política por um discurso mercadológico quanto a luta direta contra as instituições políticas tradicionais, no sentido de que elas desapareçam ou sejam destruídas, devem

[8] MIGUEL, 2014.
[9] LUCAS, 2003.

ser rotulados de antipolíticos. Schedler (1997) é uma boa referência sobre a antipolítica. Ela pode ser considerada uma versão "política" que prega o fim da política oficial em novas formas diferentes. A antipolítica é a antítese da política oficial, ou seja, ela é tão ativa quanto a política que predomina e contra a qual ela é mobilizada. A apolítica é uma versão política marcada por apatia, desinteresse e pouca ação. Já a antipolítica é uma iniciativa ideológica e prática que implica movimento e ação.

Muitos indignados com a política saíram às ruas no Brasil em junho de 2013, do mesmo modo como já haviam ganhado as redes sociais, praças e ruas pelo mundo afora, desde 2011, nas marchas dos indignados na Europa, no movimento *occupy wall street,* nos EUA e na primavera Árabe, em países dessa região do mundo. Como ponto em comum em todos esses eventos, brotava em todos os lugares a crítica da política e dos políticos, ou seja, das formas tradicionais hegemônicas dos sistemas políticos, bem como o surgimento de novos atores e movimentos.[10] Apesar de uma grande variedade de propostas registradas em cartazes e faixas carregadas pelos manifestantes, uma ideia estava presente com bastante frequência nos atos, a de que os partidos políticos e políticos tradicionais não (mais) representavam aquelas pessoas ali. Tanto que as expressões "não me representa" ou "me representa" figuraram alternadamente para os casos de críticas aos políticos no poder, ou no apoio a novos atores individuais ou coletivos, como no caso de magistrados, artistas, comunicadores, atletas, entre outros.

Pela variedade de países envolvidos, e pelo amadorismo da maioria dos manifestantes, logo surgiram análises relativizando a força inovadora desses protestos.[11] De qualquer forma, eles apontavam para mudanças nas formas e nos conteúdos da política e da democracia, que ainda não estavam maduras para prevalecerem já como padrões dominantes.

No caso do Brasil, esses protestos de 2013 traziam à tona uma indignação com a política que, até então, vinha recebendo um relativo apoio popular – mensurável pelos altos índices de popularidade dos governantes (do governo federal, dos estados e das principais capitais dos estados

[10] ZIZEK, 2012; CASTELLS, 2012; GOHN, 2014.
[11] ZIZEK, 2012.

brasileiros), e pela manutenção de um desenho institucional, o "presidencialismo de coalizão", que mostrava força e estabilidade para boa parte dos cientistas políticos no Brasil.

As manifestações de 2013 chocaram, especialmente chocaram os militantes dos partidos políticos e dos movimentos sociais pró-governo brasileiro. Isso até fez com que muitos desses acusassem essas manifestações de estarem "a serviço" das elites, de governos estrangeiros ou dos principais meios de comunicação de massa. Isso tudo até pode ser verdade, mas essas manifestações revelavam um certo mal-estar não apenas com a política em geral, mas com um governo que havia surgido como resultado de antigos movimentos sociais e políticos de contestação e transformação. Talvez até por causa disso, como o governo federal não era comando pelas velhas forças políticas nacionais, a crítica da política ficou mais acentuada.

Os novos movimentos políticos e sociais no Brasil do século XXI

Os novos movimentos políticos e sociais no Brasil tiveram presençs marcante no cenário político-nacional desde as grandes manifestações de 2013, muitas vezes até de forma superior aos antigos movimentos políticos, como os partidos políticos e os sindicatos. Até mesmo entre os jovens, suas organizações tradicionais, como o movimento estudantil, tiveram um posicionamento secundarizado, em vista da popularidade desses novos movimentos. Eles podem ser divididos em três grupos.

O primeiro deles pode ser representado pelo Movimento do Passe Livre – MPL – com versões em várias cidades brasileiras, mas que teve no Rio Grande do Sul, em Santa Catarina e São Paulo as suas versões mais importantes.[12] Esse movimento surgiu de forma plural, presencial, mas com desdobramentos virtuais. Ele não é comandado por nenhum partido político, mas não repele quem seja filiado. A novidade está pela estrutura descentralizada e pelos argumentos antipolíticos, mas numa versão de antipolítica que busca democratizar ainda mais a política institucional oficial. Os argumentos antipolíticos direcionam-se mais contra a estrutura burocratizada e mercantilizada da política brasileira, ainda que alguns

[12] GOHN, 2013 e 2014.

governos sejam comandados por forças políticas de esquerda, como o governo federal e municipal de São Paulo, em 2013. Ou seja, é uma versão antipolítica que se revela pró-política, no sentido da ampliação da participação, bem como na ampliação dos direitos sociais.

O segundo tipo de novo movimento político e social é um de cunho internacional e (neo)anarquista. Os exemplos no Brasil são os mesmos em vários países: o movimento (neo)anarquista *black bloc*, e o movimento de *hackers* (neo)anarquistas chamado *anonymous*. Ambos têm características novas, especialmente pela "estética" política das suas manifestações, pois geralmente os militantes estão mascarados.[13] É uma luta contra o sistema, de certa forma impessoal, marcada por militantes impessoais (mascarados). Ou seja, não teríamos mais pessoas nem no poder (sistema) nem na luta com ele (mascarados). A antipolítica nesse sentido é forte, especialmente pela crítica generalizada dos políticos e dos partidos políticos, e a nova política é proposta como sendo cada vez mais impessoal, participativa e mediata por atos violentos, tanto no plano presencial (ação dos *black blocs*) ou virtual (ação dos *anonymous*). Eles são internacionais, tendo aparecido nos protestos de 2011 pelo mundo.[14]

Nesses dois casos, pairam dúvidas sobre a autenticidade desses grupos, bem como sobre os interesses clandestinos não explicitados.[15] Não se sabe ao certo quem são os financiadores, até porque são células muito descentralizadas nas quais qualquer um pode participar. Isso faz com que esses novos movimentos oscilem de lugar para lugar, de célula para célula. De qualquer forma, nos protestos de 2013 eles tiveram um grande espaço nas ruas e na mídia.

O terceiro grupo pode ser caracterizado como um novo movimento político e social de caráter conservador, ou seja, antipolítico pela direita. Em 2013, eles apareceram nas redes sociais e nos protestos de ruas, sob várias denominações. Uma dessas era de que o gigante tinha acordado (alusão a uma parte do hino brasileiro). Em 2014, depois da reeleição de Dilma, esses movimentos ganharam notoriedade nas versões: VemPraRua, Movimento

[13] SOLANO, MANSO e NOVAES, 2014.
[14] ZIZEK, 2012; CASTELLS, 2012.
[15] OLSON, 2014.

Brasil Livre – MBL –, e Revoltados Online, todos os três com versões digitais e presenciais. Desses, o MBL ganhou mais projeção, tendo uma pauta de propostas bastante liberal: estado mínimo e liberdade de expressão, além da luta contra a corrupção e contra os partidos de esquerda.[16]

Essa versão antipolítica de direita é marcada por dois tipos básicos de propostas: extinção de grupos e partidos políticos de esquerda (versão mais violenta de antipolítica) e colonização da (nova) política pelo discurso do mercado (livre-iniciativa, poucos direitos sociais, liberdade econômica). Por isso, muito da popularidade desses movimentos ocorre porque parcela significativa da população é contrária aos partidos políticos de forma geral, especialmente em relação aos de esquerda. Como esses tiveram muitos problemas no Brasil, por causa da corrupção a eles atribuída, as organizações VemPraRua, MBL e Revoltados Online ganharam projeção política.

Nesse sentido, pode-se dividir as manifestações desde 2013 em dois grandes momentos. O primeiro, ainda no início de 2013, foi marcado por uma antipolítica de esquerda que emergiu na luta contra a burocratização e o mercantilismo, no qual as forças políticas tradicionais de esquerda haviam se transformado, seja no plano organizacional, seja na caracterização das suas propostas. O segundo, já começou a brotar em 2013, num segundo momento das manifestações de junho, quando muitas pessoas saíram às ruas para protestar contra o governo federal, mas numa perspectiva conservadora também contrária às teses da esquerda (não apenas contra a corrupção).

Porém, o fortalecimento desse segundo tipo ocorreu em 2015 e 2016 nos protestos contra a presidente Dilma e o PT. Nesse momento, a antipolítica estava marcada pela tentativa de extinção de partidos de esquerda (mais precisamente do PT e do PCdoB, partidos políticos da base de apoio de Dilma), bem como pela alteração das políticas governamentais para uma versão mais liberal.

[16] MOVIMENTO BRASIL LIVRE. *Propostas aprovadas no primeiro congresso do MBL de 2015*. Disponível em: <https://s3-sa-east-1.amazonaws.com/mbl-wordpress-s3/wp-content/uploads/2016/05/26222920/propostas-mbl.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2016.

Conclusões

A política da antipolítica no Brasil tem duas "caras" no início do século XXI. Por um lado, há cada vez mais, especialmente entre os jovens, um sentimento de desgaste com a política oficial, institucional, que consegue cada vez menos, bem menos mesmo, trazer alento para as suas utopias e desejos. É claro, os jovens da época contemporânea não são mais apenas de esquerda, pois muito deles hoje defendem teses e argumentos conservadores, pela redução de direitos, pela diminuição do estado, pelo aumento da livre-iniciativa. Mas, por outro lado, muitos jovens estão rompendo com as amarras burocráticas e conservadoras que vinham sendo predominantes nas organizações de esquerda. Nesse sentido, também a antipolítica atual tem versões anarquistas e mais radicais, no sentido da ampliação de direitos e no crescimento da participação política.

Há impasses e desafios dentro do processo institucional de consolidação da democracia e da política no Brasil. O sistema partidário muito fracionado e as eleições que não produzem maiorias mais homogêneas têm dificultado a governabilidade para todos os partidos, especialmente para os partidos de esquerda. Esses, por vários motivos, não conseguem implementar suas propostas originais pela necessidade de formarem amplas alianças, até com partidos políticos inimigos no espectro ideológico.

Para os grupos mais conservadores, não é novidade o desprezo pelos partidos políticos, o que tem levado, atualmente, a uma supervalorização desses novos movimentos sociais não partidários, mas que servem bem aos partidos mais conservadores pela luta que fazem contra os partidos de esquerda.

Como um resultado comum, os partidos políticos perdem o pouco de força que haviam conquistado desde a democratização dos anos 80, do século XX. O próprio Estado brasileiro vinha num ritmo de afirmação de direitos sociais que estavam diminuindo as visões negativas sobre ele. Porém, desde 2013, voltaram à tona movimentos político-críticos à política oficial, que recolocaram o Estado novamente num plano crítico do ponto de vista da sua popularidade.

Nesse sentido, a política institucional no Brasil tem sido questionada por dois tipos de antipolítica: a de esquerda, menos voltada para a crítica do Estado, pois privilegia a crítica dos partidos e das organizações tradicionais de esquerda; e a antipolítica de direita, que critica mais o Estado e os partidos de esquerda, especialmente pelo potencial social que essas organizações podem ter.

Referências

ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. *The civic culture*: political attitudes and democracy on five nations. New York: Sage, 1965.

ARANTES, Paulo (Org.). *Cidades rebeldes*. São Paulo: Boitempo, 2013.

AVRITZER, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.) *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. Da UFMG, 2006.

CASTELLS, Manuel. *Redes de indignación y esperanza*. Trad. de María Hernández. Madrid: Alianza, 2012.

DAHL, Robert. *Poliarquia:* participação e oposição. São Paulo: Edusp, 1997.

DUPUIS-DÉRI, Francis. *Black blocs*. Trad. de Guilherme Miranda. São Paulo: Veneta, 2014.

GOHN, Maria da Glória. *Sociologia dos movimentos sociais*: indignados, occupy wall street, primavera árabe e mobilizações no Brasil. São Paulo: Cortez, 2013.

GOHN, Maria da Glória. *Manifestações de junho de 2013 no Brasil e praças dos indignados no mundo.* Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

HIRSCHMANN, Albert O. A retórica da intransigência: perversidade, futilidade e ameaça. Trad. de Tomás Rosa Bueno. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

INGLEHART, Ronald. Democratização em perspectiva global. *Opinião Pública*, Campinas, v. 1, n. 1, jul./ago. de 1993.

LUCAS, João Ignacio Pires. A política da antipolítica no Brasil: uma reflexão no terreno da cultura política. In: BILHÃO, Isabel (org.) *Visões do Brasil:* realidades e perspectivas. Caxias do Sul: Educs, 2003.

MIGUEL, Luis Felipe. *Democracia e representação:* territórios em disputa. São Paulo: Ed. da Unesp, 2014.

MOVIMENTO BRASIL LIVRE. *Propostas aprovadas no primeiro congresso do MBL de 2015*. Disponível em: <https://s3-sa-east-1.amazonaws.com/mbl-wordpress-s3/wp-content/uploads/2016/05/26222920/propostas-mbl.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2016.

OLSON, Parmy. *Nós somos anonymous*: por dentro do mundo dos hackers. Trad. de Henrique Guerra. Baueri, SP: Novo Século, 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia*: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHEDLER, Andreas (Org.). *The end of politics*? Explorations into modern antipolitics. London: MacMillan Press, 1997.

SOLANO, Esther; MANSO, Bruno Paes; NOVAES Willian. *Mascarados*: a verdadeira história dos adeptos da tática black bloc. São Paulo: Geração, 2014.

ZIZEK, Slavoj. *O ano em que sonhamos perigosamente*. Trad. de Rogério Bettoni. São Paulo: Boitempo, 2012.

Logística reversa de embalagens de agrotóxicos vazias

José Cláudio Junqueira Ribeiro*
Eunice França de Oliveira**

Resumo: Atualmente, um dos grandes desafios da sociedade moderna é dar destinação correta aos resíduos gerados. O princípio da sustentabilidade é fundamental, pois os benefícios da sua aplicabilidade são evidentes, como, por exemplo, a poupança de recursos naturais, a partir da reciclagem de resíduos sólidos. As embalagens de agrotóxicos pós-consumo são resíduos considerados perigosos, não podendo ser reutilizadas e apresentam risco de contaminação humana e ambiental, se descartadas sem controle. O presente capítulo tem como objetivo apresentar uma análise sobre a importância da logística reversa das embalagens de agrotóxicos, precedida pela conscientização para a tríplice lavagem pelos agricultores e obrigação de devolverem-nas ao sistema de recolhimento para a destinação final desses resíduos, cada vez mais abundantes no País. Além disso, apresenta o histórico da evolução do uso de substâncias químicas na agricultura no mundo e no Brasil, inclusive da evolução da terminologia de *defensivos agrícolas a agrotóxicos* na legislação pertinente, com destaque para a Lei 9.974/2000, denominada Lei dos Agrotóxicos e para a Lei 12.305/2010 da Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS; as definições normativas e doutrinárias sobre resíduos sólidos e embalagens e as disposições irregulares de embalagens de agrotóxicos, como problema socioambiental; caracteriza processos e atores envolvidos no sistema de retorno e destinação final das embalagens de agrotóxicos, no território nacional; aponta as consequências negativas ao meio ambiente, resultantes da disposição inadequada das embalagens vazias de agrotóxicos; e identifica as relações entre a Logística Reversa e as dimensões da Sustentabilidade, concluindo que essa é uma ferramenta que muito pode contribuir, pois o retorno total ou parcial do resíduo pós-consumo reduz a extração de matérias-primas e o risco de contaminação.
Palavras-chave: Embalagens vazias. Agrotóxicos. Logítica reversa. Sustentabilidade.

Abstract: Actually, one of the great challenges of modern society is to give proper destination to the generated waste. The principle of sustainability is fundamental, as the benefits of its application are evident, for example, saving natural resources from the recycling of solid waste. The post-consumer pesticides packaging is considered hazardous waste and cannot be reused and it presents risk of human and environmental contamination, if are discarded without control. This work aims to present an analysis of the importance of reverse logistics of pesticides packaging, preceded by awareness for triple washing by farmers and obligation to return them to the collection system for the correct disposal of such waste, increasingly plentiful in the country. Besides this, presenting the history of the evolution of the use of pesticides in agriculture in the world and in Brazil, including the terminology from agrochemical to pesticides in the relevant legislation, especially Law 9,974 / 2000, called Pesticide Law and the Law 12.305 / 2010 Waste National Policy Solid – PNRS; present the normative and doctrinal definitions of solid waste and packaging and the social problems from the pesticides packaging incorrect disposal; characterize processes and actors involved in the return system and disposal of pesticides packaging in the national territory point negative consequences to the environment resulting from the improper disposal of empty agrochemical packaging; identify relationships between reverse logistics

* Doutor em Saneamento, Recursos Hídricos e Meio Ambiente pela UFMG. Professor no Mestrado em Direito Ambiental e Sustentabilidade na Escola Superior Dom Helder Câmara – MG.
** Mestre em Direito Ambiental pela Escola Superior Dom Helder Câmara – MG.

and dimensions of sustainability, concluding that this is a tool that can greatly contribute, as full or partial return of post-consumer waste, to reduce the extraction of raw materials and the risk of contamination.
Keywords: Empty packaging. Pesticides. Reverse logistics. Sustainability.

Introdução

O aumento populacional aliado ao desenvolvimento dos meios de produção, vem se refletindo no crescimento acelerado das diversas atividades econômicas no Planeta, com destaque para o agronegócio, que enfrenta o desafio de alimentar sete bilhões de pessoas, além de prover a alimentação de vários rebanhos e aves, também destinados a saciar a fome da humanidade.

Para esse grande desafio, um dos problemas encontrados são as pragas que dizimam plantações, grãos e sementes, em forma de insetos, ácaros, fungos, ervas daninhas, etc.

Desde a Antiguidade, o homem sempre procurou combater essas adversidades naturais nas plantações e no armazenamento de grãos, sendo inicialmente consideradas castigo dos deuses. Para combater as pragas, diversas civilizações se utilizaram de substâncias como o enxofre e o arsênio, ou cinzas, óleos e ervas. No século XIX, iniciou-se o desenvolvimento de produção de alguns fertilizantes e de estudos sistemáticos para o combate às pragas, para a obtenção de melhores colheitas.

Se até o século XIX o aumento na produção agrícola se dava principalmente pela expansão da fronteira agrícola, a partir do século XX, para o atendimento da demanda sempre crescente, houve a necessidade de incorporação de novas técnicas para o aumento da produtividade: mecanização, irrigação, melhoria genética, habilidades dos trabalhadores rurais e utilização de compostos químicos na agricultura, quando então foram desenvolvidos os primeiros inseticidas orgânicos sintéticos.

Todavia, o grande marco para o desenvolvimento dessas substâncias químicas, inicialmente denominadas defensivos agrícolas, foi a Segunda Guerra Mundial, com a descoberta da propriedade inseticida do diclorodifenil-tricloroetano, conhecido como DDT e desenvolvimento de praguicidas organoclorados como aldrin, dieldrin, heptacloro e toxafeno,

entre outros. Muito desse conhecimento químico tinha como alvo o desenvolvimento de armas químicas, que depois da guerra foi direcionado principalmente para o combate às pragas nas lavouras.

A paz do pós-guerra, o Plano Marshal, a reconstrução da Europa consolidaram os Estados Unidos da América como a grande potência mundial que passou a liderar os processos de crescimento econômico, inclusive da produção agrícola. Nesse sentido, o desenvolvimento dessas substâncias ainda denominadas defensivos agrícolas teve grande impulso, passando a ser literalmente a salvação da lavoura, quando eram conhecidos apenas seus efeitos benéficos.

Em 1962, o surgimento do livro *Primavera silenciosa* da escritora Rachel Carson, nos Estados Unidos, denunciou os impactos negativos do uso dessas substâncias, que indicava o acúmulo de DDT nos tecidos gordurosos dos animais, inclusive do homem, e a possibilidade deste acúmulo causar doenças como o câncer e danos genéticos.

Apesar dos protestos iniciais da indústria química e do governo americano, as teses da escritora foram apoiadas por membros da comunidade científica, que acabaram por levar a uma ordem do presidente americano, para que um comitê científico de seu governo investigasse as questões levantadas pelo livro, o qual se posicionou favorável aos estudos apresentados.

As primeiras consequências foram o controle do uso do DDT pelo governo americano e posteriormente seu banimento. Além disso, a promoção da consciência da necessidade de combater o uso indiscriminado dessas substâncias, levando milhares de pessoas no mundo todo a se engajarem na luta por um movimento ambientalista que surgia. A partir daí, os *defensivos agrícolas* passaram a serem conhecidos também por *agrotóxicos*.

Defensivos agrícolas e agrotóxicos no Brasil

O desenvolvimento da agricultura de forma mais convencional no Brasil teve início a partir da década de 40, do século XX, quando inclusive surgiram, no Ministério da Agricultura, os primeiros registros de compostos organoclorados para serem usados como defensivos agrícolas. As práticas de

manejo insustentável, aplicadas na agricultura e o uso indiscriminado dessas substâncias químicas, para o controle de doenças nas lavouras e plantas daninhas tornaram a atividade agrícola no País uma das atividades com maior potencial de degradação ambiental, com impactos negativos na saúde e no meio ambiente.

Não foram poucos os registros de intoxicação de agricultores, animais domésticos e silvestres ao longo do tempo, sem contar a contaminação do ar, das águas, do solo e dos alimentos que vêm contaminando a população, com graves efeitos para a saúde. Segundo o Sistema Nacional de Informações Tóxico-Farmacológicas (Sinitox), criado em 1980 e vinculado à Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) – são milhares os registros de intoxicação humana e envenenamento. Faria,[1] analisando os casos de intoxicação por agrotóxicos no Brasil, relata que "o trabalho agrícola é uma das mais perigosas ocupações na atualidade, destacando os agrotóxicos que são relacionados a intoxicações agudas, doenças crônicas, problemas reprodutivos e danos ambientais".

O governo do Estado de Minas Gerais, considerando os principais problemas ambientais, resolveu dotar a então Comissão de Política Ambiental (Copam), criada em 1977, de Câmaras Especializadas para tratar dessas prioridades. Assim, através do Decreto 22.658, de 6 de janeiro de 1983, criou a Câmara de Poluição por Adubos Químicos e Defensivos Agrícolas, entre outras relativas à poluição industrial e mineração, confirmando a relevância da matéria para a política ambiental-estadual.

Ao invés de *defensivo agrícola*, o termo *agrotóxico* passou a ser utilizado no Brasil para denominar os chamados venenos agrícolas. Após grande mobilização da sociedade civil organizada. esse termo coloca em evidência a toxidade desses produtos para o meio ambiente e à saúde humana. O termo *agrotóxico* é genericamente usado para denominar praguicidas, pesticidas, etc.[2]

De acordo com o *Glossário de Termos Usados em Atividades Agropecuárias, Florestais e Ciências Ambientais*:

---

[1] FARIA et al. Intoxicação por agrotóxicos no Brasil: os sistemas oficiais de informação e desafios para realização de estudos epidemiológicos. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 12, n.1, jan./mar. 2007.

[2] PORTAL DA EDUCAÇÃO. Definição e classificação dos agrotóxicos. 2008. Disponível em: <http://www.portaleducacao.com.br/farmacia/artigos/359/definicao-e-classificacao-dos>. Acesso em: 24 nov. 2015.

> Agrotóxico – denominação genérica dada aos produtos e/ou agentes de processos físicos, químicos ou biológicos destinados ao uso em setores de produção, armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas pastagens, e na proteção de florestas, cuja finalidade seja alterar a composição da flora ou da fauna com a finalidade de preservá-las da ação de seres vivos considerados nocivos[3].

Segundo o Dicionário Ambiental, o significado de agrotóxico está como sinônimo de agroquímicos:

> Agrotóxico – agroquímicos – produtos químicos destinados ao uso em setores de produção, armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas pastagens, na proteção de florestas nativas ou implantadas e de outros ecossistemas, e também de ambientes urbanos, hídricos e industriais, cuja finalidade seja alterar a composição da flora ou da fauna, a fim de preservá-las da ação danosa de seres vivos considerados nocivos , bem como as substâncias e produtos empregados como desfolhantes, dessecantes, estimuladores e inibidores do crescimento. (Decreto n. 98.816, de 11 de janeiro de 1990).[4]

Segundo Sirvinkas,[5] são considerados agrotóxicos e afins, além dos previstos na definição disposta no Decreto 98.816, de 11 de janeiro de 1990, já citado, os componentes ou os princípios ativos, os produtos técnicos e suas matérias-primas, os ingredientes e os aditivos usados na fabricação de agrotóxicos e afins.

De acordo com Machado,[6] o legislador não mencionou nem defensivos agrícolas, nem agrotóxicos na Constituição Federal da República – CFR de 1988, mas se referiu a "controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente". (Art. 225, §1º, V, da CFR).

Todavia, pode-se observar que a Constituição Federal de 1988, no art. 220, § 4º, tratou especificamente da propaganda comercial sobre o tema, consagrando o termo *agrotóxico*.

---

[3] ORMOND, J. G. P. *Glossário de Termos Usados em Atividades Agropecuárias, Florestais e Ciências Ambientais.* 2006. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/_arquivos/glossrio_bndes_textodoc_46.pdf.>

[4] DICIONARIO AMBIENTAL, disponível em: <www.ecolnews.com.br/dicionarioambiental/>. Acesso em: 15 jun. 2016.

[5] SIRVINSKAS, L. P. *Manual de direito ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2013.

[6] MACHADO, P. A. *Direito ambiental brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

> Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.
> § 1º – Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV.
> § 2º – É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.
> § 3º – Compete à lei federal:
> I – regular as diversões e espetáculos públicos, cabendo ao poder público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada;
> II – estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.
> § 4º – A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, **agrotóxicos**, (grifo nosso) medicamentos e terapias estarão sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso.

Segundo Marques,[7] o legislador atento a esse cenário se inclinou a adotar normas rígidas para o tema. Em abril de 1989, a Câmara de Deputados recebeu projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo, que, sob o número 1.924/1989, foi objeto de 27 emendas e um substitutivo subscrito pelo deputado Jonas Pinheiro. Tramitou pelas Comissões de Economia, Indústria e Comércio, tendo como relator o deputado Artur Lima Cavalcanti; de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, tendo como relatora a deputada Sandra Cavalcanti; e de Constituição e Justiça e de Redação, tendo como relator o deputado Juarez Marques Batista.

Em julho de 1989, foi publicada a chamada Lei dos Agrotóxicos, Lei 7.802/1989, que, segundo Flávia Londres,[8] foi considerada uma lei avançada para a época. A nova legislação previu desde a proibição de registro de novas substâncias, cuja toxicidade não fosse menor ou igual a dos agrotóxicos já registrados, destinados à mesma finalidade, até a possibilidade de

[7] MARQUES, J. R. Agrotóxicos. In: MORAES, R. J.; AZEVEDO, M. G.; DELMANTO, F. M. *As leis federais mais importantes de proteção ao meio ambiente*: comentadas. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 177-190.
[8] LONDRES, F. *Agrotóxicos no Brasil:* um guia para ação em defesa da vida. 2011. Disponível em: <http://www.agriculturesnetwork.org/library/253711/at_download/libraryitem_file>. Acesso em: 24 nov. 2015.

impugnação ou cancelamento do registro, por solicitação de entidades reprensentativas da sociedade civil. Para o movimento ambientalista e os defensores da agricultura orgânica, a consagração do termo *agrotóxico* na legislação foi uma grande vitória.

A Lei 7.802/1989 revogou tacitamente o Decreto 24.114/1934, que havia aprovado o regulamento de defesa sanitária vegetal, no que se referia à fiscalização de inseticidas e fungicidas, com aplicação na lavoura. Ressalta-se que essa lei, mesmo antes de ser regulamentada, foi objeto de alterações introduzidas pela Lei 9.974/2000, que tratou especificamente do destino final dos resíduos constituidos pelas embalagens de agrotóxicos pós-consumo, inclusive com repercussão na responsabilidade administrativa e penal. A Lei 7.802/1989 encontra-se regulamentada pelo Decreto 4.074, de 4 de janeiro de 2002.

A ementa da Lei 7.802/1989 "dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de **agrotóxicos**, seus componentes e afins, e dá outras providências". (Grifo nosso).

Apesar disso, a Lei 9.294, de 15 de julho de 1996, e os decretos 2018, de 1º de outubro de 1996 e 3.157, que regulamentaram a lei, posteriores a CRFB de 1988 e a Lei 7.802/1989, utilizaram a expressão *defensivos agrícolas* nas suas ementas, indicando ainda a dificuldade da adoção da terminologia única de agrotóxicos.

> Lei 9.294, de 15.7.1996, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumígenos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e **defensivos agrícolas** (grifo nosso), nos termos do § 4° do art. 220 da Constituição Federal.
> Decreto 2018, de 1º.10.1996, que Regulamenta a Lei 9.294, de 15 de julho de 1996, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumígenos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e **defensivos agrícolas** (grifo nosso), nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição.
> Decreto 3157, de 27.8.1999, que dá nova redação ao art. 5º do Decreto 2.018, de 1º de outubro de 1996, que regulamenta a Lei 9.294, de 15 de julho de 1996, que dispõe sobre a restrição ao uso e à propaganda de produtos fumígenos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e

> **defensivos agrícolas** (grifo nosso), nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição.

Marques[9] procura justificar o legislador mencionando que esse distanciamento do Texto Constitucional se deve à existência de produtos domissanitários, que não possuem componentes de efeitos tóxicos para o ser humano.

Se, na própria legislação, havia conflitos de terminologia, era de se esperar que a polêmica ainda se prolongasse por algum tempo entre ambientalistas e ruralistas, órgãos ambientais e da agricultura. Atualmente, pode-se dizer que a matéria é vencida e os registros dos produtos se enquadram em agrotóxicos ou domissanitários, sendo a expressão *defensivo agrícola* coisa do passado.

De acordo com o art. 24 da Constituição Federal, compete à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre conservação da natureza, defesa do solo e recursos naturais, proteção do meio ambiente, controle de poluição (IV), responsabilidade por dano ao meio ambiente (VIII) e proteção e defesa da saúde (XII).[10]

Nesse âmbito de competência concorrente, a competência legislativa da União limita-se a estabelecer normas gerais (§ 1º), sem excluir a competência suplementar dos estados (§ 2º), que exercerão a competência plena para atender às suas peculiaridades, inexistindo lei federal sobre normas gerais (§ 3º). Em outras palavras, a existência da legislação federal sobre normas gerais predomina sobre a estadual, cujo caráter complementar a restringe ao preenchimento de eventual lacuna deixada pela legislação emanada pelo poder central, sobretudo quando se tratar de condições regionais.[11]

Assim, diante das normas gerais federais, são dadas aos estados e ao Distrito Federal as condições de aplicabilidade no âmbito de seus respectivos territórios, podendo atuar em caráter complementar. Os municípios, por sua vez, tendo em vista a norma geral da União e a complementar do estado, se

[9] MARQUES, op. cit., p. 7.
[10] BRASIL. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* . Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ ccivil_03/>.
[11] VAZ, P. A. B. *O Direito ambiental e os agrotóxicos.* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 240.

nela verificar lacunas quanto à aplicação em situações de interesse local, poderá também emitir norma no sentido de suplementar.

No que concerne aos agrotóxicos, cuja normalização visa a tutelar a saúde humana e ao meio ambiente, a competência legislativa encontra-se disposta nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei federal 7.802/1989.

> Art. 9º. No exercício de sua competência, a União adotará as seguintes providências:
> I – legislar sobre a produção, registro, comércio interestadual, exportação, importação, transporte, classificação e controle tecnológico e toxicológico;
> II – controlar e fiscalizar os estabelecimentos de produção, importação e exportação;
> III – analisar os produtos agrotóxicos, seus componentes e afins, nacionais e importados;
> IV – controlar e fiscalizar a produção, a exportação e a importação.
> Art. 10. Compete aos Estados e ao Distrito Federal, nos termos dos arts. 23 e 24 da Constituição Federal, legislar sobre o uso, a produção, o consumo, o comércio e o armazenamento dos agrotóxicos, seus componentes e afins, bem como fiscalizar o uso, o consumo, o comércio, o armazenamento e o transporte interno.
> Art. 11. Cabe ao Município legislar supletivamente sobre o uso e o armazenamento dos agrotóxicos, seus componentes e afins.

Portanto, a Lei 7.802/1989 representa importante instrumento para a defesa do meio ambiente e da saúde humana, na medida em que disciplinou os procedimentos para o uso de agrotóxicos no território nacional, o que era feito anteriormente pela Lei 6.360/1976 relativamente aos saneantes domissanitários, e para outros produtos pelas portarias do Ministério da Agricultura.

Todavia, apesar de todos os avanços sobre a matéria legislativa, não se pode descuidar do processo de degradação, lento e gradual que o uso de agrotóxicos, por décadas, vem causando para o meio ambiente e para a saúde humana,[12] principalmente quando, segundo o Ministério do Meio Ambiente, os agrotóxicos são considerados relevantes, no modelo de desenvolimento da agricultura no Brasil, atualmente o maior consumidor mundial dessas substâncias.

[12] MARQUES, op. cit., p. 7.

A agricultura industrial, também denominada *agrobusiness,* baseada na otimização da produtividade, responsável pela mecanização no campo, com utilização de recursos tecnológicos cada vez mais avançados, vem sendo também responsável por maior consumo de agrotóxicos no País. Para Carraro,[13] a agricultura industrial tem como objetivo apenas a produtividade, deixando de lado os processos necessários ao equilibrio ecológico, ignorando a conservação dos recursos naturais, do ar, da água, do solo e da biodiversidade.

Além disso, o mesmo autor cita que campanhas publicitárias milionárias, patrocinadas pelas empresas multinacionais, estimulam o consumo e uso de agrotóxicos também para os médios e pequenos agricultores, sem promover a necessária conscientização dos riscos a que estão sujeitos a saúde e o meio ambiente, inclusive a potencial resistência a ser criada pelas pragas, pela mutação genética.

A Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981que dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA,[14] definiu que poluição é

> [...] a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:
> a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
> b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
> c) afetem desfavoravelmente a biota;
> d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
> e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos; (Inciso III, Art. 3º)

Poluidor é

> [...] a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental (Inciso IV, Art. 3º) recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora. (Inciso V, Art. 3º)

[13] CARRARO, G. *Agrotóxico e meio ambiente:* uma proposta de ensino de ciências e de química. 1997. Disponível em: <http://www.iq.ufrgs.br/aeq/html/publicacoes/matdid/livros/pdf/agrotoxicos.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2016.

[14] BRASIL. Presidência da República. *Lei da Política Nacional de Meio Ambiente.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ ccivil_03/>.

Além de criar obrigações, "a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental". (Art. 10).

A Resolução Conama 01, de 23 de janeiro de 1986,[15] estabeleceu que

> impacto ambiental é qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:
> I – a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
> II – as atividades sociais e econômicas;
> III – a biota;
> IV – as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
> V – a qualidade dos recursos ambientais.
>
> Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental – RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em, caráter supletivo [é], o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:
> I – Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento;
> .....
> XII – Complexo e unidades industriais e **agro-industriais** (grifo nosso) petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos;
> .....

Dessa forma, pode-se inferir que o agronegócio *per si* já necessita de Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (Rima), necessários ao licenciamento ambiental para sua instalação e funcionamento, e que deverá, portanto, contemplar obrigatoriamente os potenciais impactos do uso de agrotóxicos sobre o meio ambiente e a saúde humana.

Além da poluição do ar pela pulverização, principalmente se realizada por aeronaves; das águas superficiais e subterrâneas pelo escoamento ou infiltração, potencializados pelas águas pluviais; e do solo e alimentos pela retenção, há que se considerar a inalação ou ingestão de substâncias tóxicas,

[15] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Resolução Conama 01/86.* Disponível em: <http://www.mma.gov.br/conama>.

muitas vezes acumulativas, pela fauna e pelos seres humanos, com riscos de intoxicação.

O uso de agrotóxicos na agricultura tem sido responsável por vários problemas de intoxicações, seja durante a aplicação pelos trabalhadores, seja pela ingestão de alimentos, com teores elevados de substâncias tóxicas, com destaque para os compostos organoclorados e organoosforados.

Para Gravena,[16] todos esses impactos, além de outros efeitos colaterais como a ressurgência, resistência ou surtos de pragas secundárias, casos em que uma nova praga surge numa cultura brasileira, juntando-se às existentes, podem decorrer da eliminação de predadores naturais face ao desequilibrio ecológico, resultante do desmatamento de grandes áreas. A esse fenômeno também se denomina *status* de uma espécie, não praga ou praga secundária para a condição de praga-chave ou primária.

Por conseguinte, com a destruição dos inimigos naturais pela aplicação de agrotóxicos de larga faixa de ação, exige-se aplicações repetidas e/ou a busca de produtos cada vez mais tóxicos, levando a um novo ciclo de surgimento de resistências.

Se, por um lado, esses impactos potenciais vêm sendo cada vez mais estudados, em um passado mais recente se deparou com os problemas relativos aos impactos associados ao aumento da geração de embalagens pós-consumo e sua disposição inadequada, que, além de conterem restos de princípios ativos e contaminarem o ambiente, podem causar danos fatais pelo uso inadivertido como estocagem de alimentos ou recipientes de água para ingestão.

Embalagens de agrotóxicos

Dentre as funções das embalagens está a de garantir segurança no armazenamento, transporte e uso pelo consumidor final, preservando a integridade e qualidade para o acesso e manuseio de diferentes produtos, desde alimentos, medicamentos eletroeletrônicos, utensílios em geral, até produtos químicos e agroquímicos (agrotóxicos), em todas as regiões do País,

[16] GRAVENA, S.; LARA, F. M. *Controle integrado de pragas e receituário agronômico.* São Paulo: Agroedicões, 1982. p. 123-161.

ou até mesmo para exportações. Cabe, ainda, às embalagens proporcionar informações legais sobre a sua composição e validade e, até mesmo, rastreabilidade do lote de produção. Em certos casos, cabe ainda a ela estender o prazo de vida dos produtos, evitando o seu desperdício.

O Decreto 4.074, de 4 de janeiro de 2002, que regulamentou a Lei 7.802/1989, nas disposições preliminares, entendeu ser necessária a definição de vários termos, entre eles o de embalagens para os agrotóxicos: "embalagem – invólucro, recipiente ou qualquer forma de acondicionamento, removível ou não, destinado a conter, cobrir, empacotar, envasar, proteger ou manter os agrotóxicos, seus componentes e afins".[17] (Art. 1º, Inciso IX).

Essas embalagens devem ser aprovadas pelas autoridades públicas quando da concessão do registro e, para isso, conforme o Decreto 4.047/2002, modificado pelo Decreto 5.549/2005, deve preencher alguns requisitos legais para serem aprovadas. Dentre eles, os materiais com os quais são produzidas devem ser imunes ao agrotóxico que protegerão ou que, em combinação com outro produto, produzirem misturas perigosas ou nocivas ao meio ambiente, à agricultura e à saúde humana; as embalagens devem impedir qualquer vazamento, evaporação, perda ou alteração do conteúdo do produto; elas devem ser providas de lacre e de tampa de segurança que denunciem a sua primeira abertura; e devem ter, em destaque, a advertência de que não podem ser reutilizadas.[18]

A seguir apresentam-se as principais exigências para as embalagens de agrotóxicos, dispostas no Decreto 4.047/2002, modificado pelo Decreto 5.549/2005.

> As embalagens, os rótulos e as bulas de agrotóxicos e afins devem atender às especificações e dizeres aprovados pelos órgãos federais dos setores da agricultura, da saúde e do meio ambiente, em suas respectivas áreas de competência, por ocasião do registro do produto ou, posteriormente, quando da autorização para sua alteração, sendo que a

[17] BRASIL. Presidência da República. *Decreto 4.074*, de 4 de janeiro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ ccivil_03/>.

[18] COMETTI, J. L. S. *Logística reversa das embalagens de agrotóxicos no Brasil*: um caminho sustentável? Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, 2009. 152p. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/7939/1/2009_JoseLuisSaidCometti.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2015.

> inobservância dessas disposições acarretará a suspensão do registro do produto.
>
> As embalagens dos agrotóxicos e afins deverão atender aos seguintes requisitos:
> I – ser projetadas e fabricadas de forma a impedir qualquer vazamento, evaporação, perda ou alteração de seu conteúdo e de modo a facilitar as operações de lavagem, classificação, reutilização, reciclagem e destinação final adequada;
> II – ser imunes à ação de seu conteúdo ou insuscetíveis de formar com ele combinações nocivas ou perigosas;
> III – ser resistentes em todas as suas partes e satisfazer adequadamente às exigências de sua normal conservação;
> IV – ser providas de lacre ou outro dispositivo, externo, que assegure plena condição de verificação visual da inviolabilidade da embalagem; e
> V – as embalagens rígidas deverão apresentar, de forma indelével e irremovível, em local de fácil visualização, exceto na tampa, o nome da empresa titular do registro e advertência quanto ao não reaproveitamento da embalagem.
> Parágrafo único. As embalagens de agrotóxicos e afins, individuais ou que acondicionam um conjunto de unidades, quando permitirem o empilhamento, devem informar o número máximo de unidades que podem ser empilhadas. (Art. 44). (BRASIL, 2002).
>
> Não serão permitidas embalagens de venda a varejo para produtos técnicos e pré-misturas, exceto para fornecimento à empresa formuladora. (Art. 46).
>
> A embalagem e a rotulagem dos agrotóxicos e afins devem ser feitas de modo a impedir que sejam confundidas com produtos de higiene, farmacêuticos, alimentares, dietéticos, bebidas, cosméticos ou perfumes. (Art. 47).[19]

De acordo com o Ministério do Meio Ambiente, a embalagem é essencial para a proteção desses produtos durante a sua etapa de distribuição, armazenamento, comercialização, manuseio e consumo.

Classificação de embalagens

Conforme Leite,[20] do ponto de vista logístico e da sua função, as embalagens podem ser classificadas em três tipos principais:

[19] BRASIL. Presidência da República. *Decreto 5.549*, de 22 de setembro de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/>.
[20] LEITE, P. R. *Logística reversa:* meio ambiente e competitividade. 2. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2009. p. 46.

- *embalagens primárias ou de contenção* – são as que estão em contato direto com o produto, com definição do tipo de material constituinte, as dimensões adequadas compatíveis com as fases logísticas e os aspectos estético-mercadológicos. Enfim, são os recipientes rígidos e as embalagens flexíveis de diversos materiais;
- *embalagens secundárias* – são as que reúnem certo número de embalagens primárias, visando à comercialização de quantidades múltiplas, ao transporte e à distribuição física dos produtos. São as caixas de papelão, os envoltórios de plástico retráteis ou encolhíveis, entre outros;
- *embalagens de unitização* – são as embalagens secundárias reunidas, visando à movimentação, à armazenagem e ao transporte na distribuição dos produtos. Trata-se dos paletes ou dos estrados que agrupam embalagens secundárias, contêineres de transporte, *racks* especiais, caixas de diversos materiais, entre outros.

Embalagens descartáveis e embalagens retornáveis

Após o consumo, as embalagens são consideradas resíduos, pois são sobras do processo de logística, que atingiu seu objetivo, levando o produto até o consumidor final, garantindo a integridade e a segurança para a sua utilização.

As embalagens retornáveis são aquelas que, pelo seu valor agregado, ensejam a implantação de um sistema de logística para coleta, retorno e sua reutilização com a mesma finalidade. No Brasil, este sistema já foi utilizado para as garrafas de leite (ainda adotado em alguns bairros londrinos) e ainda utilizado para as garrafas de cerveja de 600 (seicentos mililitros). Este sistema apresenta as vantagens de um círculo virtuoso de poupar matérias-primas e não necessitar de processos de transformação, como a reciclagem. As desvantagens são pelos custos de transporte, recepção, armazenamento e limpeza, que exigem cuidados especiais.

Para as embalagens descartáveis, as vantagens são de simplificação e redução de custos na coleta e no armazenamento, que não exige necessariamente a segregação entre os diversos tipos de material. As desvantagens é que por não apresentarem valor agregado pode ocorrer

desequilíbrio entre os fluxos reversos de retorno e o ciclo produtivo, originando-se descartes em locais inadequados e ocasionando poluição ambiental, ou seja, lançamento em aterros e lixões, representando um desperdício de matéria-prima e energia.

Em oposição a esse tipo de disposição insegura, com o desembaraço dos bens de maneira não controlada, como em locais impróprios (terrenos baldios, riachos, mares, lixões, etc.), temos as disposições finais seguras, sob o ponto de vista ambiental como, por exemplo, os aterros sanitários tecnicamente controlados, nos quais os resíduos sólidos de diversas naturezas são aterrados entre camadas de terra; ou incinerados, podendo obter-se a revalorização desses resíduos pela geração de sua energia residual.[21]

A Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS),[22] Lei 12.305, estabelece para a seguinte hierarquia: [...] não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos". (Inciso II, art. 7º).

Assim, as embalagens deveriam prioritariamente ser recicladas, ao invés de aterradas, uma vez que se reinserindo no ciclo de produção estariam poupando recursos naturais. O aterramento de materiais recicláveis no País representa perdas da ordem de 8 bilhões de reais. (IPEA, 210).

Mesmo para a alternativa de incineração (tratamento térmico), a reciclagem é mais vantajosa do ponto de vista ambiental, porque apresenta melhor rendimento energético, sem os inconvenientes do risco potencial das emissões atmosféricas da incineração.

Segundo a Associação Brasileira do Alumínio (Abal), para reciclar uma tonelada de latas pós-consumo, se gasta apenas 5% da energia necessária para produzir a mesma quantidade de latas feitas, a partir de alumínio virgem, devendo assim ser estimulada a reciclagem dessas latas, não apenas pelas vantagens econômicas, mas também ambientais.

Nesse contexto, surge a importância da modalidade de logística reversa de embalagens descartáveis, para que possam ser enviadas às unidades de reciclagem, transformando-se em matéria-prima para retornarem aos

[21] LEITE, op. cit., p. 14.
[22] BRASIL. Presidência da República/PNRS. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/>.

centros de produção, seja para a fabricação de novas embalagens ou de produtos.

Logística reversa

A sociedade de consumo vem sofrendo mudanças comportamentais, decorrentes do desenvolvimento tecnológico e das mudanças de hábitos, em um mundo globalizado, que facilita o livre-comércio e incentiva a produção desenfreada de bens materiais e as alterações de valores. A cultura do descartável vem, portanto, se consolidando de forma cada vez mais acelerada.[23]

Por conseguinte, o consumo dessa nova cultura do descartável demanda uma velocidade e uma logística cada vez mais complexa e ágil dos meios de produção, para atender os desejos dessa sociedade moderna, o que também vem significando cada vez mais embalagens para acondicionar bens de consumo, que passam por uma rede de transporte, armazenamento e distribuição.

Dessa forma, a preocupação atual é equacionar o pós-consumo, apresentando quatro grandes pilares de sustentação, a saber: a conscientizacão dos problemas ambientais resultantes de geração de resíduos; o descarte adequado de embalagens e produtos no final da vida útil para o reaproveitamento ou para a reciclagem; a poupança dos recursos naturais; e a necessidade de políticas de gestão para implementar uma logística reversa.

A natureza da Logística Reversa não é ideia inovadora da sociedade de consumo; contudo, não se conhecia tal costume com essa terminologia. Os primeiros estudos sobre logística reversa são encontrados nas décadas de 70 e 80, tendo o seu foco principal relacionado ao retorno de bens a serem processados em reciclagem de materiais, denominados e analisados como canais de distribuição reversos. Sendo assim, a partir da década de 90, o tema se tornou mais visível no cenário empresarial.[24]

[23] JUNQUEIRA, José Cláudio; PINTO, Pedro Paulo Ayres. *Gestão e gerenciamento de resíduos sólidos.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013. p. 241-253.
[24] LEITE, op. cit., p. 14, 16.

Conceito de logística reversa

De início, a logística reversa era vista apenas como uma coleta. Nas últimas décadas, ela passou a ganhar importância e a se fazer presente com mais responsabilidade em todas as atividades logísticas relacionadas ao retorno de produtos, recebendo uma natureza econômica, além da ambiental.[25]

Segundo Ferreira e Alves,[26] a palavra *logística* é de origem francesa – do verbo *loger*, que significa *alojar*, estando associada ao suprimento, deslocamento e acantonamento de tropas, tendo, portanto, sua origem ligada às operações militares.

Com isso, a logística reversa inclui todas as atividades que são mencionadas na definição de logística. A diferença é que a logística reversa engloba todas essas atividades no sentido inverso. Se não há bens ou materiais sendo enviados "para trás", a atividade não é provavelmente uma atividade de logística reversa.

Nesse sentido, a logística reversa pode ser entendida sob as perspectivas estratégica e operacional, tornado-se mais holística em suas preocupações, à eliminação ou utilização dos inibidores das cadeias reversas. "Logística Reversa é um amplo termo relacionado às habilidades e atividades envolvidas no gerenciamento de redução, movimentação e disposição de resíduos de produtos e embalagens".[27]

Além disso, as diversas definições e citações da logística reversa revelam que o conceito está em evolução, e sua amplitude e abrangência dependem do setor em referência, das novas possibilidades de négocios, mais precisamente de sua importância estratégica. Sendo assim, de acordo com Leite, essa logística pode ser definida como a

> Área da logística empresarial que planeja, opera e controla o fluxo e as informações logísticas correspondentes, do retorno dos bens de pós-venda e de pós consumo ao ciclo de negócios ou ao ciclo produtivo, por meio de canais de distribuição reversos, agregando-lhes valores de

[25] CAMPOS, Tatiane. *Logística reversa:* aplicação ao problema das embalagens da CEAGESP. São Paulo: Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 2006. 154 p. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Engenharia de Transportes-São Paulo, 2006.

[26] FERREIRA, K. A.; ALVES, M. R. P. A. Logística e troca eletrônica de informação em empresas automobilísticas e alimentícias. *Prod*., v. 15, n. 3, p. 434-447, dez. 2005.

[27] LEITE, op. cit., p. 14, 16-17.

> diversas naturezas: econômico, de prestação de serviços, ecológico,legal, logístico, de imagem corporatica, dentre outros.[28]

Já Stock[29] afirma que a logística reversa tem sido definida como "o termo usado mais frequentemente para se referir ao papel da logística em devoluções de produtos, redução na fonte, reciclagem, os materiais de substituição, a reutilização de materiais, eliminação de resíduos, e a renovação, reparação e remanufatura". Esse autor entende que o conceito é amplo e engloba uma série de atividades dentro da logística e de outras funções desempenhadas para fora de cadeias de fornecimento. Os tipos de itens que "vêm para trás" e exigem logística reversa de processamento podem incluir devoluções de produtos, *recalls* de produto de fim de base de equipamentos, itens atingos/obsoletos, que são substituídos, materiais de embalagem, entre outros.

De outra forma, a logística reversa tem como próposito: planejar, programar e controlar de modo eficiente e eficaz o retorno ou a recuperação de produtos inservíveis; a redução do consumo de matérias-primas; a reciclagem, a substituição e a reutilização dos materiais primários; e a deposição de resíduos ambientalmente correta, reparação e reutilização de produtos já consumidos em uma relação de ordem.[30]

O conceito normativo está na Lei 12.305/2010, que trata da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Em seu art. 3º, inciso XII,

> Logística reversa se trata de instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada.[31]

Mesmo antes da implantação da PNRS, outros regramentos normativos abarcaram a matéria, como a Resolução do Conama 257 e 258/99, que trata da Logística Reversa de pilhas, baterias e pneumáticos, e a Lei 7.802/1989,

[28] Idem.
[29] STOCK, J. R. *Reverse logistics in the supply chain.* 1998. Disponível em: <http://www.lomag-man.org/reverselogistique/ReverseLogisticsintheSupplyChain7_J-stock.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2015.
[30] JUNQUEIRA; PINTO, op. cit., p.18.
[31] BRASIL, op. cit., p. 16.

que regulamenta os resíduos e as emabalagens de agrotóxicos. Ressalta-se que é admitido pacificamente pela doutrina o conceito de logística reversa, referido na PNRS. Não obstante, existe a clara tendência de deixar esse conceito como cláusula aberta, a fim de absorver futuros procedimentos na relação de produção-consumo-descarte-retorno. Em vista disso, estão presentes outros fatores, que interferem diretamente em toda sistemática da reversibilidade, como, por exemplo, o ciclo de vida do produto, a reutilização de matéria-prima e a redução de custos.[32]

Atores da logística reversa

Em concordância com o § 1º do art. 1º da Lei 12.305/2010, *estão sujeitas à observância desta Lei as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis, direta ou indiretamente, pela geração de resíduos sólidos e as que desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada ou ao gerenciamento de resíduos sólidos*. Dispõe o art. 30 dessa lei a responsabilidade compartilhada:

> É instituída a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, a ser implementada de forma individualizada e encadeada, abragendo os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciamentes, os consumidores e os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, consoante às atribuições e procedimentos previstos nesta Seção.[33]

As obrigações dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes – ou seja, os principais atores responsáveis por essa logística para o consumo – estão claramente estabelecidas no art. 31 da Lei 12.305 *in verbis*:

> Art. 31. Sem prejuízo das obrigações estabelecidas no plano de gerenciamento de resíduos sólidos e com vistas a fortalecer a responsabilidade compartilhada e seus objetivos, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes têm responsabilidade que abrange:
> I – investimento no desenvolvimento, na fabricação e na colocação no mercado de produtos:

[32] JUNQUEIRA; PINTO, op. cit., p.18.
[33] BRASIL, op. cCit., p. 1, 19.

> a) que sejam aptos, após o uso pelo consumidor, à reutilização, à reciclagem ou a outra forma de destinação ambientalmente adequada;
> b) cuja fabricação e uso gerem a menor quantidade de resíduos sólidos possível;
> II – divulgação de informações relativas às formas de evitar, reciclar e eliminar os resíduos sólidos associados a seus respectivos produtos;
> III – recolhimento dos produtos e dos resíduos remanescentes após o uso, assim como sua subsequente destinação final ambientalmente adequada, no caso de produtos objeto de sistema de logística reversa na forma do art. 33;
> IV – compromisso de, quando firmados acordos ou termos de compromisso com o Município, participar das ações previstas no plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, no caso de produtos ainda não inclusos no sistema de logística reversa.

Sem embargo, o art. 33 da PNRS apresenta a importância da logística reversa para agrotóxicos, e o art. 17 do Decreto 7.404, que regulamentou a Lei 12.305, também incluiu a obrigação dessa logística a todos os produtos comercializados em embalagens plásticas, metálicas e de vidro. Todavia, essa regulamentação pormenorizou também a estratégia para a implementação dos sistemas de logística reversa a cargo dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes (atacadistas e varejistas), por meio de acordos setoriais entre atores e Poder Público, mediante editais para chamamento público.

Sendo assim, para elaborar os Termos de Referência para esses editais, o governo federal criou Grupos Técnicos de Assessoria (GTA) e Grupos Técnicos Temáticos (GTT) para os temas mencionados, com participação dos representantes dos fabricantes, dos importadores, dos distribuidores, dos comerciantes (atacadistas e varejistas), do Poder Público nos níveis federal, estadual, municipal e distrital, da academia e das cooperativas e associações de catadores de materias recicláveis. Para as embalagens de agrotóxicos, os procedimentos já estão regulamentados.

Instrumentos da logística reversa

A Lei de Política Nacional de Resíduos Sólidos, no art. 8º, cria diversas obrigações para o Poder Público e para os geradores de resíduos, impulsionando o consumidor final a colaborar no procedimento logístico pela prática da coleta seletiva, que estabelece procedimentos para o descarte de resíduos reaproveitáveis ou recicláveis e limita o sistema público de coleta

apenas para os rejeitos. Nota-se, no texto legal, a necessidade clara de ações obrigatórias para os fabricantes e para os importadores, dos distribuidores, do comércio atacadista e varejista para a implantação dos sistemas de coleta, de transporte e de reutilização ou reciclagem. Para o consumidor está a obrigação de descartar esses resíduos nos pontos preestabelecidos pelo sistema a ser implantado.

Os instrumentos da logística reversa são: 1) os acordos setoriais entre os atores responsáveis pela fabricação, importação, distribuição e comércio dos bens de consumo, às suas expensas, e o Poder Público, que deverão estabelecer as condições do fluxo reverso; 2) os planos de sistemas com pontos de descarte, coleta, triagem e transporte para a reutilização ou unidades de reciclagem; 3) os programas de comunicação e educação ambiental para mudanças de hábitos e atitudes dos consumidores; e 4) sistema de monitoramento com indicadores de eficiência e de efetividade.[34]

De acordo Soler,[35] a logística reversa ainda tem alguns desafios, entre eles: 1) a criação de Entidades Gestoras com sistema de governança e Câmara de Controle e Registro; 2) a eventual participação de prefeituras municipais em sistemas de Logística Reversa; 3) a participação pecuniária do consumidor para custeio da Logística Reversa, destacada do preço do produto e isenta de tributação (visible fee e ecovalor); 4) envolvimento vinculante de todos os atores do ciclo de vida dos produtos eletroeletrônicos não signatários do acordo setorial – isonomia; 5) o reconhecimento da não periculosidade dos produtos eletroeletrônicos pós-consumo descartados; 6) a criação de documento autodeclaratório de transporte com validade em território nacional, de forma a documentar a natureza e origem da carga; e 7) o reconhecimento de que o descarte no sistema de logística reversa dos produtos eletroeletrônicos implica a perda da propriedade.

Alguns Desafios da Logística Reversa da União, dos estados e dos municípios é instituir normas com o objetivo de conceder incentivos fiscais, financeiros ou creditícios às indústrias e entidades dedicadas à reutilização, ao tratamento e à reciclagem de resíduos sólidos gerados no território

[34] JUNQUEIRA; PINTO, op. cit., p. 18-19.
[35] SOLER, F. D. *Responsabilidade compartilhada, logística reversa e acordos setoriais*. 2015. Disponível em: <http://reciclagemevalorizacao.com.br/wp/wp-content/uploads/2015/05/FabricioSoler.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2015.

nacional. As propostas de incentivo tributário podem ser divididas em três grupos: a) aquelas que, em conjunto, proporcionariam a desoneração completa dos tributos indiretos incidentes sobre os resíduos sólidos, nas cadeias de logística reversa (coleta, recuperação e reciclagem); b) medidas voltadas a reduzir o custo para os setores com logística reversa onerosa; e c) outras medidas: cooperativas; incentivo direto ao investimento e financiamento do custeio da logística reversa.[36]

Destinação final das embalagens de agrotóxicos no Brasil

O destino final das embalagens vazias é um dos grandes problemas decorrentes do uso de agrotóxicos, pois se abandonadas no local de uso, ou lançadas em locais impróprios, podem causar sérios danos ao meio ambiente e à saúde. Essas embalagens apresentam risco de contaminação, pois contêm resíduos de substâncias tóxicas para o homem e para o meio ambiente. Além disso, o problema se intensifica quando essas embalagens descartadas são utilizadas para a falsificação de agrotóxicos, estimulando uma prática ilícita, que tende a aumentar.[37]

Após a publicação da Lei 7.082/1989 e do Decreto 98.816/1990, notou-se um considerável aumento do número de embalagens plásticas no campo, pois foi determinado que as embalagens de vidro só fossem permitidas em casos em que não houvesse alternativa técnica viável. Ademais, as embalagens de plástico são normalmente mais econômicas, seguras e resistentes ao transporte, armazenamento e manuseio (Rede Pan-americana de Manejo Ambiental de Resíduos (Repamar).[38]

Em 1999, 50% de todas as embalagens vazias de agrotóxicos no Brasil eram doadas ou vendidas sem nenhum controle; 25% eram queimadas a céu aberto; 10% eram armazenadas ao relento; e 15% eram, simplesmente, abandonas no campo, conforme pesquisa sobre o destino das embalagens

[36] SOLER, op. cit., p. 21.
[37] VAZ, op. cit., p. 9.
[38] Rede Pan-americana de Manejo Ambiental de Resíduos (Repamar). *Pilhas, baterias, lubrificantes e embalagens de agrotóxicos – tecnologias, legislação e condições sócio-políticoeconômicas:* situação no Brasil. Relatório final do contrato 033R-01 REPAMAR/GTZ. Ago. 2001.

vazias de agrotóxico, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.[39]

A solução para o problema das embalagens foi o Programa Nacional de Recolhimento e Destinação Final Adequada de Embalagens Vazias de Agrotóxicos, criado em 1992, com a organização do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), tendo a participação de vários órgãos federais e estaduais como o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Associação de Empresas Fabricantes de Agrotóxicos (Aenda), Associação Nacional de Defesa Vegetal (Andef), Associação Nacional dos Distribuidores de Defensivos Agrícolas (Anda)v e Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), dentre outros. Associação de Empresas Fabricantes de Agrotóxicos (Aenda), Associação Nacional de Defesa Vegetal (Andef), pela Associação Nacional dos Distribuidores de Defensivos Agrícolas (Andav), Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e sociedade organizada, representada pelo Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para a Defesa Agrícola (Sindag), dentre outros.

Em 2000, a Lei dos Agrotóxicos foi alterada pela Lei 9.974, de 6 de junho de 2000, regulamentada pelo Decreto Federal 4.074/2002, alterado pelo Decreto 5.549/2005, inclusive com o objetivo de minorar o problema da destinação final de embalagens. Nessa alteração, foram incorporadas as responsabilidades e as competências legais em relação às embalagens vazias de agrotóxicos.

Essa nova disciplina legal colocou o Brasil na vanguarda da luta mundial para pôr fim ao foco de poluição que representa a disposição indiscriminada de embalagens de agrotóxicos e reduzir um dos problemas mais graves relacionados com os agrotóxicos.

O fato inovador da lei foi estabelecer competência e responsabilidades, sendo o agricultor obrigado a devolver todas as embalagens vazias dos produtos, na unidade de recebimento de embalagens indicada pelo

[39] BARREIRA, L.P.; PHILIPPI, A.J. *A Problemática dos resíduos de embalagens de agrotóxicos no Brasil.* In: CONGRESSO INTERAMERICANO DE INGENIERÍA SANITARIA Y AMBIENTAL, 23., 2002, Cancún. *Anais*... São Paulo: USP, 2002.

revendedor. Além disso, conforme a legislação, ele deverá preparar as embalagens, lavando-as três vezes (tríplice lavagem), separando as lavadas das contaminadas, e caso não devolva as embalagens ou não as prepare adequadamente, poderá ser multado, além de ser enquadrado na Lei de Crimes Ambientais.

Instituto Nacional de Processamento de Embalagens Vazias (Inpev)

De um longo processo de amadurecimento sobre a questão da responsabilidade socioambiental e a sustentabilidade da agricultura brasileira resultou a criação do Inpev. Desde que os agrotóxicos passaram a ser utilizados em larga escala no País, nos anos 1960, houve várias leis com o objetivo de regulamentar sua aplicação, todavia, sem dispor sobre a destinação das embalagens pós-consumo. Sem opções, o agricultor valia-se de prerrogativas como enterrá-las, queimá-las e até descartá-las em rios ou na própria lavoura, colocando em risco o meio ambiente. Ademais, havia quem reutilizasse as embalagens para transportar água e alimentos, atentando, assim, contra a própria saúde.

Nesse contexto, até o ano de 2000, não existia ainda nenhuma entidade que viabilizasse o processo de devolução das embalagens.[40] Surge daí a história do Inpev, no dia 14 de dezembro de 2001, tendo como associadas sete entidades representativas do setor agrícola e 27 empresas. Esse instituto é responsável pela gestão do chamado Sistema Campo Limpo, que está presente em todas as regiões do País e promove vários programas de educação ambiental e conscientização referente às embalagens vazias de agrotóxicos. O Inpev é uma entidade sem fins lucrativos, criada por fabricantes de agrotóxicos.

Sendo o Inpev[41] o representante da indústria, este passou a desenvolver campanhas e materiais educativos, em especial visando a estimular a realização da tríplice lavagem das embalagens vazias pelos agricultores. Além

[40] BRESSAN, I. et al. *Logística reversa das embalagens de agrotóxicos:* um modelo de sustentabilidade. Disponível em: <http://www.engema.org.br/XVIENGEMA/392.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2016.
[41] INPEV. *Destinação final março 2015*. Disponível em: <http://www.inpev.org.br/Sistemas/Estatisticas/apresentacao-marco-2015.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2016.

disso, demonstra a importância da preservação ambiental e divulga a correta destinação das embalagens vazias de agrotóxicos, objetivo do instituto.

A rede é composta por quatro grupos – fabricantes, comércio, Poder Público e agricultores –, e a criação do Instituto foi uma resposta à Lei Federal 9.974/2000, que instituiu o conceito de responsabilidade compartilhada, na correta destinação das embalagens de defensivos pós-consumo, atribuindo aos agricultores a tarefa de devolver o material aos comerciantes (canais de distribuição), que, por sua vez, deveriam devolvê-los aos fabricantes, para a destinação final das embalagens.[42]

A Lei 12.305/2010, em seus arts. 30 a 35, instituiu a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, a ser implementada de forma individualizada e encadeada, abrangendo os fabricantes, os importadores, os distribuidores, os comerciantes, os consumidores e os titulares de serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Conforme o art. 33 de referida lei, estão obrigados a estruturar e implementar sistemas de logística reversa, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos, os fabricantes, os importadores, os distribuidores e os comerciantes de agrotóxicos, de seus resíduos e de embalagens.[43]

Segundo o Relatório 2015 do Inpev, o quadro associativo do instituto era composto por mais de cem empresas fabricantes de agrotóxicos do Brasil e também por dez entidades representativas do setor. Os fabricantes são sócios contribuintes, possuem direito a voto, participação em cargos eletivos e nas Assembleias Gerais. As entidades de classe se constituem de sócios colaboradores, ou seja, membros que não pagam contribuição ao instituto, mas participam das Assembleias Gerais sem direito a voto.

Podem se associar ao Inpev empresas que produzem ou comercializam produtos registrados nos termos da Lei Federal 7802. Além disso, o Inpev colabora para que cada elo da cadeia do sistema agrícola atue cada vez mais com responsabilidade e consciência do papel a cumprir, em benefício do

[42] INPEV. *Relatório sustentabilidade 2014.* Disponível em: <http://www.inpev.org.br/Sistemas/Saiba-Mais/Relatorio/inpev_2009.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2016.
[43] FIGUEIREDO, G. J. P. *Curso de direito ambiental.* 4. ed. São Paulo: RT, 2011. p. 24.

meio ambiente. O agricultor, ao comprar o produto, recebe a nota fiscal com o local indicado pelas revendas e cooperativas para devolução e, após o uso, faz a tríplice lavagem e devolve no posto de recebimento indicado. Nesse processo, o usuário é obrigado a devolver para a reciclagem toda quantidade de embalagens adquiridas.

Sendo assim, a embalagem na central de recebimento é separada entre lavadas e não lavadas e também por tipo de material. A partir disso, é enviada então para o destino final, que será a reciclagem ou a incineração.[44]

Estrutura administrativa

A estrutura organizacional do instituto está estabelecida com base em três processos de trabalho: suporte, básico e administrativo:

– *Processos de suporte*: compreendem as atividades de apoio e de orientação aos agentes envolvidos no sistema quanto ao cumprimento de suas responsabilidades legais, a consciência de proteção ao meio ambiente e à saúde humana, a promoção da educação e o apoio no desenvolvimento tecnológico de embalagens de produtos fitossanitários;

– *Processos básicos*: englobam toda a gestão do processo de destinação final de embalagens vazias de agrotóxicos, que compreendem as seguintes etapas: postos de vendas, pontos e centrais de recolhimento, transporte e unidades de reciclagem e incineração;

– *Processos administrativos*: envolvem o gerenciamento dos recursos humanos e financeiros e a tecnologia de informação.

O instituto possui nove Coordenadorias Regionais de Operação (CRO), sediadas em diversas regiões do Brasil e têm por objetivo estimular a integração de todos os agentes corresponsáveis pelo desenvolvimento do sistema de destinação final de embalagens vazias. Além disso, são responsáveis pelas ações do instituto, regionalmente, e coordenam as Unidades de Recebimento (Postos ou Centrais) em estreita cooperação com os canais que comercializam os produtos fitossanitários (Distribuidores e Cooperativas).

[44] BRESSAN, op. cit., p. 24.

O Conselho Diretor é constituído por 13 membros: cinco representantes dos sócios contribuintes; um representante de cada sócio colaborador; e o diretor-presidente do instituto. Esse conselho é responsável por: definir as diretrizes para o cumprimento da missão do instituto e de seus objetivos sociais; garantir o cumprimento da lei e o correto funcionamento do sistema; monitorar resultados; promover sinergia entre os principais elos da cadeia; fixar as regras do processo eleitoral para a escolha de seus integrantes; e eleger entre seus membros o presidente e o vice-presidente, bem como definir seu regimento interno e nomear o presidente do Inpev.[45]

Estrutura logística para a devolução de embalagens vazias de agrotóxicos

O Inpev é responsável pelo transporte adequado das embalagens devolvidas nos postos para centrais e das centrais de recebimento para o destino final (recicladoras ou incineradoras), conforme determinação legal (Lei 9.974/2000 e Decreto 4.074/2002).

Conforme dito anteriormente, as embalagens, antes de serem enviadas para os centros de coleta e distribuição, devem ser preparadas e classificadas como laváveis e não laváveis.

Há dois processos de tratamento: a tríplice lavagem e a lavagem sob pressão. Ambos serão discriminados nos itens que se seguem.

Tríplice lavagem

As embalagens rígidas acondicionam formulações líquidas de agrotóxicos para serem diluídas em água, de acordo com a norma técnica NBR 13.968. Normalmente, retêm quantidades de produto em seu interior, variáveis de acordo com a sua superfície interna, o seu formato e a sua formulação, depois de utilizado o agrotóxico. A quantidade média estimada de resíduos no interior da embalagem é de 0,3% do volume da mesma após o seu esvaziamento, segundo pesquisas realizadas. Sendo assim, é de suma importância para o meio ambiente e para a saúde humana a tríplice lavagem, que é uma prática simples, cujo desiderato primordial é reduzir

[45] INPEV, op. cit., p. 24.

significativamente os níveis de resíduos internos nas embalagens vazias de agrotóxicos.[46]

Com isso, a lavagem das embalagens vazias, seja por meio de processo manual seja de mecânico (sob pressão), é o primeiro passo para a destinação final. Após o processo de tríplice lavagem das embalagens, os resíduos de produto reduzem-se aproximadamente às seguintes concentrações: 1,2% na 1ª lavagem; 0,0144% na 2ª lavagem; e 0,001728% na 3ª lavagem.

De acordo com a Repamar,[47] quando as embalagens de agrotóxicos são processadas após a realização da tríplice lavagem, os riscos de contaminação tornam-se desprezíveis e os benefícios com esse processo são: a economia, já que se assegura o total aproveitamento do conteúdo da embalagem, uma vez que a calda resultante da lavagem é despejada no tanque pulverizador; a segurança, tendo em vista que se reduzem significativamente os riscos para a saúde das pessoas; proteção ao ambiente, já que se reduzem os riscos de contaminação, além de facilitar o encaminhamento para os pontos de coleta e viabilizar a reciclagem do material; normativos, pois permite-se classificar as embalagens como resíduo não perigoso.

As embalagens devem ser lavadas e enxaguadas três vezes do seguinte modo: encher com água até atingir o total do volume, tampar e agitar por 30 segundos; colocar essa água dentro do pulverizador, junto com a calda que será aplicada na lavoura. Após a tríplice lavagem, a embalagem deve ser devolvida ao estabelecimento vendedor.

De acordo com o Inpev, existem três tipos de embalagens: embalagens rígidas não laváveis, embalagens secundárias e embalagens flexíveis. Para cada tipo nominado há uma forma de preparação para o descarte final.

As embalagens flexíveis devem ser esvaziadas completamente na ocasião do uso e guardadas dentro de uma embalagem de resgate fechada e identificada. Essa embalagem de resgate deve ser adquirida pelo produtor no revendedor. As embalagens rígidas, por sua vez, devem ser tampadas e acondicionadas de preferência na própria caixa de embarque. Esse tipo de embalagem (não lavável) não deve ser perfurado. De outra forma, as embalagens secundárias devem ser armazenadas separadamente das

[46] VAZ, op. cit., p. 9.
[47] REPAMAR, op. cit., p. 24.

embalagens contaminadas e podem ser utilizadas para acondicionar as embalagens rígidas. Além das embalagens laváveis, também existem as não laváveis, como sacos plásticos ou papelão, nas quais devem ser elaborados procedimentos específicos.

O que fazer com a embalagem não lavável? Como se pode observar, na orientação do Inpev, a embalagem não lavável deve ser esvaziada completamente na ocasião do uso e depois guardada dentro de um saco plástico padronizado. O saco plástico para guardar embalagens não laváveis está à disposição nos revendedores, e somente embalagens primárias flexíveis devem ser guardadas nesse recipiente.

Lavagem sob pressão

O processo de lavagem sob pressão deve ser realizado da seguinte forma: primeiro, o agricultor deve fazer o esvaziamento da embalagem e encaixá-la no local apropriado do funil instalado no pulverizador, acionar o mecanismo para liberar o jato de água limpa e, por 30 segundos, direcionar o jato de água para limpar todas as paredes internas das embalagens. A água da lavagem deve ser transferida para o tanque pulverizador, e, em seguida, as embalagens devem ser perfuradas no fundo e inutilizadas. Por fim, elas devem ser armazenadas em local apropriado até o momento da devolução.

Postos e centrais de recebimento

As centrais de recebimento de embalagens vazias de agrotóxicos são unidades destinadas a receber as embalagens provenientes dos postos e estabelecimentos comerciais, até que possam ser transportadas para a destinação final, ambientalmente adequada. O usuário final (agricultores), no atendimento ao princípio da responsabilidade compartilhada, devolve as embalagens vazias nos estabelecimentos comerciais, onde normalmente comprou; ou nos postos de recebimento, que se destinam ao controle e armazenamento temporário até serem transportados para as centrais.

Posto de recebimento é o local para onde é devolvida a embalagem vazia de agrotóxico. Central de recebimento é onde acontece o beneficiamento dessas embalagens.[48]

[48] IMA. *Destino das embalagens***.** Disponível em: <http://www.ima.mg.gov.br/agrotoxicos/embalagens-vazias>. Acesso em: 25 nov. 2015.

Para o controle nos postos ou estabelecimentos comerciais, os agricultores recebem um comprovante de recebimento/recibo no qual constarão as quantidades e os tipos de embalagens recebidas. Ressalta-se que a quantidade e as condições das embalagens entregues, em desacordo com a legislação, deverão ser anotadas no verso do recibo.

Conforme a legislação, o agricultor poderá ser penalizado por não fazer a tríplice lavagem ou a lavagem sob pressão corretamente. Uma cópia do documento deverá permanecer na Unidade de Recebimento.

Nas centrais de recebimento, as embalagens recebidas, depois de devidamente selecionadas e separadas por matéria-prima (PEAD, COEX, PET, metal, vidro ou caixas coletivas de papelão), são prensadas para a redução de volume e fardadas para viabilizar o seu transporte. As embalagens de vidro são trituradas e armazenadas em tambores metálicos. As tampas são separadas das embalagens e armazenadas em *big bags*. Estas unidades são consideradas potencialmente poluidoras e passíveis de licenciamento ambiental.

As embalagens deverão ficar, por prazo não superior a um ano, contado da entrega pelo usuário, em uma central de recebimento licenciada pelo órgão ambiental competente, até serem recolhidas e transportadas ao destino final ambientalmente. Claramente, para funcionar, esse local, deve ser acessível aos usuários e atender a todas as normas de controle de poluição ambiental.

No Brasil, são 415 unidades de recebimento (postos e centrais) distribuídas por 25 estados e no Distrito Federal. Em Minas Gerais, são mais de 11 centrais e 52 postos de recebimento.[49]

Do licenciamento ambiental das centrais de recebimento

Os locais destinados às operações de recebimento de embalagens vazias de agrotóxicos deverão obter lincenciamento ambiental, conforme o Decreto 4.074, art. 56. Sendo assim, o órgão ambiental competente deverá seguir, no mínimo, as especificações constantes na Resolução Conama 334, de 19 de maio de 2003, que dispõe sobre os procedimentos de licenciamento

[49] INPEV, op. cit., p. 24, 26.

ambiental de estabelecimentos destinados ao recebimento de embalagens vazias de agrotóxicos, como, por exemplo: programa de monitoramento toxicológico dos funcionários, com exames médicos periódicos, com pesquisa de agrotóxicos no sangue; programas de comunicação social interno e externo, alertando sobre os riscos ao meio ambiente e à saúde; identificação de possíveis riscos de contaminação e medidas de controle associadas; programa de monitoramento de solo e da água nas áreas próximas.

Além disso, a Rresolução Conama 334/2003 define a modalidade Unidade Volante: "veículo destinado à coleta regular de embalagens vazias de agrotóxicos e afins para posterior entrega em posto, central ou local de destinação final ambientalmente adequada". Essas unidades volantes estão sujeitas à legislação específica para o tranporte de cargas perigosas.

As licenças ambientais são as seguintes: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO), de acordo com o art. 4º, Conama 334/03.

Destinação final das embalagens de agrotóxicos

Existem dois tipos de procedimentos: reciclagem ou incineração. Essa diferenciação é determinada pelos tipos de materiais e pelo nível de contaminação dos mesmos. Reciclar é revalorizar os descartes domésticos e industriais, mediante uma série de operações que permite que os materiais sejam reaproveitados como matéria-prima para outros produtos.

De acordo com o Inpev, 95% das embalagens de agrotóxicos comercializadas no Brasil são passíveis de reciclagem, desde que devidamente lavadas (tríplice lavagem). Os outros 5% correspondem às embalagens que não utilizam água, como veículo de pulverização, (embalagens flexíveis, embalagens de produtos para tratamento de sementes, etc.) e, portanto, são entregues contaminadas, armazenadas em *big bags* compatíveis.

Sendo assim, na central de recebimento, as embalagens rígidas passam por uma avaliação visual para detectar se elas contêm resíduos de produto ativo. Essas embalagens que foram devolvidas, sem serem lavadas, não podem ser recicladas e são agregadas e enviadas para a incineração.

As embalagens de plástico são as de maior valor econômico. Essas embalagens são prensadas, enfardadas e enviadas para as dez recicladoras conveniadas ao Inpev. Essas empresas estão localizadas nos Estados de Minas Gerais, Mato Grosso, São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná e produzem mais de 12 artigos provenientes da reciclagem: conduítes corrugados, embalagens para óleo lubrificante, dutos corrugados, luvas para emenda, economizadores de concreto, sacos plásticos para lixo hospitalar, tampas para embalagens de agrotóxicos, etc. Os produtos priorizam o uso industrial e não mantêm contato prolongado com as pessoas.

Segundo Cometti,[50] o primeiro artigo derivado da reciclagem das embalagens é o conduíte, 100% reciclado e produzido pela mesma empresa que fabrica sacos plásticos para armazenamento de lixo hospitalar. Para substituir o isopor no enchimento de lajes usadas na construção civil, o economizador de concreto propicia uma economia de 30% de concreto e 50% de aço na construção de lajes, além de oferecer estruturas mais leves. As tampas das embalagens de agrotóxicos representam o primeiro produto que retorna para o seu uso original por meio da reciclagem.

Por outro lado, no caso da incineração, as embalagens plásticas jamais devem ser queimadas a céu aberto, pois podem provocar emissões de gases tóxicos e poluentes, como dioxinas e furanos. Sendo assim, o sistema de incineração das embalagens contaminadas de agrotóxicos é executado apenas por empresas autorizadas pelo Inpev, sendo estas ambientalmente licenciadas por órgãos ambientais competentes. As incineradoras transformam as embalagens contaminadas em cinzas inertes e gases de natureza conhecida e ambientalmente aceitável.[51]

De acordo com a legislação vigente, o agricultor tem prazo de até um ano, a contar da data de aquisição do agrotóxico, para fazer a devolução das embalagens vazias ao estabelecimento que efetuou a venda ou a uma unidade

[50] COMETTI, J. L. S. *Logística reversa das embalagens de agrotóxicos no Brasil*: *um caminho sustentável?* 2009. 152p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, 2009.

[51] MINAMI, M. Y. M.; PASQUALETTO, A.; LEITE, J. F. *Destinação final de embalagens plásticas de agrotóxicos no estado de Goiás*. Disponível em: <http://web- resol.org/textos/destinacao-finaldeembalagensdeagrotoxicos>.

de recebimento indicada pelo vendedor, desde que essa opção seja vantajosa para o agricultor.

A logística reversa adotada pelo Inpev tem a finalidade de recolher as embalagens vazias de agrotóxicos para o seu descarte ambientalmente correto, como forma de contribuir para reduzir os impactos ambientais causados por esses produtos no campo. Ressalta-se que os artefatos reciclados são vendáveis e rentáveis, além de pouparem matéria-prima virgem e reduzir o consumo de energia. Esse processo ainda transforma produtos de vida curta (embalagens) em produtos de vida longa. Dessa forma, o sistema contribui para a conservação do meio ambiente.

Sendo assim, ao tratar da dimensão ambiental, nota-se a importância da discussão política que se coloca, relativamente à responsabilização dos produtos no pós-consumo, bem como à incorporação do custo ambiental, no valor de comercialização do produto final.

Ao produzir campanhas educativas para a realização da tríplice lavagem e da devolução das embalagens vazias, para a destinação final adequada, notadamente para a reciclagem, Inpev e governos investem também nas dimensões socioeconômica e política, em prol da sustentabilidade, porque, quanto mais indivíduos e organizações se apropriam do conhecimento técnico e se conscientizam da importância da sua efetiva participação no sistema, maior é a possibilidade de que venham a difundi-los.

Finalmente, observa-se a importância de se considerar o princípio da hierarquia da gestão de resíduos sólidos previstas na PNRS, com políticas voltadas para o incentivo à reciclagem, tornando os produtos mais competitivos no mercado, além da poupança dos recursos naturais e de energia.

O direito fundamental ao meio ambiente está intimamente associado com as demais garantias constitucionais. A gestão ambiental responsável significa sustentabilidade, preservação do meio ambiente, destinação ambientalmente adequada e a possibilidade de reciclagem, que é um caminho para mitigar os impactos ambientais da disposição das embalagens. A logística reversa e a disposição final adequada de embalagens vazias de

agrotóxicos, que vêm sendo implementadas no País, em muito têm contribuído para mitigar os potenciais impactos do agronegócio no Brasil.

Nessa perspectiva, as Leis 9.974/2000 e 12.305/2010 foram os principais documentos legais para a efetivação da logística reversa e destinação adequada das embalagens vazias de agrotóxicos no Brasil.

Referências

ALBUQUERQUE, J. B. T. *Resíduos sólidos: teoria jurisprudência* – legislação – prática. Leme: Independente, 2011.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR 14935: Embalagem vazia de agrotóxico:* destinação final de embalagem não lavada – procedimento. Rio de Janeiro: ABNT, 2003.

ASSOCIAÇÃO DE ENGENHEIROS AGRÔNOMOS DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Tríplice lavagem de embalagens vazias de agrotóxicos*. São Paulo, 1992.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFESA VEGETAL. *Manual de transporte de produtos fitossanitários. Manual de transporte de produtos fitossanitários*. 2006. Disponível em: <http://www.casul.com.br/arquivo/imagem/8f14e45fceea167a5a36dedd4bea2543Manual Trasnporte.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2015.

BALASSIANO, D. S. *Aspectos da responsabilidade civil ambiental pós-consumo no descarte de resíduos sólidos urbanos*. Disponível em: <https://www.puc-rio.br/ensinopesq/ccpg/pibic/relatorio_resumo2006/relatorio/CCS/Dir/DIR_07_Daniela_Starke.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2015.

BARREIRA, L. P. Problemática dos resíduos sólidos de embalagens de agrotóxicos no Brasil. In: CONGRESO INTERAMERICANO DE INGENIERÍA SANITARIA Y AMBIENTAL, 28., 2002, Cancun. *Anais*... Cancun: AIDIS, 2002. Disponível em: <http://www.bvsde.paho.org/bvsaidis/mexico26/iv-001.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2015

BARREIRA, L. P.; PHILIPPI, A. J. A problemática dos resíduos de embalagens de agrotóxicos no Brasil. In: CONGRESSO INTERAMERICANO DE INGENIERÍA SANITARIA Y AMBIENTAL, 23., 2002, Cancún. *Anais...* São Paulo: USP, 2002.

BEDRAN, K.; MAYER, E. A responsabilidade civil por danos ambientais no direito comparado: teoria do risco criado versus teoria do risco integral. *Revista Veredas do Direito,* Belo Horizonte, v.10, n.19.2013.

BRASIL. Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil***.** Brasília, DF: Senado, 1998.

BRASIL. Decreto 7.404, de 23 de dezembro de 2010. Regulamenta a Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências. *Diário Oficial da*

União, 23 dez. 2010, p. 1 (Edição Extra). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7404.htm>. Acesso em: 7 nov. 2015.

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. *Diário Oficial da União*, 3 ago. 2010, p. 2. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ _ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 05 nov. 2015.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Agrotóxicos.* Disponível em: <http://www.mma.gov.br/seguranca-quimica/agrotoxicos?tmpl=component&print=1>. Acesso em: 7 nov. 2015.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Embalagens:* o que é embalagem? Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/producao-e-consumo-sustentavel/consumo-consciente-de-embalagem/o-que-e-embalagem>. Acesso em: 6 nov. 2015.

BRESSAN, I. et al. *Logística reversa das embalagens de agrotóxicos*: um modelo de sustentabilidade. Disponível em: <http://www.engema.org.br/XVIENGEMA/392.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2016.

CAMPOS, T. *Logística reversa*: aplicação ao problema das embalagens da CEAGESP. São Paulo: Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 2006. 154p. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Engenharia de Transportes-São Paulo, 2006.

CARRARO, G. *Agrotóxico e meio ambiente*: uma proposta de ensino de ciências e de química. 1997. Disponível em: <http://www.iq.ufrgs.br/aeq/html/publicacoes/matdid/livros/pdf/agrotoxicos.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2016.

CASTANHEIRA, L. *Responsabilidade jurídica no descarte de embalagem de agrotóxicos.* Monografia (Especialização) – Curso de Direito, Universidade Católica de Goiás Departamento de Ciências Jurídicas, Goiânia, 2002. 41f. Disponível em: <http://resgatebrasiliavirtual.com.br/moodle/file.php/1/E-book/Materiais_para_Download/Seguran༊a Rural/resp juridica descarte agrotoxicos.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2016.

CAVALIERI, S. *Programa de responsabilidade civil***.** 9. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

COMETTI, J. L. S. *Logística reversa das embalagens de agrotóxicos no Brasil*: um caminho sustentável? 2009. 152p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, 2009. Disponível: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/7939/1/2009_JoseLuisSaidCometti.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2015.

COSTA, B. S.; RIBEIRO, J. C. J. *Gestão e gerenciamento de resíduos sólidos*: o que são resíduos sólidos? Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

COX, W. E. Product Life Cycles as Marketing Models. *Journal of Business*, p. 375-384, out. 1967.

DIAS, J.A. MORAES FILHO, A. *Resíduos sólidos:* a responsabilidade ambiental pós consumo. Disponível em: <http://www.prsp.mpf.gov.br/sala-de-imprensa/livro_pos_consumo_2ed.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2015.

ERLICHMAN, James. *Condenados pela ganância*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1989.

FARIA et al. Intoxicação por agrotóxicos no Brasil: os sistemas oficiais de informação e desafios para realização de estudos epidemiológicos. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v.12, n. 1, jan./mar. 2007.

FERREIRA, K. A.; ALVES, M. R. P. A. Logística e troca eletrônica de informação em empresas automobilísticas e alimentícias. *Prod*., v.15, n. 3, p. 434-447, dez. 2005.

FERREIRA, A. B. H. *Resíduo*. *Dicionário.* Disponível em**:** **<**http://www.dicionariodoaurelio.com/residuo>. Acesso em: 5 nov. 2014.

FIGUEIREDO, G.J.P. *Curso de direito ambiental*. 4. ed. São Paulo: RT, 2011.

FLEISCHMANN, M. ET al. Quantitative models for reverse logistics: a review. *European Journal of Operational Research*, 103, 1-17. Disponível em: <file:///C:/Users/Eunice/Downloads/eur_dekker_65.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2015

FRANCISCO, Wagner de Cerqueria E. *Revolução verde*. Brasil Escola. Disponível em <http://www.brasilescola.com/geografia/revolucao-verde.htm>. Acesso em: 24 nov. 2015.

FREITAS, J. *Sustentabilidade:* direito ao futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

GRAVENA, S.; LARA, F. M. *Controle integrado de pragas e receituário agronômico.* São Paulo: Agroedicões, 1982.

IMA. *Destino das embalagens.* Disponível em: <http://www.ima.mg.gov.br/agrotoxicos/embalagens-vazias>. Acesso em: 25 nov. 2015.

INPEV. *Destinação final.* 2015. Disponível em: <http://www.inpev.org.br/Sistemas/Estatisticas/apresentacao-marco-2015.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2016.

INPEV. *Relatório sustentabilidade 2014.* Disponível em: <http://www.inpev.org.br/Sistemas/Saiba-Mais/Relatorio/inpev_2009.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2016.

INSTITUTO ETHOS. *Política nacional de resíduos:* desafios e oportunidades para as empresas. São Paulo: Ethos, 2012. Disponível em: <http://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2012/08/Publica% C3%A7%C3%A3o-Residuos-Solidos_Desafios-e-Oportunidades_Web_30Ago12.pdf>. Acesso: 4 nov. 2015.

JUNQUEIRA, J.C.; PINTO, P. P. *Gestão e gerenciamento de resíduos sólidos.* Rio De Janeiro: Lumen Juris, 2013. p. 241-253.

JURAS, I.M. *Legislação sobre resíduos sólidos:* comparação da Lei 12.305/2010 com a legislação de países desenvolvidos. Consultoria Legislativa, 2012. Biblioteca Digital. Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-

pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema14/2012_1658.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2015.

LEITE, P. R. *Logística Reversa:* meio ambiente e competitividade*.* 2. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2009.

LEMOS P. F. I. *Resíduos sólidos e responsabilidade civil pós-consumo*. 2. ed. rev. atual. São Paulo: RT, 2012.

LOGULLO, V. *Poluição por agrotóxico, história e legislação.* Disponível em: <http://www.ecopedagogia.bio.br/index.php/2012-04-04-16-17-49/vida-e-sensivel/477-poluicao-por-agrotoxicos-historia-e-legislacao>. Acesso em: 24 nov. 2015.

LONDRES, F. *Agrotóxicos no Brasil*: um guia para ação em defesa da vida. 2011. Disponível em: <http://www.agriculturesnetwork.org/library/253711/at_download/libraryitem_file>. Acesso em: 24 nov. 2015.

MACEDO, M. L.; ROHLFS, D. B. *Responsabilidade compartilhada, logística reversa e cadeias com obrigatoriedade imediata no âmbito da Política Nacional de Resíduos Sólidos.* Disponível em: <http://www.cpgls.pucgoias.edu.br/8mostra/Artigos/SAUDE%20E%20BIOLOGICAS/Responsabilidade%20Compartilhada,%20Log%C3%ADstica%20Reversa.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2015.

MACHADO, P. A. *Direito ambiental brasileiro.* 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MARQUES, J. R. Agrotóxicos. In: MORAES, R.; AZEVEDO, M. G.; DELMANTO, F. M. A. *As leis federais mais importantes de proteção ao meio ambiente:* comentadas. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 177-190.

MARTINS, F. S. *Canais de distribuição reverso.* Disponível em: <http://vialogistica.blogspot.com.br/2011/06/canais-de-distribuicao-reversos.html>. Acesso em: 23 nov. 2015.

MINAMI, M. Y. M.; PASQUALETTO, A.; LEITE, J. F. *Destinação final de embalagens plásticas de agrotóxicos no estado de Goiás.* Disponível em: <http://web-resol.org/textos/destinacao_final_de_embalagens_plasticas_de_agrotoxicos___.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2015.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Agrotóxicos.* Disponível em: <http://www.mma.gov.br/seguranca-quimica/agrotoxicos>. Acesso em: 24 nov. 2015.

MOTTA, W. H. *Análise do ciclo de vida e logística reversa*. 2013. Disponível em: <http://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos13/42318514.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2015.

NALINI, J. R. Desenvolvimento Sustentável. In: NALINI, J. R. *Ética ambiental*. 2. ed. Campinas: Millenium, 2003. Cap. IX, p. 144-161.

NUNES, G. *Panorama da gestão de resíduos na Alemanha e Brasil.* 12 de março de 2013. Disponível em: <http://biotera.blogspot.com.br/2013/03/panorama-da-gestao-de-residuos-na.html>. Acesso em: 23 nov. 2015.

NUNES, P. H. F. *Mineração, meio ambiente e desenvolvimento sustentável: aspectos jurídicos e sócios econômicos.* [S.l], [200-?]. Disponível em: <http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/Mineracao.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2014.

ORMOND, J. G. P. *Glossário de termos usados em atividades agropecuárias, florestais e ciências ambientais.* 2006. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/_arquivos/glossrio_bndes_textodoc_46.pdf. Acesso em: 24 nov. 2015.

PELAEZ, V.; SILVA, L.; ARAÚJO, E. *Regulação de agrotóxicos:* uma análise comparativa. Disponível em: <http://www.sbhc.org.br/resources/anais/10/1356022660_ARQUIVO_RegulacaoAgrotoxicosSBHC.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2015.

PEROSSO, B. G.; VICENTE, G. P. *Destinação final de embalagens de agrotóxicos e seus possíveis impactos ambientais.* Trabalho de Conclusão de Curso. Barretos, 2007.

PORTAL DA EDUCAÇÃO. *Definição e classificação dos agrotóxicos.* 2008. Disponível em: <http://www.portaleducacao.com.br/farmacia/artigos/359/definicao-e-classificacao-dos>. Acesso em: 24 nov. 2015.

POZZOBON, M. P. *Os agrotóxicos e a responsabilidade jurídica*. 2011. Disponível em: <http://agrolink.com.br/colunistas/os-agrotoxicos-e-a-responsabilidade-juridica_4155.html>. Acesso em: 24 nov. 2015.

REPAMAR. *Rede Pan-americana de Manejo Ambiental de Resíduos*: pilhas, baterias, lubrificantes e embalagens de agrotóxicos: tecnologias, legislação e condições sócio-políticoeconômicas: situação no Brasil. Relatório final do contrato 033R-01 REPAMAR/GTZ. ago. 2001.

ROGERS, D. S.; TIBBEN-LEMBKE, R. S. *Going backwards:* reverse logistics trends and practices. 1998. Disponível em: <http://www.abrelpe.org.br/imagens_intranet/files/logistica_reversa.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2015.

SILVA, F. et al. *Percepção de risco no uso de agrotóxicos em cinco comunidades rurais no município de Pombal – PB.* 2014. Disponível em: <http://www.gvaa.com.br/revista/index.php/RVADS/article/view/3179/pdf_94>. Acesso em: 24 nov. 2015,

SIRVINSKAS, L. P. *Manual de direito ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2013.

SOLER, F. D. *Responsabilidade compartilhada, logística reversa e acordos setoriais.* 2015. Disponível em: <http://reciclagemevalorizacao.com.br/wp/wp-content/uploads/2015/05/FabricioSoler.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2015.

STEIGLEDER, A.M. Considerações sobre o nexo de causalidade na responsabilidade civil por dano ao meio ambiente. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 8, n. 32, p. 83-103, out./dez. 2003.

STOCK, J. R. *Reverse logistics in the supply chain.* 1998. Disponível em: <http://www.lomag-man.org/reverselogistique/ReverseLogisticsintheSupplyChain7_J-stock.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2015.

TIBOR, T.; FELDMAN, I. *ISO 14000:* um guia para as novas normas de gestão ambiental. São Paulo: Futura, 1996.

TRENNEPOHL, N. Gestão de resíduos sólidos perspectivas para o gerenciamento brasileiro do modelo europeu. In: FARIAS, T.; COUTINHO, F. N. *Direito Ambiental:* o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade. Belo Horizonte: Forúm, 2010. p. 294-307.

VAZ, P. A. B. *O direito ambiental e os agrotóxicos.* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

Judicialização dos conflitos ambientais: uma análise do movimento ambientalista a partir da Constituição Federal de 1988*

Serli Genz Bölter**

Introdução

A jurisdicionalização das relações sociais é um dos fenômenos marcantes das democracias modernas. O que caracteriza a jurisdicionalização é a busca de uma solução adjudicatória para certos conflitos gerados nas relações sociais. Neste estudo toma-se como referência os conflitos ambientais para se evidenciar este novo lugar que o Poder Judiciário passa a ocupar intervindo e apresentando soluções para determinadas demandas, que lhe são propostas. Essa ação do Poder Judiciário decorre, em alguns casos, pela inação dos demais poderes que constituem a organização social e política dos Estados modernos, em outros por representar a última instância legítima que possa dizer "o que é justo", que pronuncie o direito (convertido na última moral compartilhada).

A intensificação da jurisdicionalização dos conflitos sociais traz novos atores para o cenário de produção de normas que organizam a vida em sociedade: os que demandam ao Estado em busca de solução dos conflitos sociais (neste estudo, os demandatários dos conflitos ambientais), e os atores "terceiros" que passam a deter a autoridade de dizer a solução para o conflito (neste caso os magistrados). Este trabalho pretende identificar em que medida as organizações não governamentais (ONGs), ao buscarem o Poder Judiciário, auxiliam na construção de argumentos e favorecem a defesa das questões ambientais, interferindo nas decisões pronunciadas pelos magistrados nas sentenças proferidas. Busca-se, também, saber se este fenômeno tem gerado maior confiança em relação à garantia dos direitos, especialmente na expectativa do movimento ambientalista. Por fim,

* Este trabalho foi originalmente apresentado no 6º. Seminário Nacional Sociologia e Política (Curitiba, 2015).

** Doutora em Sociologia (UFRGS). Professora na Universidade Federal da Fronteira Sul.

evidencia-se em que medida os magistrados brasileiros estão preparados para este novo papel que lhes é reservado.

O fenômeno da jurisdicionalização é um dado das democracias modernas. Há nelas um deslocamento do espaço privilegiado de poder que era o capitólio (a sede das decisões administrativas) e que passa a ser o foro (a sede das decisões judiciais), o que gera uma obrigação para a sociedade em criar novas autoridades, construídas a partir de novos vínculos que resolvam os conflitos, com força suficiente para serem reconhecidas como legítimas.[1] Nesse deslocamento atribui-se um novo papel aos juízes como figuras de autoridade legitimadas.[2] Este cenário pode ser compreendido na perspectiva de uma crise generalizada das magistraturas sociais tradicionais e os processos de construção de novas figuras de autoridade a quem se reconhece legitimidade social para dizer "o justo".

Segundo Garapon, este processo tem permitido que os juízes ocupem um lugar onde antes eram encontradas certas figuras de autoridade legitimadas pela religião e pela tradição. Esta é uma compreensão distinta da de Cappelletti, que percebe neste novo papel do juiz sua pretensão de substituir o legislador.[3] Ainda assim, ambos podem ser invocados porque coadunam com a compreensão de que o juiz ocupa um lugar de destaque neste contexto de transformações sociais. Este trabalho busca, justamente, aprofundar a compreensão sobre o papel dos magistrados e dos atores sociais, nos processos de judicialização da vida social.

Trata-se aqui, de forma específica, do movimento ambientalista no Rio Grande do Sul e dos processos de judicialização que enseja. O movimento ambientalista gaúcho constituiu-se, nas décadas de 70 e 80, como um movimento pioneiro na defesa das questões ambientais, a partir de uma variedade de organizações e uma pluralidade de concepções. Este pioneirismo e a diversidade de suas organizações são responsáveis pela

[1] ROJO, Raúl Enrique. Jurisdicação e civismo: a criação de instâncias para dirimir conflitos no Brasil e no Quebec. In: ROJO, Raúl Enrique (Org.). *Sociedade e direitos no Quebec e no Brasil*. Porto Alegre: PPGDIR/UFRGS, 2003.
[2] GARAPON, Antoine. *O juiz e a democracia*: o guardião das promessas. Trad. de Maria Luiza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan, 2001.
[3] CAPPEELLETTI, Mauro. *Juízes legisladores?* Trad. de Carlos Alberto Alvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993.

posição de destaque que hoje detém, inclusive no que se refere às demandas judiciais.

O estudo empírico teve como referência entrevistas realizadas com magistrados gaúchos e com membros do movimento ambientalista, também do Rio Grande do Sul. Foram realizadas dezoito entrevistas semidirigidas, sendo que nove se realizaram com magistrados e outras nove com militantes do movimento ambientalista. As entrevistas se efetuaram em 2011 e 2012.

Judicialização e ambientalismo

Em um contexto de judicialização, o Poder Judiciário tem sido obrigado a fazer, algumas vezes, o papel do Poder Executivo ou do Poder Legislativo. Identifica-se o fortalecimento deste poder nas atribuições de controle e de fiscalização, em relação aos demais poderes. Este aumento de responsabilidade é reconhecido em alguma medida como benéfico, por exemplo, quando se trata do controle e oferta de políticas públicas, ou preocupante quando passa a deter poderes sem a responsabilidade que estes poderes podem gerar e contra os que se insurge Cappelletti, ao tratar da falta de responsabilidade do juiz pelas decisões que toma.[4] A justiça passa a ocupar, então, uma condição de garantidora das promessas da democracia. "É por isso que a democracia de nossos dias privilegia tanto a transparência, o terceiro e o contraditório, procedimentos todos eles que tendem a racionalizar a confrontação de interesses divergentes mais que a procurar de maneira direta e especializada (ou expert) o interesse geral".[5]

As demandas trazidas pela sociedade e pelos atores sociais ao Poder Judiciário vão além da "judicialização da política" e de um simples "ativismo judicial", expressões que são usadas às vezes para analisar o fenômeno da jurisdicionalização das relações sociais. É necessário pensar o direito como nova gramática, e estratégia de poder significa formatar as demandas sociais, obrigando os diferentes atores sociais a traduzirem suas aspirações em termos jurídicos. Porém, "essa lógica estruturante do direito exclui de fato opções, alternativas e demandas que não se veem respaldadas na tradução

[4] CAPPELLETTI, Mauro. *Juízes irresponsáveis?* Trad. de Carlos Alberto Alvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1989.
[5] ROJO, op. cit. p. 21-22.

para o código jurídico vigente".[6] O que está em jogo é a mudança que se espera do papel do direito na produção da justiça. A justiça, produzida pelo direito, se transforma na última moral compartilhada de nossas sociedades secularizadas.[7]

Buscar o Judiciário tem gradativamente ocupado um espaço importante nas ações dos movimentos ambientalistas, tendo estado presente ao longo do século XX. Tradicionalmente, as formas de ação do movimento ambientalista possuem um corte moderado, limitando-se a abaixo-assinados, artigos de protesto publicados na imprensa e recursos ao Poder Judiciário.[8] É na segunda metade do século XX que as mobilizações foram avançando para ações mais violentas, como ocupações e bloqueios, passando a perturbar a "boa" ordem. Atualmente, o crescente número de ações que são levadas ao Judiciário e as discussões entre os *experts* e as ações judiciais constituem uma estratégia cada vez mais importante dos movimentos ambientalistas. Essa intensificação deve-se em parte ao modelo de proteção ambiental previsto na Constituição Federal de 1988, no Brasil.

No caso do movimento ambientalista, nos processos de busca ao Poder Judiciário, um elemento importante é a fundamentação científica das demandas, os argumentos que apresentam as questões ambientais como questões sociais centrais, que devem ser atendidas, porque estão relacionadas com a própria preservação do homem. Não só a ciência é utilizada como argumento pelo movimento ambientalista, mas também a busca aos tribunais tem se constituído em uma esfera privilegiada de atuação dos movimentos ambientalistas.[9]

Ao longo dos anos de atuação em defesa das questões ambientais, muitas entidades têm adotado como uma de suas estratégias a apresentação de demandas ao Poder Judiciário, como forma de defesa das questões ambientais.[10] Esta estratégia aparece nas entrevistas, que mais tarde serão analisadas, mas aparece já na divulgação das atividades de muitas das

[6] NOBRE, Marcos; RODRIGUEZ, José Rodrigo. Judicialização da política: déficits explicativos e bloqueios normativistas. *Novos Estudos: CEBRAP,* 91, p. 16, nov. 2011.
[7] GARAPON, op. cit.
[8] CASQUETTE, Jesús. Ecologismo. In: MARDONES, José M. *10 palabras claves sobre movimientos sociales*. Estella: Editorial Verbo Divino, 1996.
[9] CASQUETTE, op. cit. p. 124.
[10] CARNEIRO, Augusto. *A história do ambientalismo.* Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2003.

entidades que constam nas listas mencionadas como associações de defesa ambiental. Para ilustrar esta constatação, identificaremos alguns casos exemplares no Rio Grande do Sul.

O primeiro exemplo é o manifesto pós-audiências públicas pela negativa à licença da hidrelétrica de Pai Querê, assinado por 52 entidades ambientalistas. No manifesto, se expressa que as justificativas técnicas dos oponentes ao licenciamento foram bem fundamentadas ao longo do Processo Judicial 02001.002831/2001-21, assim como pelos diversos pareceres protocolados, ou por meio das manifestações registradas nas audiências públicas.

Um segundo exemplo é o manifesto da Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (Agapan) que apoia a ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul "contra a Prefeitura de Porto Alegre, baseada na conclusão de um inquérito civil, onde os valores relativos às compensações ambientais dos empreendimentos, de responsabilidade da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMAM), são utilizados na compra de material e de mão de obra terceirizada", com base no Decreto municipal 17.232/2011.

Esta estratégia do movimento ambientalista é identificada claramente pela ONG Amigos da Terra, que promoveu uma palestrante no II Seminário de Orientação Preliminar para os novos juízes federais substitutos com o tema: "A ecologia e o Judiciário".

Ainda, ilustram esta estratégia duas informações colhidas no *site* do Grupo Sentinela dos Pampas, a primeira reconhecendo que uma das atividades do grupo é subsidiar o Ministério Público Estadual, através de denúncias, laudos técnicos, relatórios ambientais e organização de eventos. Tais subsídios estão relacionados com o ajuizamento de ações referentes aos conflitos ambientais. E a segunda é a notícia fornecida pela mesma entidade sobre uma ação judicial referente a informações que devem constar em produtos geneticamente modificados. A ação procura que a União edite normas que "devem passar a prever o acesso completo do teor dos documentos solicitados, com exceção apenas das informações que tiverem sigilo deferido".

Por último, um exemplo não menos importante, de uma Ação Popular impetrada pela coordenadora-presidente da Miraserra, bióloga Lisiane Becker, que obteve sentença favorável contra a redução dos limites para plantio de soja e algodão transgênicos, no entorno de Unidades de Conservação.

A análise dos documentos e dos textos informativos das associações ambientais do Rio Grande do Sul e as informações colhidas, no decorrer das entrevistas, evidenciam a jurisdicionalização dos conflitos ambientais.

Judicialização das demandas ambientais

Ao longo das entrevistas com os magistrados, constatou-se entre eles uma percepção clara do seu próprio poder, de seu papel como figura de autoridade. Isto está presente também nas entrevistas, quando se identificavam como: "eu sou o juiz"; "preciso convencer"; "eu passei no concurso"; "eu presto conta às instâncias superiores". São expressões que revelam esse lugar diferenciado que entendem ocupar e desde onde devem dizer "o que é justo", pois se constituem no "terceiro" que deve proferir a sentença. A via judicial constitui-se, então, em uma (ainda que não a única) forma de gestão dos conflitos.[11] Ainda neste sentido, a faculdade de dizer o justo, de que se acham revestidos os juízes é claramente identificada quando os entrevistados afirmam que não estão presos a dizer o direito pelos laudos, ou limitados pelas provas técnicas que acompanham o processo. A sua é somente uma decisão proferida a partir da íntima convicção do julgador, baseada na sua compreensão sobre qual a melhor decisão naquele caso (balizada, claro está, pelas provas factuais e pelo direito aplicável).

Esta avaliação, porém, não está em sintonia com o que percebem certos militantes do movimento ambientalista, que entendem que um dos problemas da judicializaçao dos conflitos ambientais está, justamente, na "prepotência dos magistrados", quando identificam que o problema começa quando [o processo] "chega ao juiz" ou, ainda, quando o entrevistado informa que foi processado porque afirmou "que o Judiciário não julga". São percepções que revelam a fragilidade desta figura de autoridade, da forma

[11] ROJO, op. cit.

como ela se apresenta atualmente. Apesar desta fragilidade, existe, porém, o reconhecimento de que, em determinadas momentos da luta ambiental, o Poder Judiciário constituiu-se em um espaço privilegiado para a busca dos direitos. Um dos ambientalistas entrevistados chega a afirmar que acreditava que buscar o Poder Judiciário era o caminho para todos os que sentissem injustiçados ou que tivessem um direito sonegado. Todavia, pelas entrevistas, a expectativa dos ambientalistas, de que as respostas destes magistrados iriam produzir mudanças radicais, era maior do que na realidade elas têm representado.

O Poder Judiciário, para os ambientalistas, seria um poder que serviria como um instrumento de controle e de fiscalização dos demais poderes sendo, portanto, garantidor dos direitos omitidos.[12] O que parece ser um complicador deste novo papel demandado aos magistrados, a partir das entrevistas, é que os próprios juízes reconhecem que não têm conhecimentos específicos sobre todas as demandas que lhes são apresentadas. Os militantes ambientalistas, por sua vez, identificam esta fragilidade, indicando que muitas vezes a decisão judicial não considera os danos em jogo, ou que muitas vezes a demorada decisão se torna abstrata, em face do "fato [...] consumado". Esta circunstância, aliás, é invocada não só pelos militantes, mas também pelos mesmos magistrados, que se sentem muitas vezes desbordados pela realidade.

A dificuldade que o juiz tem para agir como substituto das figuras tradicionais de autoridade aparece ratificada, ainda, pela própria avaliação que certos juízes fazem do caráter retórico de algumas de suas decisões. A tal ponto que, em uma das entrevistas, o magistrado entrevistado afirma que, "como juiz de primeira instância", poderia arriscar-se a garantir certo direito altamente litigioso, mas que se formasse parte do Tribunal, em grau recursal, ele mesmo adotaria uma decisão já consagrada e mais conservadora.

Quanto ao papel de autoridade supletiva dos magistrados, ele aparece claramente admitido pelos juízes que reconhecem que, em muitas ações, eles mesmos estão ocupando o lugar do Executivo e até do Legislativo. Com efeito, nossos entrevistados admitem que estão ocupando, por exemplo, um poder

[12] SADEK, Maria Tereza. Judiciário: mudanças e reformas. *Estudos Avançados*, n. 18, v. 51, p. 79-101, 2004.

que deveria estar sendo exercido através da edição de portarias do Sistema Único de Saúde (SUS) e decidindo sobre questões que normas gerais deveriam estar resolvendo. Os magistrados se inquietam também porque pensam que suas decisões, em relação às políticas públicas, podem talvez representar uma intervenção nas decisões do Poder Executivo. Um dos entrevistados questiona-se, assim, sobre a procedência da interferência do Judiciário em áreas de competência do Poder Executivo, pois tendo sido seu titular eleito pelo povo, a implementação ou não de determinadas políticas seria, em última instância, uma decorrência das escolhas dos eleitores. O entrevistado afirma que "é muito fácil dizer o que se deve fazer", mas que não acredita que a intervenção judicial seja "a forma mais adequada de resolver as questões".

Contrariando essa avaliação, porém, a maioria dos juízes afirma que é o Poder Judiciário que sofre o maior controle da sociedade e, portanto, que ele é a instituição mais autorizada a dizer sobre os direitos dos cidadãos. Um dos juízes entrevistados afirma, inclusive, que um Poder Judiciário mais atuante, mais enérgico, em relação ao cumprimento dos direitos e das garantias cidadãs fará os demais poderes "andarem na ponta dos cascos", com maior preocupação com o cumprimento das garantias cidadãs. Em relação aos direitos que são demandados pelo movimento ambientalista, poderíamos então reconhecer que os magistrados têm assumido um novo papel adjudicatório, abandonando a confortável zona da imparcial neutralidade, responsabilizando-se com os resultados de suas decisões. Como dizem Vianna e colaboradores: "Legitima-se a desneutralização da função do Judiciário",[13] diante da responsabilidade de pronunciar-se acerca dos direitos sociais.

Esta confiança nas respostas do Poder Judiciário é reconhecida pelos magistrados nas entrevistas, quando reconhecem o amplo escopo das novas demandas colocadas ao Poder Judiciário, circunstância que admitem também os ambientalistas que (ainda sendo críticos em relação aos resultados alcançados) identificam que buscar o Poder Judiciário é uma das estratégias do movimento, quando as outras já não produzem mais resultados.

[13] VIANNA, Luiz Werneck et al. *Corpo e alma da magistratura brasileira.* Rio de Janeiro: Renavan, 1997. p. 26

A apresentação das demandas ao Poder Judiciário constitui-se em alguns casos na forma de dar visibilidade a um agravo que o Estado não atende pela simples existência das normas inclusas no ordenamento jurídico positivo. Pela judicialização, a demanda alcança visibilidade, passa a ser conhecida, independentemente do resultado que possa alcançar.[14] Esta constatação confirma-se quando um dos juízes entrevistados menciona expressamente que ainda que certa ação proposta não tenha sido procedente, e o autor perdeu a ação, mesmo assim a questão adquiriu pública notoriedade e, com certeza, esta demanda permitiu que o problema fosse percebido seja nova forma. Aqui, a perspectiva de mudança situa-se mais propriamente no campo dos valores, trata-se de uma transformação que atinge os diversos sujeitos envolvidos e que amplia o alcance das mudanças sociais, levando-as além da resposta à demanda específica que deu origem à intervenção da Justiça.

O fenômeno da judicializaçao dos conflitos sociais exige, porém, que quem responde pelas demandas seja *expert,* em relação ao tema apresentado.[15] Neste aspecto, a pesquisa empírica é reveladora de uma situação que, com certeza, exige uma reflexão mais detalhada: os magistrados, em regra, reconhecem que não tiveram formação específica na área de direito ambiental. Além disso, fica evidente nas entrevistas que não é na doutrina jurídica que buscam a formação. Um dos entrevistados chega a mencionar que não se lembra de ter citado alguma referência doutrinária em suas sentenças, porque entende que a "doutrina brasileira está perdida", pelo que julga com base em filmes, livros, e busca o "conhecimento da rodoviária", do senso comum, para julgar questões ambientais. Outros entrevistados informam que até estudaram quando estavam em processo preparatório para os concursos que prestaram, mas parecem hoje conformar-se com a prática processual. Neste sentido, é importante mencionar as contribuições de Fontainha, quando evidencia como ocorrem as estratégias de preparação para os concursos, de como a questão central acaba sendo "conhecer o que

[14] ROJO, Raúl Enrique. Justicia, a pesar de todo. *Indice Revista de Ciencias Sociales,* Buenos Aires, v. XXXIV, n. 20, p. 363-377, 2000.
[15] ROJO, Raúl Enrique. Jurisdicação e civismo: a criação de instâncias para dirimir conflitos no Brasil e no Quebec. In: ROJO, Raúl Enrique (Org.). *Sociedade e direitos no Quebec e no Brasil*. Porto Alegre: PPGDIR/UFRGS, 2003.

querem que se conheça", o que pensam os que compõem as bancas. O desafio passa a ser identificar com quais correntes do Direito os membros da banca estão alinhados.[16] Por isso, quando nomeados, muitos deles deixam de preocupar-se com a formação ou a especialização em determinada área.

Sobre a aprovação no concurso para a magistratura, a análise das entrevistas com os juízes confirma um dado que outras pesquisas já apontavam: uma parcela significativa dos entrevistados, antes do acesso à carreira da magistratura, tinham ingressado nos quadros como serventuários da Justiça, ou em outros cargos alcançados por concursos públicos, e continuaram apresentando-se a concurso para as áreas que entendiam que lhes brindariam mais "autonomia" e "poder de decisão". Alguns até já ocupavam cargos que não exigiam nível superior, na maioria dos casos os de técnico judiciário.[17]

Um dado revelador produzido a partir das entrevistas está relacionado com o ingresso na carreira para a magistratura. A escolha pelo concurso público ocorre ainda na graduação, ou em momento imediatamente posterior. De forma geral, logo após a conclusão do curso de Direito, os entrevistados participam de cursinhos preparatórios e são aprovados em outros concursos, antes do ingresso na Magistratura. Em nenhum momento, porém, os entrevistados mencionam que a permanência na magistratura é decorrente da questão financeira. O salário não é mencionado como um atrativo. Somente um dos entrevistados comenta a estabilidade que lhe oferece o cargo e que gostaria de ter uma "segurança para a velhice". Esses dados levantam a questão sobre a forma de ingresso à magistratura e a necessidade de se aprimorar os mecanismos de controle da atuação dos juízes. Ou seja, os magistrados, apesar de carecerem de uma formação específica, não veem nisso problema, pois revelam que estudam na medida em que os problemas lhes são apresentados, caso a caso.

Em contraponto a essa visão sobre o conhecimento específico, os ambientalistas revelam uma preocupação constante com a formação. Os percursos formativos que trilham apontam para a busca de um conhecimento

[16] FONTAINHA, Fernando de Castro. *O empreendedor como novo tipo de juiz:* um diagnóstico a partir da informatização dos tribunais brasileiros. 2006. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense, 2006.
[17] FONTAINHA, op. cit., p. 61.

específico qualificado, que envolve estudos acadêmicos, leituras nas áreas específicas, a busca por informações e o acesso às dimensões que envolvem as questões ambientais. Estes entrevistados indicam, justamente, como um dos grandes problemas, a falta de conhecimento dos juízes, que julgam sem considerar os fundamentos científicos que muitas vezes estão presentes nos processos judiciais.

Ainda sobre a formação, os entrevistados ambientalistas valorizam o conhecimento que a luta ambiental lhes oportuniza. Um dos entrevistados afirma que a maior e a mais qualificada formação é a que foi forjada dentro da ONG onde atua. Outro menciona que o mestrado teve, para ele, importância acadêmica e que lhe deu a titulação, mas a formação que o diferencia é a que foi forjada na luta ambiental. Há um reconhecimento e uma valorização da aprendizagem que a luta ambiental oportuniza, mas também um reconhecimento do conhecimento científico produzido a partir da academia.

Um dos ambientalistas entrevistado menciona que, em determinada fase da redemocratização do Estado brasileiro, o Ministério Público foi um grande parceiro do movimento ambientalista, mas que, na atualidade, o grande parceiro do movimento ambientalista é a universidade, pois ela oferece a possibilidade do enfrentamento pelo conhecimento. Este desencanto com o Poder Judiciário e, consequentemente, com o Ministério Público, decorre dos decepcionantes resultados obtidos nas demandas propostas, pois, na época em que se implementou a estratégia da judicialização, se depositou nela grandes esperanças de, por esta via, garantir os direitos e a proteção ambientais, expectativas que as ações não conseguiram atingir.

Outro dado relevante da amostra empírica está relacionado a algumas características dos grupos entrevistados, entre elas a idade. Enquanto que os magistrados têm idades que vão entre os 29 e 46 anos, os ambientalistas têm entre 47 e 90 anos. Este dado revela que o acesso às carreiras da magistratura tem acontecido cada vez mais cedo.[18] Mas revela, também, que os dirigentes do movimento ambientalista permanecem muito tempo

[18] VIANNA, et al., op. cit.

atuando no movimento. Um dos entrevistados menciona que já ocupou todos os cargos de gestão da ONG onde atua. Não estariam estes cargos precisando de renovação? A questão ambiental estaria perdendo a força que já teve em solos gaúchos? Algumas considerações dos entrevistados assinalam para uma disputa que tem acontecido mais nas instâncias deliberativas do próprio Estado (conselhos, secretarias). Outro entrevistado denuncia a cooptação de muitos ambientalistas para uma atuação mais qualificada dos oponentes (empresas/ poder econômico), ou ainda uma fragilidade decorrente do fortalecimento de uma concepção individualista da nossa sociedade, na qual as questões sociais e coletivas não mobilizam como outrora.

Outro dado significativo da análise do material empírico diz respeito à sensibilidade em relação às questões ambientais. Tanto os entrevistados magistrados como os ambientalistas foram questionados sobre experiências que os marcaram durante seus primeiros anos, ou que falassem sobre sua formação na infância e adolescência. Todos os entrevistados ambientalistas mencionaram um apego pela natureza, uma relação com animais ou plantas que marcou a sua infância. Alguns, inclusive, tentam relacionar este apego a certos "sinais", mencionando que foi "algo mais forte do que eu", buscando justificar seu interesse em levar uma vida coerente de proteção, e de preservação da natureza. Um dos entrevistados ambientalista, ao fazer uma avaliação dos espaços institucionais de defesa das questões ambientais, aprofunda a noção de que o apego deve ser construído e que sem uma sensibilização previa aquele nunca será alcançado. O entrevistado diz isso ao criticar pessoas que estão ocupando cargos de gestão no município, no estado e na União, nas áreas ambientais, pois afirma expressamente: "Lutamos por estes espaços, para agora serem ocupados por burocratas, sem sensibilidade ambiental."

Em contraponto aos ambientalistas, somente um dos magistrados mencionou que desde a infância tinha uma preocupação com as questões ambientais. Todos os demais neste ponto informam apenas dados sobre os pais, sobre o local de seus estudos e sobre a formação escolar.

Esta postura permite compreender a crítica que os ambientalistas fazem das decisões que são proferidas pelos magistrados e que não revelam este cuidado com as questões ecológicas. Um dos ambientalistas menciona

que não adianta, por exemplo, o Tribunal ter uma política de proteção ambiental, se, nas decisões que são proferidas, continua predominando um discurso em defesa do desenvolvimento econômico, em detrimento da sustentabilidade.

O que fica evidente nas entrevistas (tanto dos ambientalistas quanto dos magistrados) é que o fenômeno da judicialização dos conflitos ambientais está relacionado aos novos contornos da democracia brasileira. Os ambientalistas reconhecem que há um espaço para a luta ambiental nas próprias instituições do estado. Os magistrados admitem que, cada vez mais, são demandados para garantir os direitos sonegados. Esta dupla situação revela o fortalecimento da própria democracia brasileira, e a presença e o controle dos movimentos sociais em novos espaços, que se revelam legítimos e apropriados para a apresentação de suas demandas.

Todavia, as limitações que, segundo os entrevistados, sofre esse processo podem ser agrupadas em dois grandes eixos. O primeiro está relacionado com certo engessamento do movimento ambientalista, que passa a atuar em espaços institucionais e a partir dos marcos legais, porque o direito positivo, nessa concepção de Estado, seria o espaço de promoção de mudanças. Neste caso, os ambientalistas reconhecem certo retrocesso, assinalando que os marcos legais-ambientais estão sendo reduzidos. Em nome, por exemplo, da proteção ao "agricultor familiar", reduzem-se as áreas de proteção ciliar do Novo Código Florestal, o que para os ambientalistas representa um prejuízo significativo na proteção das áreas de preservação permanente. Ainda neste eixo, pode-se mencionar (paradoxalmente) o sucesso da economia brasileira, que remete o movimento a velhas lutas ambientais, pois, em nome do desenvolvimento e do crescimento econômico, se produz um investimento muito forte nas velhas matrizes de agressão ao meio ambiente: produção de energia, recepção do capital internacional, crescimento do investimento em turismo (em grande medida com impactos ambientais significativos). São velhos desafios para novos tempos.

O segundo eixo relaciona-se com os magistrados, pois esta solidez maior da democracia exige poderes fortalecidos. Cada vez mais são remetidas ao Poder Judiciário questões que não podem mais ser julgadas, de acordo somente com a lei, característica do nosso sistema jurídico, de *civil law.* O

velho princípio "errar, mas errar com a lei" já não é mais permitido, pois este novo momento retira do magistrado a segurança da qual a "neutralidade" e a "imparcialidade" lhe permitiam usufruir. O magistrado passa a ter a responsabilidade de fazer justiça, assegurar "direitos". Rodrigues apresenta criticamente este desafio: "No Estado atual da sociedade e seus múltiplos problemas, o magistrado deve procurar a Justiça, tendo em vista as coordenadas sociais."[19] Inaugura-se a necessidade de uma permanente vigilância sobre a atuação e responsabilização dos representantes deste poder de Estado.

Considerações finais

Frente a uma crescente jurisdicionalização das relações sociais, podemos afirmar junto com Garapon que, "para prevenir o desmoronamento da democracia [...], é preciso analisar os paradoxos com os quais ela é confrontada, vindo em primeiro lugar, naturalmente, o poder inédito atribuído aos juízes".[20] É necessário também que este poder seja exercido de forma qualificada, pois, como o mesmo Garapon salienta, o "mau uso do direito é tão ameaçador para a democracia como seu pouco uso".[21] Nesse sentido, o que fica evidente no discurso dos ambientalistas é que esperavam da Justiça mais do que efetivamente alcançaram dela, obrigando, inclusive, às ONGs a desistir em algum momento desta estratégia para a implementação de sua ação. Para que esta situação seja modificada, é necessário que o poder dos juízes seja exercido de tal forma que permita à Justiça "proporcionar materialmente – e não mais apenas formalmente – a igualdade de direitos e a minorar o desequilíbrio entre as partes".[22]

Há um espaço para a construção de um novo juiz adequado a este modelo de democracia. A pesquisa aponta para esta necessidade, pois os magistrados que constituem nosso Poder Judiciário hoje carecem, por via de

[19] RORIGUES, João Gaspar. *O perfil moral e intelectual do juiz brasileiro*: a formação dos magistrados no Brasil. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2007. p. 42.
[20] GARAPON, Antoine. *O juiz e a democracia:* o guardião das promessas. Trad. de Maria Luiza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan, 2001. p. 53.
[21] Ibidem, p. 53.
[22] Ibidem. p. 227.

regra, do perfil requerido a seu novo papel. É necessário rever formas de ingresso, controle e responsabilidade sobre o fazer da magistratura, para dar conta dos desafios colocados pelas mudanças que o Estado moderno vem sofrendo. "A justiça descentralizada testemunha uma política desencantada, no entanto mais realista, mais pragmática: ela é o sintoma de uma democracia mais associativa, participativa e mais deliberativa, a qual doravante é preciso adaptar nossas instituições, a começar pela posição do juiz".[23]

Finalmente, o desafio parece apontar para a necessidade de um magistrado que saiba mais que aquilo que as entrevistas assinalaram. O "senso comum da rodoviária" é manifestamente insuficiente e, em todo caso, só fará sentido se pensarmos uma sociedade na qual os valores sejam outros em relação às questões ambientais. "A legitimidade da justiça não pode mais ser exclusivamente racional, mas deve proceder de uma combinação entre vários tipos de legitimidade: carismática, racional e representativa. O juiz não deve dominar apenas os conceitos jurídicos, mas também gozar de autoridade pessoal, para permitir que o grupo social se reconheça nele. A legitimidade do juiz depende então de seu status [...]."[24]

O magistrado é antes de mais nada uma autoridade da modernidade tardia em que vivemos e ocupa um lugar de destaque relacionado com a necessidade premente da sociedade de ter limites. Limites que sejam garantia dos direitos, limites dos poderes, controle e fiscalização das instituições que compõem o Estado Democrático de Direito, de consolidação da cidadania plena, na qual as situações percebidas como daninhas possam ser questionadas e resolvidas por "um terceiro incluído",[25] que diga o que é justo. E a contribuição que a análise da dimensão empírica deste trabalho nos traz é a certeza de que é necessário um juiz que ultrapasse as formas processuais e se inspire em novos valores.

Referências

[23] Ibidem, p. 241.
[24] Ibidem, p. 262.
[25]ROJO, Raúl Enrique. Jurisdicação e civismo: a criação de instâncias para dirimir conflitos no Brasil e no Quebec. In: ROJO, Raúl Enrique (Org.). *Sociedade e direitos no Quebec e no Brasil*. Porto Alegre: PPGDIR/UFRGS, 2003.

CAPPEELLETTI, Mauro. *Juízes irresponsáveis?* Trad. de Carlos Alberto Alvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1989.

_____. *Juízes legisladores?* Trad. de Carlos Alberto Alvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993.

CASQUETTE, Jesús. Ecologismo. In: MARDONES, José M. *10 palabras claves sobre movimientos sociales.* Estella: Editorial Verbo Divino, 1996.

CARNEIRO, Augusto. *A história do ambientalismo.* Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2003.

FONTAINHA, Fernando de Castro. O "empreendedor" como novo tipo de juiz: um diagnóstico a partir da informatização dos tribunais brasileiros. 2006. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense, 2006.

GARAPON, Antoine. *O juiz e a democracia*: o guardião das promessas. Trad. de Maria Luiza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

NOBRE, Marcos; RODRIGUEZ, José Rodrigo. Judicialização da política: déficits explicativos e bloqueios normativistas. *Novos Estudos: CEBRAP*, n. 91, p. 2-20, nov. 2011.

RORIGUES, João Gaspar. *O perfil moral e intelectual do juiz brasileiro*: a formação dos magistrados no Brasil. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2007.

ROJO, Raul Enrique. Justicia, a pesar de todo. *Indice Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, v. XXXIV, n. 20, p. 363-377, 2000.

_____. Jurisdicação e civismo: a criação de instâncias para dirimir conflitos no Brasil e no Quebec. In: ROJO, Raúl Enrique (Org.). *Sociedade e direitos no Quebec e no Brasil*. Porto Alegre: PPGDIR/UFRGS, 2003.

SADEK, Maria Tereza. Judiciário: mudanças e reformas. *Estudos Avançados*, n. 18, v. 51, p. 79-101, 2004.

VIANNA, Luiz Werneck et al. *Corpo e alma da magistratura brasileira.* Rio de Janeiro: Renavan, 1997.

Comportamento do consumidor: fatores de influência

Roberta Rodrigues Faoro*
Marcelo Faoro de Abreu**
Scheila de Avila de Silva***

Introdução

Ao longo dos anos, várias das disciplinas que servem como inspiração para a pesquisa do consumidor, especialmente os muitos ramos da Psicologia e da ciência da decisão, se engajaram em uma quantidade considerável de pesquisas transversais. Esta agradável convergência, no entanto, mascara algumas diferenças importantes que existiam na pesquisa do consumidor, que, ao passar do tempo, foi ganhando o seu equilíbrio.[1]

A pesquisa sobre o comportamento do consumidor para Deighton (2007) é uma atividade fundamental para o marketing, enquanto, por sua vez, as ciências sociais são fundamentais para o comportamento do consumidor. A pesquisa do consumidor situa-se em um meio-termo um pouco desconfortável, transitando entre diversas áreas do conhecimento

* Doutora em Administração pela Associação da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul e da Universidade de Caxias do Sul, UCS (2015). Mestra em Ciência da Computação (2003) com ênfase em Sistemas de Informação. Especialista em Ciência da Computação (2000) pela Universidade Federal de Santa Catarina. Graduada em Administração de Empresas (2006) e em Tecnologia em Processamento de Dados (1998) pela Universidade de Caxias do Sul. Atualmente é professora na Universidade de Caxias do Sul, atuando nas áreas de Administração e Sistemas de Informação. *E-mail*: roberta.faoro@ucs.br.

** Doutor em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2009). Mestre em Ciência da Computação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2003). Especialista em Ensino e Pesquisa pela Universidade de Caxias do Sul (1998). Graduado em Ciência da Computação pela Universidade de Passo Fundo (1996). Atualmente é professor na Universidade de Caxias do Sul, atuando como coordenador de Extensão da UCS. Também atua na Área de Avaliação da Assessoria de Planejamento e Orçamento da Reitoria da UCS. Tem experiência na área de Sistemas de Informação e possui estudos e pesquisas na área de empreendedorismo, gestão da tecnologia da informação (TI), terceirização da TI, adoção de novas TIs e riscos relacionados com a TI. *E-mail*: marcelo.faoro@ucs.br

*** Doutora em Biotecnologia pela Universidade de Caxias do Sul (2011). Mestra em Computação Aplicada pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2007). Graduada em Gestão da Tecnologia da Informação pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2014) e em Ciências Biológicas pela Universidade de Caxias do Sul (2004). Atualmente é docente na Universidade de Caxias do Sul na área de Informática, coordenadora do curso de Sistemas de Informação do Campus Sede, do Campus de Vacaria e do Campus de Bento Gonçalves. Atua como pesquisadora e professora no Programa de Pós-Graduação em Biotecnologia, na área de Bioinformática. *E-mail*: sasilva6@ucs.br

[1] Alba, J. W. (in press). In Defense of Bumbling. *Journal of Consumer Research*, n. 38. (Prevision Screen – April/2012).

como a Psicologia, a Economia, a Estatística, a Sociologia, a Antropologia, mas é uma disciplina fundamental em relação à comercialização ou gestão. O meio-termo encontrado na pesquisa do comportamento do consumidor, é favorável à busca de um equilíbrio entre as pesquisas "puras" e as pesquisas aplicadas. Na pesquisa do consumidor, o consumo desempenha um papel predominante na teorização, além disso, o contexto de consumo passa a ser parte fundamental da teorização.

Portanto, é possível afirmar que o estudo do comportamento do consumidor trata-se de um campo de pesquisa multidisciplinar, considerado uma subdisciplina do marketing. Torna-se bastante evidente a necessidade de interconexão com as demais áreas do conhecimento, principalmente com as áreas dedicadas aos estudos dos aspectos comportamentais e as ciências sociais, tais como a psicologia, a economia, o direito, entre outras.[2] [3]

Considerando o exposto, o objetivo deste estudo é apresentar uma síntese teórica, concisa e acurada, de caráter pedagógico, sobre os fatores relacionados ao tema comportamento do consumidor, como: *(i)* marcas, de acordo com a bibliografia apresentada por Keller; Lehmann (2006), Kapferer (2008); Puligadda, Ross e Grewal (2012); *(ii)* memória, conforme apontamentos de Krishna, Lwin e Morrin (2010); Rajagopal e Montgomery (2011); Zauberman, Ratner e Kim (2009); *(iii)* processo decisório com base nos autores Laran (2010); Markus e Schwartz (2010); Scheibehenne, Greifeneder e Todd (2010); *(iv)* aprendizagem, tomando como referencial Billeter, Kalra e Loewenstein (2011); Cunha, Laran (2009); Lakshmanan, Lindsey e Krishnan (2010); *(v)* relações sociais conforme Mead, Baumeister, Stillman, Rawn e Vohs (2011); Wang, Zhu e Shiv (2012), Ward e Broniarczyk (2011) e, por fim, *(vi) consumer culture theory* conforme os autores Arnould e Thompson (2005), Belk (2010) e Marcoux (2009).

[2] Deighton, J. (2007, August). The territory of consumer research: walking the fences. *Journal of Consumer Research*. Editorial.

[3] MacInnis, D. J., & Folkes, V. S. The Disciplinary Status of Consumer Behavior: A Sociology of Science Perspective on Key Constroversies. *Journal of Consumer Research*, ano 36, n. 6, 899-914, 2010.

Comportamento do consumidor

Entre os primeiros teóricos, Platão previu três construções distintas associadas com a mente humana: cognição, emoção e conação.[4] Evoluindo ao longo dos anos, estes conceitos foram estudados por várias disciplinas, incluindo psicologia, sociologia, bem como marketing, e cunhou entre as variáveis do comportamento do consumidor, que afetam o comportamento de compra real. Os estudos sobre o comportamento do consumidor, na primeira metade de 1900, concentraram-se mais sobre os produtos tangíveis com uma abordagem econômica clássica. De acordo com este ponto de vista, os consumidores, assumem serem equipados com informações suficientes sobre os produtos, fazendo escolhas racionais que tentam maximizar seus benefícios.[5] Este entendimento enfatiza em grande parte a perspectiva utilitária sobre o comportamento do consumidor. Embora esta abordagem é bastante válida e útil para produtos cujas qualidades e desempenho utilitário tangível servem como determinantes principais de seu valor para o consumidor, ao que parece inadequado para os produtos cuja seleção e utilização baseiam-se na satisfação emocional, ao invés de cumprir funções utilitárias.[6]

Segundo MacInnis e Folkes (2010), os críticos dentro do campo do comportamento do consumidor têm consistentemente debatido três fundamentais questões sobre propriedades que definem o campo e os objetivos: (1) se o comportamento do consumidor deve ser considerado uma disciplina independente, (2) o que é e o que não é comportamento do consumidor, e (3) se este campo de pesquisa deverá ou não ser interdisciplinar. Ainda segundo os mesmos autores, nos últimos 50 anos observou-se um enorme crescimento na produtividade das pesquisas sobre comportamento do consumidor, atestando a visão e dedicação dos primeiros pesquisadores desta área. Neste período, a comunidade científica sugere posicionamentos para a área. Primeiro, o comportamento do consumidor não

[4] Scott, W. A., Osgood, W. D., & Peterson, C. *Cognitive structure*: theory and measurement of individual differences. New York: John Wiley and Sons, 1979. p.166.
[5] Frank, R. H. If Homo Economicus Could Choose His Own Utility Function, Would He Want One with a Conscience?, *The American Economic Review*, v. 77, n. 4, p. 593-604, 1987.
[6] HIRSCHMAN, E. C.; HOLBROOK, M. B. Hedonic consumption: emerging concepts methods and propositions. *Journal of Marketing*, n. 46, p. 92-101, 1982.

é reconhecido como uma disciplina independente, mas sim como uma subdisciplina do marketing sem, no entanto, abandonar a perspectiva social inerente ao assunto. Segundo, como uma subdisciplina de marketing o comportamento do consumidor deve diferenciar-se das disciplinas não relacionadas ao marketing para, com isso, alcançar o seu potencial. Esta proposição é feita para que o campo a ser explorado não se torne excessivamente amplo, restringindo o aprofundamento das pesquisas. Embora a área do comportamento do consumidor seja aberta a outras disciplinas adjacentes e inclui pesquisadores envolvidos em pesquisas interdisciplinares, a melhor caracterização da área seria como multidisciplinar, uma vez que a realização de pesquisas interdisciplinares exigiria mudanças substanciais na forma como as pesquisas são executadas e avaliadas.[7]

De acordo com Mowen e Minor (2003), o comportamento do consumidor é o estudo das unidades compradoras e dos processos de troca envolvidos na aquisição, no consumo e na disposição de mercadorias, em serviços, experiências e ideias. Já Kotler (2000) afirma que o estudo do comportamento do consumidor avalia como pessoas, grupos e organizações selecionam, compram, usam e descartam produtos para satisfazer as suas necessidades e desejos. Por outro lado, Blackwell et al. (2005) definem o comportamento do consumidor como o conjunto de atividades realizadas pelas pessoas, no momento da obtenção e consumo de produtos e serviços.

Por conseguinte, o professor Philip Kotler previu que os gestores devem fundamentalmente repensar os processos, através dos quais se identificam, comunicam e fornecem valor para os clientes; eles devem melhorar as suas capacidades para gerir os compradores individuais e organizacionais. Portanto, compreender os consumidores tornou-se o foco de atenção no mundo dos negócios, devido ao fato de que a prosperidade das empresas é fortemente dependente da satisfação dos clientes e de mantê-los fiéis; sendo assim, os gestores vão realmente incluir os seus clientes na criação dos produtos e serviços.[8]

[7] MAcINNIS, D. J.; FOLKES, V. S. The disciplinary status of consumer behavior: a sociology of science perspective on key constroversies. *Journal of Consumer Research*, v. 36, n. 6, p. 899-914, April 2010.
[8] KOTLER, P. *Marketing management*. 10. ed. New Jersey: Prentice Hall, 2000.

Marcas

Segundo o artigo *Why do consumers switch brands?*, desde que os agricultores começaram a "queimar" marcas de identificação em seus animais, há milhares de anos, a marca tem sido uma parte integral do comércio. Em tempos mais recentes, os fabricantes foram capazes de oferecer uma grande variedade de produtos, quer local, regional ou globalmente; ter uma marca para distinguir seus produtos, a partir de algo semelhante feito por um concorrente, tornou-se importante. À medida que mais marcas apareceram dentro do mesmo setor de mercado e quando melhorava a qualidade dos concorrentes, métodos padrão de publicidade foram encontrados e nasceu o conceito de gestão de marcas. Como exemplo, pode-se citar a Procter & Gamble, que foi na vanguarda da criação e utilização dessa estratégia de mercado com a fundação, em 1931, de um departamento de gestão de marca, em que uma equipe foi dedicada a refletir sobre todos os recursos de uma única marca. Esta equipe foi responsável por estudar os dados de cada mercado, para entender os consumidores-alvo e oferecer-lhes um valor funcional e emocional. Ao longo do tempo, se a marca provou ser boa, os clientes percebem o valor superior aos seus concorrentes e que irão pagar mais por isso. Desde então, a gestão da marca tem ajudado muitas empresas para ofuscar seus rivais, pois o sucesso no mercado foi determinado pela compreensão do consumidor.

Assim sendo, as marcas desempenham um papel fundamental nesse sistema de signos-mercadoria, na medida em que, sob essa lógica, em que consumimos os significados, e não os produtos em si, estas são responsáveis por fornecer significados ao que consumimos, situando nosso consumo num universo de valores intangíveis, e permitindo-nos contar histórias sobre quem somos.[9] A marca na literatura há tempos já não é vista simplesmente como um símbolo de identificação de um produto. Há, na verdade, uma dificuldade de se trabalhar com uma definição de marca que abarque todas as dimensões que envolvem esse conceito, pois as respostas à pergunta do que vem a ser uma marca sempre guardam diferenças, todas imprecisas e

[9] KAPFERER, J-N. *The new strategic brand management*. 5. ed. Great Britain: Kogan Pages Publishers, 2012.

incompletas, isso porque, no caso da marca, o todo sempre será mais que a soma das partes.[10]

Neste sentido, uma marca tem como objetivo, dentre outros fatores, diferenciar o produto de outras ofertas e agregar valor, contribuindo para a obtenção de vantagem competitiva.[11] Uma marca forte confere conscientização e fidelidade por parte do consumidor.[12] Além disso, para os consumidores, a qualidade do produto não está obrigatoriamente relacionada com as características técnicas do produto, mas sim com uma avaliação intangível sobre a marca em questão, tornando-a um elemento-chave no processo de decisão de compra.[13]

Por fim, Low e Lamb (2000) ressaltam o fato de que os consumidores usam o conhecimento em nível da marca, para processar informações de entrada e tomar decisões de compra, enquanto o estudo de Puligadda, Ross e Grewal (2012) observa que a sociedade como um todo usa cada vez mais marcas como heurística para fazer julgamentos. Em linha com este raciocínio, Keller (2003) argumenta que o conhecimento da marca armazenado na memória está diretamente ligado à eficácia das estratégias de marca, uma vez que influencia o que vem à mente, cada vez que um consumidor pensa em uma marca e determina reações subsequentes.

Memória

A compreensão da importância da utilização das memórias dos consumidores é algo de suma importância para a obtenção de melhores desempenhos comerciais e obtenção de vantagens competitivas. Ou seja, identificar como o conhecimento sobre o mercado é representado na mente dos consumidores é fundamental para compreender e explicar um grande número de fenômenos do comportamento do consumidor. Em uma paisagem do mercado altamente complexa, repleta de propostas e mensagens persuasivas dos concorrentes, os consumidores utilizam seus conhecimentos

[10] COSTA, J. *A imagem da marca*: um fenômeno social. São Paulo: Rosari, 2008.
[11] CAPUTO, E. S.; MACEDO, M. A. da S.; NOGUEIRA, H. G. P. Avaliação de marcas: uma aplicação ao caso Bombril. *RAE – eletrônica*, v. 7, n. 2, art. 21, jul./dez. 2008.
[12] RUST, R., Lemon, K., & Zeithalml, V. Return on marketing: using customer equity to focus marketing strategy. *Journal of Marketing*, v. 68, p. 109-127, jan. 2004.
[13] KELLER, K. L. LEHMANN, D. R. Brands and branding: research findings and future priorities. *Marketing Science*, v. 25, n. 6, p. 740-759, 2006.

sobre os vários elementos do mercado, de forma instrumental para permitir a organização eficaz das informações recebidas e facilitar a tomada de decisão.[14]

Desta forma, estudos têm sido realizados sobre a memória dos consumidores, especialmente em áreas anteriormente negligenciadas, como os estudos realizados por Zauberman, Ratner e Kim (2009), os quais indicam que as preocupações de proteção da memória fazem com que as pessoas sejam menos interessadas em voltar a um lugar onde tiveram uma experiência anterior que foi significativa do que em voltar a um lugar que tenha sido meramente agradável. Para os autores, a necessidade de pessoas tomarem decisões no contexto de memórias existentes é onipresente, variando de memórias de experiências comuns, por exemplo, fazer compras em um *shopping* em particular ou almoços anteriores em um dado estabelecimento, as memórias de experiências mais significativas, como a lua de mel, uma caminhada ao acampamento-base do Everest, ou uma refeição particularmente especial com amigos próximos.

Já a pesquisa de Xia (2005) mostrou que há geralmente uma distorção de memória das informações de preço do produto original, após a recuperação. O grau de distorção é influenciado pelas características dos preços, bem como o foco das atenções de codificação e a direção da distorção são influenciados por crenças de normas de preços dos consumidores. Desde modo, os resultados do estudo sugerem que, para os comerciantes comunicarem claramente as informações de preço para os consumidores e garantirem que os consumidores se lembrem e usem as informações de preços, é importante examinar a compatibilidade entre o ambiente de exposição de preço e a forma de informações de preços que os consumidores estão propensos a recuperar da memória.

Outra linha de estudo está relacionada com as falsas memórias, nas quais pesquisas recentes discutem seus efeitos no comportamento do consumidor. Rajagopal e Montgomery (2011) afirmam que uma crença errônea de que um evento ocorreu (ou seja, falsa memória) e memória genuína podem produzir efeitos similares sobre atitudes (ou seja, efeito de

[14] HALKIAS, G. Mental representation of brands: a schema-based approach to consumers' organization of market knowledge. *Journal of Product & Brand Management*, v. 24, n. 5, p. 438-448, 2015.

falsas experiências). Especificamente, os autores descobriram que uma única exposição a um anúncio de imagens provoca atitudes que são similares à experiência com o produto real, em termos de sua confiança, acessibilidade, capacidade preditiva e favorabilidade, como um resultado do aumento da probabilidade na qual os indivíduos erroneamente acreditam que eles tentaram um produto anunciado. Os efeitos sobre atitudes são mais pronunciados para as marcas plausíveis e depois de um atraso entre a exposição e medição, o que é consistente com uma explicação de falsa memória.

Apesar de serem constantemente bombardeados por diferentes tipos de informações, nem sempre os consumidores captam ou armazenam na memória todas as mensagens que recebem. Quando o consumidor sente uma necessidade, o primeiro passo é procurar e avaliar alternativas na memória, fazendo uma avaliação das marcas lembradas, seja por experiências vividas,[15] por preço,[16] ou falsas memórias.[17] Portanto, é fundamental o estudo sobre os atributos que estão sendo gravados na mente do consumidor, pois este poderá ser um fator determinante na hora da decisão de compra.

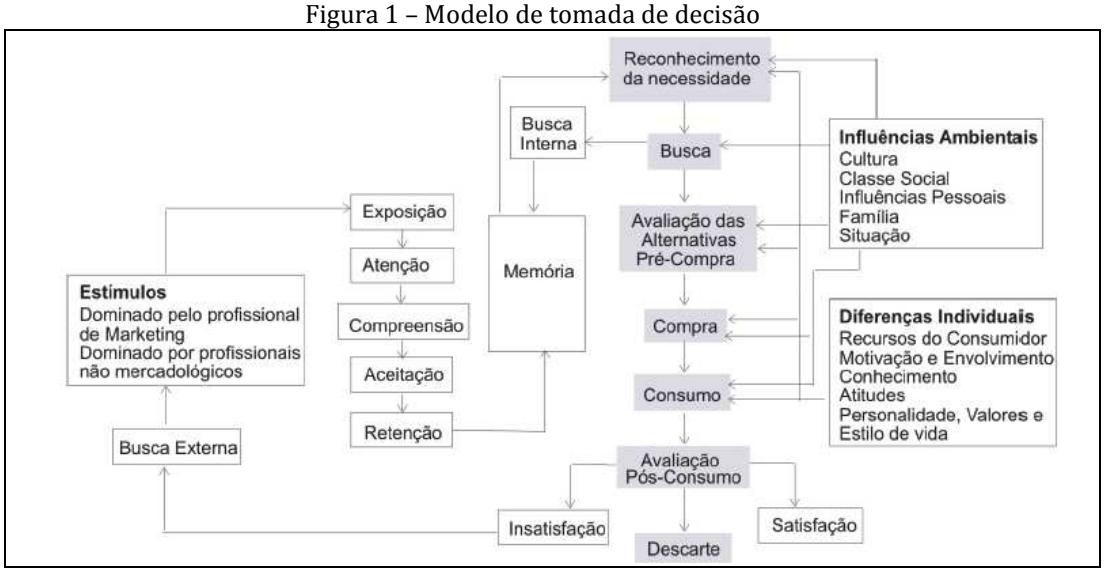
Processo de decisão

O processo de decisão é tema amplamente estudado, e as descobertas neste campo direcionam o planejamento de marketing de diversas organizações. O modelo apresentado por Blackwell, Miniard e Engel (2005), envolve sete etapas principais: (1) reconhecimento da necessidade, (2) busca de informações, (3) avaliação de alternativas pré-compra, (4) compra, (5) consumo, (6) avaliação pós-consumo e (7) descarte. Para os autores, nenhum consumidor realiza uma compra sem que haja um problema, uma necessidade ou um desejo e como os consumidores solucionam esses problemas que levam à compra é o que busca entender o estudo do processo de decisão do consumidor. Os autores lembram ainda que os consumidores,

[15] ZAUBERMAN, G.; RATNER, R. K.; Kim, B. K. Memories as assets: strategic memory protection in choice over time. *Journal of Consumer Research*, v. 35, n. 5, p. 715-728, 2009.
[16] XIA, L. Memory distortion and consumer price knowledge. *Journal of Product & Brand Management*, v. 14, n. 5, p. 338-347, 2005.
[17] RAJAGOPAL, P.; MONTGOMERY, N. V. (in press). I Imagine, I Experience, I Like: The False Experience Effect. *Journal of Consumer Research*, n. 38, 2011.

durante o processo de decisão, são influenciados por três determinantes: (1) diferenças individuais, (2) influências ambientais e (3) processos psicológicos, conforme é apresentado na Figura 1.

Figura 1 – Modelo de tomada de decisão



Fonte: Blackwell, Miniard e Engel (2005, p. 86).

No processo de decisão, a etapa-escolha vem ganhando atenção dos pesquisadores no campo do comportamento do consumidor, dentre os quais é possível citar: Laran (2010), Markus e Schwartz (2010) e Scheibehenne, Greifeneder e Todd (2010). No estudo de Laran (2010), sobre as diferenças nas escolhas sequenciais de compras para si próprio e para outros (família ou amigos), aponta que os consumidores tendem a fazer escolhas mais indulgentes para os outros do que para si, a menos que a gestão de objetivos seja incentivada ou pessoas façam escolhas para o futuro. Esse fenômeno é influenciado por crenças pessoais distintas e objetivos de outras pessoas. O foco no objetivo diferente de escolhas pessoais, em relação às escolhas para os outros, influencia a acessibilidade de uma indulgência e uma meta de autocontrole.

Já os estudos de Markus e Schwartz (2010) indicam que a relação entre escolha, liberdade e bem-estar não pode ser afirmada claramente. Estas relações dependem de diversos aspectos como social, cultural, econômico e

outros. Nos estudos realizados pelos autores, eles apresentam que os americanos são tradicionalmente individualistas e valorizam a liberdade, a independência, outras sociedades consideram o conceito de independência de uma forma mais coletiva e menos individualista, sendo as relações sociais, as normas e obrigações são mais importantes do que a própria autoexpressão. Por exemplo, uma mãe japonesa não costuma pedir para a criança sobre suas preferências sobre alimentação, brinquedos, etc. ela busca o que é melhor para a criança e seu entorno.

Por fim, Scheibehenne, Greifeneder e Todd (2010), em sua meta-análise apresentam a hipótese de que a sobrecarga de número de opções, em uma escolha, pode levar a consequências adversas, tais como a redução da motivação para a escolha ou da satisfação com a opção escolhida, mas seus estudos concluem que os efeitos adversos da grande variedade de opções não são significativos, confirmou que "mais opções é melhor", quando os tomadores de decisão tinham suas preferências bem definidas antes da escolha e não apareceram evidências de diferenças culturais.

Aprendizagem

Atualmente, as opções de consumo são muitas e variadas, fazendo com que o consumidor, por ocasião de seu processo de decisão de compra, se encontre frente a um leque muito amplo de alternativas. Para que ele se sinta confortável ao realizar sua escolha e considerá-la como satisfatória, torna-se praticamente impossível que ele conheça de forma absoluta todas as opções em detalhes, o que faria com que sua busca se estendesse muito além do desejado e do viável. Estudiosos definem a aprendizagem do consumidor como o processo pelo qual os indivíduos adquirem a compra e o consumo de conhecimento e experiência que eles podem aplicar ao comportamento futuro.[18]

Vários modelos de experiência de consumo sugerem a aprendizagem do consumidor como resultado de experiências, mas não investigam empiricamente. Holbrook e Hirschman (1982) sugerem que a experiência do consumo implicaria tais consequências como diversão, apreciação,

[18] SCHIFFMAN, L. G.; KANUK, L. L. *Comportamento do consumidor*. 6. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2000.

sentimentos de prazer; e aprendizagem pode surgir a partir do fluxo de associações (de imagens, sonhos e emoções), que ocorrem durante o consumo. Payne, Storbacka e Frow (2008) afirmam que a aprendizagem ao cliente envolve dosagem (a aprendizagem envolve clientes dando um passo para trás, para refletir sobre seus próprios processos e como eles se envolvem com um fornecedor) e reflexão sobre como a proposição de valor se refere à sua vida e às aspirações. Tynan e McKechnie (2009) incluem a aprendizagem como um dos vários resultados da experiência. Esses trabalhos sugerem que a aprendizagem do consumidor pode ser uma forma de valor que os consumidores tiram de sua experiência durante o seu consumo prolongado.

Em consonância com o princípio da aprendizagem experimental, segundo a qual a experiência é o gatilho para a aprendizagem através de uma transformação de entendimento,[19] a aprendizagem do consumidor pode significar uma mudança na pessoa, pode ter uma resolução duradoura e um impacto transformacional, quando afeta o autoconceito dos consumidores. Experiências de viagem são bons exemplos de consumo experimental, nas quais a aprendizagem do consumidor vem na forma de habilidades práticas recém-adquiridas, conhecimento, sabedoria prática e autoconsciência, que contribuem para o autodesenvolvimento.[20] [21] Portanto, nesses casos, contar histórias constituem oportunidades para explorar a aprendizagem dos consumidores, que ocorrem durante o consumo prolongado.[22]

Ademais, Cunha e Laran (2009) destacam uma forte associação entre o atributo exclusivo e a marca em que o consumidor aprendeu mais tarde e que pode resultar em uma vantagem para o participante final, quando os atributos originais são mais valorizados do que os atributos comuns. Entretanto, o estudo mostrou também que a vantagem do candidato inicial pode resultar quando os consumidores não têm certeza sobre os níveis

[19] KOLB, D. A.; BOYATZIS, R. E.; MAINEMELIS, C. Experiential learning theory: Previous research and new directions. *Perspectives on thinking, learning, and cognitive styles*, n. 1, p. 227-247, 2001.
[20] CHEN, G.; BAO, J.; HUANG, S. S. Developing a scale to measure backpackers' personal development. *Journal of Travel Research*, v. 53, n. 4, p. 522-536, 2014.
[21] FALK, J. H.; BALLANTYNE, R.; PACKER, J.; BENCKENDORFF, P. Travel and learning: a neglected tourism research area. *Annals of Tourism Research*, v. 39, n. 2, p. 908-927, 2012.
[22] SCHMITT, B.; JOŠko, B. J.; ZARANTONELLO, L. From experiential psychology to consumer experience. *Journal of Consumer Psychology*, v. 25, n. 1, p. 166-171, 2015.

ótimos de atributos. Eles mudam o seu ponto ideal para atribuir ao participante inicial (CARPENTER; NAKAMOTO 1989 apud CUNHA; LARAN, 2009). Os autores sugerem, ainda, que uma vantagem do participante precoce também pode ser o resultado de um atributo comum muito valorizado. Quando um atributo comum é mais valorizado do que atributos únicos, o participante inicial terá uma vantagem porque sua marca será mais fortemente associada com o atributo comum. Este resultado é contraintuitivo, tendo em conta o fato de que as empresas se esforçam para oferecer atributos únicos, atributos de diferenciação.

Os resultados das pesquisas de Lakshmanan, Lindsey e Krishnan (2010), que têm como objetivo o estudo sobre melhorar a aprendizagem de proficiência de utilização do produto, indicam que, com a experiência de aprendizagem, a proficiência em uma tarefa de uso do produto é melhor em condições reunidas, enquanto que, com a aprendizagem verbal, o espaçamento funciona melhor. Este efeito é demonstrado para uso da proficiência avaliado através de velocidade, bem como qualidade de uso.

Outra linha de estudo sobre aprendizado está relacionada ao uso baseado em habilidades dos produtos, os consumidores devem superar o estágio de aprendizagem íngreme inicial do processo de aquisição de competências, para utilizar plenamente todas as características do produto e benefícios.[23] Os autores sugerem que o sucesso de novos produtos pode depender do grau de aprendizado. Produtos, portanto, devem ser projetados de modo que as habilidades requeridas são aquelas que o consumidor já domina ou pode facilmente imitar a partir de tarefas relacionadas. Por exemplo, os jogos do *Nintendo Wii* exigem que os jogadores executem movimentos que parecem naturais e familiares, tais como perfuração para o boxe, jogando uma bola de beisebol, e balançando uma raquete de tênis. Diante disso, é importante destacar que as organizações devem engajar-se nesse novo universo desejado pelo consumidor, criando produtos e serviços que ofereçam, além dos atributos físicos esperados, experiências de uso e consumo nunca antes vivenciados e que provoquem, no consumidor, uma

[23] BILLETER D.; KALRA A.; LOEWENSTEIN G. Underpredicting Learning after Initial Experience with a Product. *Journal of Consumer Research*, v. 37, n. 5, p. 723-736, fev. 2011.

ligação emocional e sensorial, excedendo o atendimento às necessidades já conhecidas.

Relações sociais

O desejo de relações sociais é um dos mais fundamentais e universais de todas as necessidades humanas. (BAUMEISTER; LEARY, 1995 apud MEAD et al., 2011). Alguns psicólogos e filósofos acreditam que a exclusão social é uma parte dolorosa e ainda comum da vida; se frustrada essa motivação enraizada, ocorrerá marcantes consequências tanto psicológicas quanto fisiológicas nas pessoas. Segundo Mead et al. (2011), quando a necessidade das pessoas profundamente arraigadas para conexão social é contrariada por exclusão social, decorre profundas consequências psicológicas. Apesar do fato de que os problemas de conexões sociais e consumo são aspectos centrais da vida quotidiana, a atenção empírica pouco tem se dedicado a compreender como as ameaças de "pertencimento" podem afetar o comportamento do consumo.

Os consumidores podem fazer escolhas que são executadas contra a sua própria identidade, a fim de cumprir os desejos do destinatário, ou seja, considera-se uma ocasião que pode exigir que um consumidor faça uma escolha ou realize uma tarefa que é contrária à identidade dele: doação do presente. Ao escolher um presente, um doador é por vezes confrontado a fazer uma compra que se opõe a sua própria identidade, a fim de satisfazer as necessidades e os desejos do destinatário, pois é motivado a fazê-lo para agradar seus amigos.[24] Os autores abordam neste estudo a identidade do consumidor, em consumir presentes, destacando as forças opostas que a compra do produto pode exercer na identidade do consumidor, tanto como uma ameaça em potencial quanto aos meios de autoverificação.

Outro assunto interessante de estudo referente às relações sociais é a solidão. Solidão refere-se à sensação subjetiva de indesejável isolamento social. É subjetiva, no sentido de que não está diretamente relacionada com o número real e a frequência de interações sociais. O que realmente importa é a qualidade destas. As pessoas podem se sentir solitárias quando elas estão em

[24] WARD, M. K.; BRONIARCZYK, S. M. It's Not Me, It's you: how gift giving creates giver identity threat as a function of social closeness. *Journal of Consumer Research*, v. 38, n. 1, p. 164-181, jun. 2011.

uma multidão ou não se sentir solitárias quando estão sozinhas. Na verdade, algumas pessoas buscam e desfrutam a solidão (BURGER, 1995 apud WANG; ZHU; SHIV, 2012). Elas estão sozinhas, mas não só. Para elas, estar sozinha é agradável e desejável. Em contraste, a sensação de isolamento social que é a experiência de ficar só das pessoas, é desagradável e indesejável.

Wang, Zhu e Shiv (2012), em seu artigo apresentam que, apesar da popularidade das redes sociais e tecnologias que pretendem melhorar interação social, as pessoas sentem-se mais solitárias agora do que antes. A pesquisa examina como a solidão afeta as respostas dos consumidores a um consenso social relacionado com pistas em contextos de marketing. Os resultados dos estudos mostram que os consumidores "só" preferem produtos de minoria endossada, enquanto os consumidores "não solitários" preferem produtos de maioria endossada. No entanto, este padrão ocorre somente quando as preferências dos consumidores de produtos são mantidas em sigilo. Quando as preferências do produto estão sujeitas a escrutínio público, os consumidores mudam suas preferências para produtos de maioria endossada. Os resultados também revelam os mecanismos subjacentes. Produtos de minoria endossada encaixam melhor com os sentimentos de solidão, e esta mediação encaixa o efeito da solidão e tipo endosso (isto é, a maioria contra o endosso minoritário) sobre avaliações de produtos em contextos do consumo privado. No entanto, quando suas preferências estão sujeitas ao escrutínio público, os consumidores só estão preocupados como estão sendo negativamente avaliados por outros, e essa preocupação faz com que eles estejam em conformidade com a maioria.

Consumer Culture Theory (CCT)

Os últimos vinte anos da pesquisa do consumidor têm produzido um fluxo de pesquisas voltadas para a análise de aspectos socioculturais, experienciais, simbólicos e ideológicos do consumo. Segundo Arnould e Thompson (2005), a teoria da cultura do consumo não é unificada, pois se refere a uma família de perspectivas teóricas que direcionam as relações dinâmicas entre ações de consumo, o mercado e significados culturais. Mais do que ver a cultura como um sistema homogêneo de significados compartilhados coletivamente, a teoria da cultura do consumo explora a

distribuição heterogênea dos significados e a multiplicidade de grupos e manifestações culturais que existem nas diversas formações sócio-históricas atuais, ou seja, a linha de pesquisa também conceitualiza um sistema interconectado de imagens, textos e objetos produzidos comercialmente, que grupos utilizam por meio da construção de práticas, identidades e significados sobrepostos para a criação de sentidos em seus ambientes e para orientar as experiências e a vida de seus membros.[25]

Marcoux (2009), em seu artigo *Escaping the gift economy,* apresenta experiências de um grupo de informantes que participaram de um estudo etnográfico de mudança de casa, em Montreal, Canadá. Evidências significativas da falta de atrativos da economia da dádiva podem incitar as pessoas a recorrerem ao mercado como uma fuga. O estudo apresentou que as pessoas usam o mercado para livrar-se da "camisa de força" das expectativas sociais do sentido de endividamento emocional, opressão, que constrange em suas relações de reciprocidade dentro da economia da dádiva. De fato, muitas pessoas entrevistadas, durante o curso deste estudo, indicaram que muitas vezes preferem o mercado para uma saída da economia da dádiva. De acordo com a posição de Arnould e Thompson (2005) sobre CCT pesquisa, pode-se argumentar que a mudança de casa é uma atividade social exemplar para pesquisadores que buscam concretos acessos a conhecimentos empíricos teóricos sobre a fuga da economia da dádiva ao mercado.

Outro assunto, que se pode considerar sobre CCT, é o estudo que Belk (2010) realizou sobre a partilha. Partilha é um comportamento do consumidor fundamental, mas que temos tendência a ignorar ou confundir com a troca de mercadorias e doação de presente. Partilha é distinta, e cada vez mais tema de investigação vital que leva o consumidor em uma ampla gama de questões de consumo, que vão desde a partilha de recursos domésticos, em relação atomizada de posses da família, até o compartilhamento de arquivos contra os direitos de propriedade intelectual.[26] Portanto, percebe-se que os profissionais de marketing do

[25] ARNOULD, E. J.; THOMPSON, C. J. Consumer culture theory (CCT): twenty years of research. *Journal of Consumer Research*, v. 31, n. 4, p. 868-882, mar. 2005.
[26] BELK, R. Sharing. *Journal of Consumer Research*, v. 36, n. 5, p. 715-734, febr. 2010.

consumo enfrentam e enfrentarão grandes desafios, na tentativa de entender e explicar a cultura de consumo dos indivíduos, que, apesar de ser balizada pelos padrões e estruturas sociais, seja no sentido de aceitação, seja de oposição, apresentam-se sob a forma de uma complexa dança de posições interpretativas, a qual, para ser apreendida e compreendida, deve utilizar-se de ferramentas metodológicas qualificadas a atingir tal profundidade.

Considerações finais

No paradigma econômico atual, a sociedade de subsistência, voltada para o atendimento das necessidades vitais, deu lugar a uma sociedade de consumo, que se tornou possível graças à Revolução Industrial e aos avanços tecnológicos. Neste sentido, reter e buscar clientes é um fator decisivo de sucesso para as organizações, o qual é atingido com a criação de valor para o consumidor, ou seja, um diferencial competitivo. A vantagem competitiva é o valor que uma empresa consegue criar a partir de sua competência essencial. Neste contexto, o consumidor tem um papel central e, conhecê-lo, saber o que ele espera e como se comporta, permite às organizações atender às necessidades e aos desejos de seus clientes, criando, portanto, um diferencial competitivo e agir antes da concorrência. Logo, é importante compreender o comportamento do consumidor, a fim de estabelecer uma visão aprofundada da dinâmica do processo de compra.[27]

Este estudo apresentou fatores que podem influenciar o comportamento do consumidor como marca, memória, processo decisório, aprendizagem, relações sociais e *consume culture theory*. Em relação à marca, entende-se que esta promove nos clientes a percepção de valor superior em relação aos seus concorrentes. Deste modo, as marcas desempenham um papel fundamental, já que são responsáveis por fornecer significados ao produto consumido. Já a memória do consumidor afeta o comportamento, pois trata da representação mental do mercado e das mensagens que recebe. Esta, relaciona-se com o processo de aprendizagem, já que, neste processo, os consumidores adquirem conhecimento a ser utilizado em seu

[27] PAIXÃO, Márcia Valéria. *A influência do consumidor nas decisões de marketing*. Curitiba: Intersaberes, 2012. (Série Marketing ponto a ponto).

comportamento futuro. Estes processos influenciam e são influenciados pelas relações sociais, nas quais um indivíduo está inserido. Sabe-se que a solidão, a popularidade e a realização de escolhas contrárias à sua identidade também afetam o comportamento do consumidor.

Ainda assim, outros aspectos socioculturais, experienciais, simbólicos e ideológicos direcionam as relações dinâmicas entre ações de consumo, mercado e significados culturais. Desta forma, esses fatores convergem em uma ou mais etapas do processo de decisão de compra do consumidor. Por conseguinte, a teoria da cultura do consumo envolve a descrição das inúmeras variáveis que interferem no comportamento dos indivíduos, particularmente, as relacionadas com o processo de tomada de decisão. Ou seja, trata-se de uma área complexa, uma vez que o objeto de estudo (ser humano) é complexo e multifacetado.

Portanto, é evidente o crescimento da área do comportamento do consumidor nos últimos anos. Novos campos de pesquisas têm sido criados, outras disciplinas de áreas diversas do conhecimento, como Antropologia, História, Sociologia, Estatística, vêm contribuindo de forma decisiva no desenvolvimento da área, e o número de trabalhos tanto em periódicos nacionais como internacionais vem aumentando sensivelmente.[28] [29] [30]

Referências

Alba, J. W. (in press). In Defense of Bumbling. Journal of Consumer Research, 38. (Prevision Screen – April/2012)

Arnould, E. J., & Thompson, C. J. (2005, March). Consumer Culture Theory (CCT): Twenty Years of Research. Journal of Consumer Research, 31(4), 868-882.

Belk, R. (2010, February). Sharing. Journal of Consumer Research, 36(5), 715-734.

Billeter D., Kalra A., & Loewenstein G. (2011, February). Underpredicting Learning after Initial Experience with a Product. Journal of Consumer Research, 37(5), 723-736.

Blackwell, R. D., Miniard, P. W., & Engel, J. F. (2005). Comportamento do Consumidor. São Paulo: Pioneira.

[28] ALBA, J. W. (in press). In defense of bumbling. *Journal of Consumer Research*, 38. (Prevision Screen – April/2012).
[29] DEIGHTON, J. The territory of consumer research: walking the fences. *Journal of Consumer Research*, Editorial, 2007.
[30] MACINNIS, D. J.; FOLKES, V. S. The disciplinary status of consumer behavior: a sociology of science perspective on key constroversies. *Journal of Consumer Research*, v. 36, n. 6, p. 899-914, abr. 2010.

Caputo, E. S., Macedo, M. A. da S., & Nogueira, H. G. P. Avaliação de Marcas: Uma Aplicação ao Caso Bombril. RAE – eletrônica, v.7, n. 2, Art. 21, jul./dez, 2008.

Chen, G., Bao, J., & Huang, S. S. (2014). Developing a scale to measure backpackers' personal development. Journal of Travel Research, 53(4), 522-536.

Costa, J. A imagem da marca: um fenômeno social. São Paulo: Rosari, 2008.

Cunha Jr. M., & Laran J. (2009, February). Asymmetries in the Sequential Learning of Brand Associations: Implications for the Early Entrant Advantage. Journal of Consumer Research, 35(5), 788-799.

Deighton, J. (2007, August). The Territory of Consumer Research: Walking the Fences. *Journal of Consumer* Research, Editorial.

Falk, J. H., Ballantyne, R., Packer, J., & Benckendorff, P. Travel and learning: A neglected tourism research area. *Annals of Tourism Research*, 39(2), 908-927, 2012.

Frank, R. H. If Homo Economicus Could Choose His Own Utility Function, Would He Want One with a Conscience?, *The American Economic Review*, v.77, n.4, p. 593-604, 1987.

Halkias, G. (2015). Mental representation of brands: a schema-based approach to consumers' organization of market knowledge. Journal of Product & Brand Management, v. 24, n. 5, p. 438-448.

Hirschman, E. C, Holbrook, M. B. (1982), Hedonic consumption: Emerging concepts methods and propositions. *Journal of Marketing*, 46, p.920101.

Holbrook, M. B., & Hirschman, E. C. (1982). The experiential aspects of consumption – Consumer fantasies, feelings, and fun. Journal of Consumer Research, 9(2), 132-140.

Kapferer, J-N. The new strategic brand management. 5.ed. Great Britain: Kogan Pages Publishers, 2012.

Keller, K.L. Strategic Brand Management: Building, Measuring, and Managing Brand Equity, Pearson Education, Prentice Hall, Upper Saddle River, NJ, 2003.

Keller, K. L., & Lehmann, D. R. Brands and branding: research findings and future priorities. *Marketing Science*, v. 25, n. 6, p. 740-759, 2006.

Kolb, D. A., Boyatzis, R. E., & Mainemelis, C. Experiential learning theory: Previous research and new directions. *Perspectives on thinking, learning, and cognitive styles*, 1, 227-247, 2001.

Kotler, P. (2000). Marketing Management (10 ed), New Jersey (Prentice Hall).

Krishna, A., Lwin, M. O., & Morrin, M. (2010, June). Product Scent and Memory. *Journal of Consumer Research*, 37(1), 57-67.

Lakshmanan A., Lindsey C. D., & Krishnan H. S. (2010, December). Practice Makes Perfect? When Does Massed Learning Improve Product Usage Proficiency? Journal of Consumer Research, 37(4), 599-613.

Laran, J. (2010, August). Goal Management in Sequential Choices: Consumer Choices for Others Are More Indulgent than Personal Choices. Journal of Consumer Research, 37(2), 304-314.

Low, G.S., & Lamb, C.W. Jr. The measurement and dimensionality of brand associations. *Journal of Product and Brand Management*, v. 9, n. 6, p. 350-370, 2000.

MacInnis, D. J., & Folkes, V. S. (2010, April). The Disciplinary Status of Consumer Behavior: A Sociology of Science Perspective on Key Constroversies. *Journal of Consumer Research*, 36(6), 899-914.

Marcoux, Jean-Sébastien. Escaping the Gift Economy. *Journal of Consumer Research*, 36(4), 671-685, 2009.

Markus, H. R., & Schwartz, B. Does Choice Mean Freedom and Well-Being? *Journal of Consumer Research*, 37(2), 344-355, 2010.

Mead, N. L., Baumeister, R. F., Stillman, T. F., Rawn, C. D., & Vohs K. D. Social Exclusion Causes People to Spend and Consume Strategically in the Service of Affiliation. *Journal of Consumer Research*, 37(5), 902-919, 2011.

Mowen, J. C.; Minor, M. S. Comportamento do consumidor. São Paulo: Prentice Hall, 2003

Paixão, Márcia Valéria. A influência do consumidor nas decisões de marketing. Curitiba: Intersaberes, 2012. (Série Marketing ponto a ponto)

Payne, A., Storbacka, K., & Frow, P. Managing the co-creation of value. Journal of the Academy of Marketing Science, 36(1), p. 83-96, 2008.

Puligadda, S., Ross, W.T., & Grewal, R. Individual differences in brand schematicity. *Journal of Marketing Research,* v. 49, n. 1, p. 115-130, 2012.

Rajagopal, P., & Montgomery, N. V. (in press). I Imagine, I Experience, I Like: The False Experience Effect. *Journal of Consumer Research*, 38, 2011.

Rust, R., Lemon, K., & Zeithalml, V. Return on marketing: using customer equity to focus marketing strategy. *Journal of Marketing*, v. 68, p. 109-127, jan. 2004.

Scheibehenne, B., Greifeneder, R., & Todd, P. M. Can There Ever Be Too Many Options? A Meta-Analytic Review of Choice Overload. *Journal of Consumer Research*, 37(3), 409-425, 2010.

Schiffman, L. G., & Kanuk, L. L. Comportamento do consumidor. (6a ed.) Rio de Janeiro: LTC, 2000.

Schmitt, B., Joško, B. J., & Zarantonello, L. From experiential psychology to consumer experience. *Journal of Consumer Psychology*, 25(1), 166-171, 2015.

Scott, W. A., Osgood, W. D., & Peterson, C. (1979), Cognitive Structure: Theory and Measurement of Individual Differences, New York: John Wiley and Sons, p.166.

Tynan, C., & McKechnie, S. Experience marketing: A review and reassessment. *Journal of Marketing Management*, 25(5-6), 501-517, 2009.

Wang, J., Zhu, R., & Shiv, B. (in press). The Lonely Consumer: Loner or Conformer?, Journal of Consumer Research, n. 38. (Prevision Screen – April/2012).

Ward, M. K., Broniarczyk, S. M. (2011, June). It's Not Me, It's You: How Gift Giving Creates Giver Identity Threat as a Function of Social Closeness. *Journal of Consumer Research*, 38(1), 164-181.

Xia, L. Memory distortion and consumer price knowledge. *Journal of Product & Brand Management*, v. 14, n. 5, p. 338-347, 2005.

Zauberman, G., Ratner, R. K., & Kim, B. K. (2009, February). Memories as Assets: Strategic Memory Protection in Choice over Time. *Journal of Consumer Research*, 35(5), 715-728, 2009.

_____. Why do consumers switch brands?: Needs and expectations must be monitored constantly. *Strategic Direction*, v. 31 Iss: 11, p. 21-23, 2015.

Comércio eletrônico: um mercado ao alcance de todos

Electronic commerce: a market to all of reach

Margarete Panerai Araujo*
Judite Sanson de Bem**
Moisés Waismann***
Natália Pereira****

Resumo: O comércio eletrônico consolidou-se numa nova modalidade de relações entre consumidores e fornecedores pelo o uso intensivo e democrático da internet. Os empreendimentos de economia solidária, que buscam alternativas ao trabalho e renda, na atual economia, já estão sendo fortemente influenciados por essa renovação no ato laborativo, visto a influência dos fatores das Novas Tecnologias da Informação. Este artigo objetiva descrever e contextualizar alguns fatores em um grupo de empreendimentos que trabalham em um ambiente altamente incerto e competitivo. Metodologicamente, desenvolveu-se uma pesquisa do tipo descritiva com análises quantitativas e qualitativas. Os resultados permitem refletir sobre o novo contexto empresarial e de consumo e as mudanças na gestão, que representam soluções quanto ao uso dos sistemas de informação em empreendimentos de economia solidária.
Palavras-chaves: Comércio eletrônico. Empreendimentos. Economia solidária.

Abstract: The e-commerce consolidated into a new type of relations between consumers and suppliers by the intensive and democratic use of the Internet. The solidarity economy enterprises seeking alternatives to employment and income in the current economy are already being heavily influenced by this sense of renewal in your laborativo act, since the influence of the factors of new information technologies. This article aims to describe and contextualize some factors among a group of enterprises that work in a highly uncertain and competitive environment. Methodologically developed a descriptive research with quantitative and qualitative analyzes. The results allow us to reflect on the new business environment and management changes that represent solutions for the use of information systems together with developments in social economy.
Keywords: E-commerce. Ventures. Solidarity economy.

* Pós-Doutora em Administração Pública e de Empresas em Políticas e Estratégias pela FGV/Ebape/RJ (2013); e Pós-Doutora em Comunicação Social, Cidadania e Região pelas Cátedras Unesco e Gestão de Cidades na Umesp (2010). Doutora em Comunicação Social pela PUCRS (2004). Professora e pesquisadora em Memória e Gestão Cultural, vinculada ao Programa de Memória Social e Bens Culturais Unilasalle. Endereço: Endereço: Av. Victor Barreto, 2288, Centro, Canoas, RS. CEP 92010000. *E-mail*: mpanerai@terra.com.br.

** Pós-Doutora em Economia da Cultura pela UFRGS (2014). Doutora em História Íbero-Americana PUCRS (2001). Coordenadora do curso de Ciências Econômicas. É professora e pesquisadora em Memória e Gestão Cultural, vinculada ao Programa de Memória Social e Bens Culturais Unilasalle. Endereço: Av. Victor Barreto, 2288, Centro, Canoas, RS. CEP 92010000. *E-mail*: jsanson@terra.com.br.

*** Doutor em Educação pela Unisinos (2013). É professor e pesquisador em Memória e Gestão Cultural, vinculada ao Programa de Memória Social e Bens Culturais Unilasalle. Coordenador do Observatório Unilasalle: Trabalho, Gestão e Políticas Públicas. Endereço: Av. Victor Barreto, 2288, Centro, Canoas,. RS. CEP 92010000. *E-mail*: moises.waismann@bol.com.br.

**** Acadêmica do Programa de Mestrado Profissional em Memória Social e Bens Culturais Unilasalle. Bacharel em *Design* pela Universidade Feevale (Novo Hamburgo/RS). Endereço: Av. Victor Barreto, 2288, Centro, Canoas, RS. CEP 92010000. *E-mail*: Natalia.pereira@unilasalee.edu.br

Introdução

O comércio eletrônico é uma forma de transição para compra e venda de produtos ou serviços, especialmente através da internet, sendo mais um canal para aquisição de bens (tangíveis ou intangíveis) disponíveis na rede, em lojas virtuais, ou seja, computadores, celulares*, tablets, ipods*, etc., segundo o Sebrae.[1] Além de oferecer a noção de algo completamente atualizado no mundo dos negócios, a internet vem demonstrando um crescimento cada vez maior, transformando hábitos e costumes dos indivíduos, conforme Castells,[2] Mesias et al.[3] Está disponível na rede toda a infraestrutura necessária paras as transações comerciais, tornando possível gerenciar a venda de produtos, por meio de um *software* e orientar-se para o futuro, visto os custos reduzidos de manutenção e suporte para o processo de venda.

Nas novas formas de trabalho, do capitalismo, o *e-commerce* gerou prestações de serviços, e terceirizados, tarefas desregulamentadas, e profissionais autônomos, de pequenas e médias empresas, que buscam adaptar-se às novas possibilidades de mercado, e procuram parcerias, no sentido de se organizar frente aos negócios.

Os empreendimentos de Economia Solidária, que sempre resgataram valores do trabalho, que fazem parte da cultura, como o capital social; a solidariedade, autogestão, autonomia; da sustentabilidade e o sentido real do trabalho em si, estão identificando e atualizando, com a temática do comércio eletrônico, e buscam modelos de aperfeiçoamento e evolução no seu processo comercial.

O presente estudo enfoca uma pesquisa de campo, em empreendimentos da Rede de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas

---

[1] SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO A MICRO E PEQUENAS EMPRENAS (SEBRAE). *Empresas intensificam busca de oportunidades para a Copa 2014*. Disponível em: <http://www.sebrae2014.com.br/Sebrae2014/>. Acesso em: 20 jun. 2014.

[2] CASTELLS, M. A. *Sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

[3] MESIAS, T. et al. Aceitação do e-commerce na Colômbia: um estudo para a cidade de Medellín. *Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión* [online]. Bogotá, n. 2, v. 19, p. 9-23. ISSN 0121-6805, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0121-68052011000200002&lng=es&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: jun. 2014.

Populares (ITCPS) da região do Vale dos Sinos e oportuniza avaliar o uso e comportamento voltado à tecnologia. Esses empreendimentos atuam nas feiras populares municipais e universitárias, apresentando seus produtos criativos num mercado altamente competitivo. Diante do cenário exposto, o problema de pesquisa passou a ser configurado com o seguinte questionamento: Como os empreendimentos da economia solidária do Vale dos Sinos estão fazendo uso do *e-commerce*, como forma de ampliar suas vendas, seu marketing e negócio para atingir novos resultados?

Assim, este artigo tem como objetivo geral verificar e descrever o uso do *e-commerce* pelos empreendimentos de economia solidária. A relevância do estudo está na caracterização desse tema, que propõe vantagens e desvantagens frente ao comércio tradicional, segundo Mesias et al.[4] O negócio *online* possui uma estrutura enxuta; dispensa espaço físico; permite fazer exposição de produtos com detalhamentos, gera um funcionamento em 24 horas, oportuniza oferta de serviços personalizados, de acordo com o perfil de cada consumidor.

A questão da agilidade e comodidade é um elemento positivo das compras por intermédio da internet, facilitando o acesso à informação, a segurança para trocar, comprar ou vender no ambiente virtual, superando o limite territorial em todas as partes do mundo, tornando-se um negócio rentável, segundo o Sebrae,[5] representando, ainda, uma plataforma de oportunidades com várias ferramentas digitais, para atingir novos resultados nas vendas.

O artigo metodologicamente buscou captar ou se aproximar dessa realidade, nutrindo-se do fenômeno e reconstruindo uma dimensão não linear. Segundo Demo,[6] "cabe analisar a evolução histórica do conhecimento

[4] MESIAS, T. et al. Aceitação do e-commerce na Colômbia: um estudo para a cidade de Medellín. *Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión* [online]. Bogotá, n. 2, v. 19, p. 9-23. ISSN 0121-6805, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0121-68052011000200002&lng=es&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: jun. 2014.

[5] SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO A MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). *Empresas intensificam busca de oportunidades para a Copa 2014.* Disponível em: <http://www.sebrae2014.com.br/Sebrae2014/>. Acesso em: 20 jun. 2014.

[6] DEMO, P. *Complexidade e aprendizagem*: a dinâmica não linear do conhecimento. São Paulo: Atlas, 2002. p. 137.

como uma arma central de mudança, ainda que, sempre monitorado pelo poder e não pelo bem comum".

Os métodos utilizados na pesquisa foram bibliográficos e descritivos, com aplicação de questionários semiestruturados, em uma amostra da Rede de ITCPs da região do Vale dos Sinos. Esses empreendimentos são considerados, nesse artigo, as pequenas e médias empresas, (MPEs) fundamentais para promover o crescimento econômico, criar empregos e renda local, melhorando as condições de vida da população. Este trabalho está dividido na presente introdução, seguindo para a revisão de literatura acerca das categorias do estudo, a metodologia e a descrição dos dados pesquisados. Por fim as considerações, limitações e sugestões para futuras pesquisas.

Comércio eletrônico

O comércio eletrônico (CE), conhecido como *e-commerce,* é caracterizado conceitualmente pelo uso intensivo de tecnologia da informação na mediação das relações entre consumidores e fornecedores, segundo Diniz.[7] O autor destacou, ainda, que as transações entre empresas podem ser categorizadas de um lado por "um número relativamente baixo de transações de alto valor financeiro" ou, ainda, "por alto volume relativo de transações com baixo valor financeiro envolvido em cada uma delas".[8]

Saccol[9] distingue que os empreendimentos pertencentes a segmentos de negócio distintos, descobriram a necessidade de um alinhamento estratégico, para a utilização da internet e do *site web*, incorporando novos conhecimentos de planejamento organizacional e de planejamento de TI. Ou seja, as empresas estão criando um plano coerente para o seu crescimento, garantindo que o *e-business seja* ampliado.

[7] DINIZ, E. H. Comércio eletrônico: fazendo negócios por meio da internet. *Revista de Administração Contemporânea (RAC),* São Paulo: v. 3, n. 1, p. 71-86, jan./abr. 1999.
[8] DINIZ, E. H. Comércio eletrônico: fazendo negócios por meio da internet. *Revista de Administração Contemporânea (RAC),* São Paulo: v. 3, n. 1, p. 73, jan./abr. 1999.
[9] SACCOL, A. C. Z. Alinhamento estratégico da utilização da internet e do comércio eletrônico: os casos Magazine Luiza e Fleury. *Revista de Administração Contemporânea (RAC),* São Paulo, v. 9, n. 2, p. 59-80, abr./jun. 2005.

> Cada investimento deve atender à estratégia organizacional, agregando valor ao cliente ou revertendo em eficiência os processos e redução de custos. Ambas as empresas são bastante cépticas em relação a modismos de TI, e analisaram com cautela a febre da Internet, no início de sua utilização. Outro elemento essencial é que ambas as empresas souberam obter sinergia em suas ações de utilização da Internet [...] e aproveitar o aprendizado obtido, de forma incremental. Elas aproveitaram bases tecnológicas e de dados já instalados.[10-11]

Um empreendimento virtual, segundo Jóia; Oliveira[12] tem contato com os clientes por meio da interação dos *websites*. Essa interface atua como mostruário, catálogo de produtos, vendedor, caixa, suporte, assistência técnica, serviços pós-venda etc. Assim,

> [...] o comércio eletrônico pode funcionar como instrumento de promoção (pré-venda), como novo canal de vendas de fato ou de atendimento ao cliente (pós-venda). Pode gerar economia na realização de transações e redução do ciclo de desenvolvimento dos produtos; a sua implementação deve promover um aprendizado organizacional e tecnológico indispensável para a sua aplicação efetiva.[13]

Hoffman, Novak e Peralta,[14] citados por Jóia e Oliveira,[15] lembram que o relacionamento entre clientes e empresas vem se alterando com o tempo, por causa dos esforços de marketing para "buscar novas formas de resposta por parte dos consumidores, aumentarem a esperteza junto aos segmentos-alvo e aumentar a abrangência de clientes". As organizações, nesse sentido, pretendem aumentar a influência de seu poder, sem perder a qualidade e a personalização do atendimento, mesmo no comércio virtual.

---

[10] SACCOL, A. C. Z. Alinhamento estratégico da utilização da internet e do comércio eletrônico: os casos Magazine Luiza e Fleury. *Revista de Administração Contemporânea* (RAC), São Paulo, v. 9, n. 2, p. 76, abr./jun. 2005.

[11] SACCOL, A. C. Z. Alinhamento estratégico da utilização da internet e do comércio eletrônico: os casos Magazine Luiza e Fleury. *Revista de Administração Contemporânea* (RAC), São Paulo, v. 9, n. 2, p. 77, abr./jun. 2005.

[12] JOIA, L. A.; OLIVEIRA, L. C. B. de. Criação e teste de um modelo para avaliação de websites de comércio eletrônico. *Revista de Administração Mackenzie* (RAM), São Paulo, v.9, n.1, p.14, 2008.

[13] DINIZ, E. H. Comércio eletrônico: fazendo negócios por meio da internet. *Revista de Administração Contemporânea (RAC***)**, São Paulo: v. 3, n. 1, p, 72, jan./abr. 1999.

[14] HOFFMAN, D. L.; NOVAK, T. P.; PERALTA, M. *Building consumer trust in online environments*: the case for information privacy. 1998. Owen Graduate School of Management and Vanderbilt University. Disponível em: <http://www2000.ogsm.vanderbilt.edu>. Acesso em: nov. 2015.

[15] JOIA, L. A.; OLIVEIRA, L. C. B. de. Criação e teste de um modelo para avaliação de websites de comércio eletrônico. *Revista de Administração Mackenzie* (RAM), São Paulo, v. 9, n.1, p. 14, 2008.

Ao promover maior contato entre a empresa e o cliente, existem sempre as advertências sobre a internet, sobre o *site* de navegação e das inúmeras multiplicidades de opções até a efetivação da transação.[16-17-18-19] As particularidades dos segmentos *online* são acusadas de possuir várias informações e possibilidades subjetivas e práticas, que irão entusiasmar no momento do seu planejamento. Mas, também, as limitações do comércio eletrônico, segundo Diniz,[20] devem ser consideradas.

A internet, segundo Catalani et al.,[21] surgiu nos EUA a partir da combinação de projetos do governo e acadêmicos. Mas, foi a partir de 1991 que o uso da internet foi permitido para o tráfego comercial. No entanto, para aproveitar a internet, as empresas precisam pensar estrategicamente "incluindo o comportamento e o poder dos clientes, fornecedores e parceiros".[22]

O autor Diniz[23] pontua que o comércio eletrônico abriu tantas probabilidades de negócios, que são impensáveis. A falta de confiança dos consumidores, a percepção de ataques constantes de pessoas ou grupos interessados em roubar ou adulterar informações devem ser consultadas e evitadas. A velocidade e o alcance dependem da superação desses obstáculos.

Mas, isso não suaviza a venda direta de informações, serviços e produtos, pois a utilização da *Web* como veículo para o comércio eletrônico, permitiu conceber outras formas de acrescer valor aos negócios. Dentre elas, Diniz[24] elenca duas: o desenvolvimento da tecnologia utilizada no comércio eletrônico e a disponibilidade dessas na comunicação. Houve um forte impacto nas telecomunicações, devido ao tempo em que o usuário se mantém

---

16 GODIN, Seth. *Marketing idéiavírus*: como transformar suas idéias em epidemias que irão incendiar o mercado. Rio de Janeiro. São Paulo: Campus, 2001.
17 TURBAN, E. *Eletronic commerce:* a managerial perspective. Nova Jersey: Prentice Hall, 2000.
18 ZHU, Feng; ZHANG, Xiaoquan M. Impact of online consumer reviews on sales: the moderating role of product and consumer characteristics. *Journal of Marketing,* n. 74, p. 113-148, mar. 2010.
19 JOIA, L. A.; OLIVEIRA, L.C. B. de. Criação e teste de um modelo para avaliação de *websites* de comércio eletrônico. *Revista de Administração Mackenzie* (RAM), São Paulo, v. 9, n.1, p. 11-36, 2008.
20 DINIZ, E. H. Comércio eletrônico: fazendo negócios por meio da internet. *Revista de Administração Contemporânea* (RAC), São Paulo: v. 3, n. 1, p. 71-86, jan./abr. 1999.
21 CATALANI, L. et al. *E-commerce*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
22 CATALANI, L. et al. *E-commerce*. Rio de Janeiro: FGV, 2004. p. 21.
23 DINIZ, E. H. Comércio eletrônico: fazendo negócios por meio da internet. *Revista de Administração Contemporânea* (RAC), São Paulo: v. 3, n. 1, p. 71-86, jan./abr. 1999.
24 DINIZ, E. H. Comércio eletrônico: fazendo negócios por meio da internet. *Revista de Administração Contemporânea* (RAC), São Paulo: v. 3, n. 1, p. 71-86, jan./abr. 1999.

conectado o que aumentou a demanda por serviços de telefonia. Isso permitiu qualificar também o nível de segurança disponível adotado para as empresas trocarem informações.

A importância da confiança no mercado virtual também foi percebida nas pesquisas de comportamento do consumidor na *web*. Em grande parte dos casos, a segurança deficiente e a falta de confiabilidade ainda são apontadas como motivos pelos quais algumas pessoas não fazem compras *online*, conforme Hanson[25] citado por Jóia e Oliveira.[26]

Na medida em que a internet cria hábitos de compra em que clientes e vendedores estão, espacial e temporariamente, separados, as partes envolvidas se mantêm anônimas durante uma transação. Como vendedores e clientes precisam avaliar a integridade e respeitabilidade da outra parte, a confiança é um fator de muita importância no comércio eletrônico, que propicia o desenvolvimento de novos produtos e mesmo de novos modelos de negócio, segundo Diniz[27] e Bloch; Pigneur e Segev.[28]

Dessa forma, conforme Jóia e Oliveira,[29] o processo de envolvimento do cliente e a diversidade de informações existentes sobre o produto tornam-se relevantes, na medida em que a internet é um meio que não estimula as compras por impulso. O cliente precisa estar convencido da utilidade de um produto, para querer adquiri-lo. Geralmente, os consumidores compram de varejistas de marca reconhecida, mesmo que estes não ofereçam o produto que procuram pelo menor preço. A confiança nas transações *online* está se tornando um fator-chave de sucesso das atividades na internet.[30] Albertin[31] divulgou que "[...] o mercado eletrônico é um fato da vida e que está se tornando mais prevalecente a cada dia. Ele contribui para a realização de um

[25] HANSON, W. *Principles of internet marketing*. Cincinnati: South-Western College Publishing, 2000.
[26] JÓIA, L. A.; OLIVEIRA, L.C. B. de. Criação e teste de um modelo para avaliação de *websites* de comércio eletrônico. *Revista de Administração Mackenzie* (RAM), São Paulo, v. 9, n. 1, p. 16, 2008.
[27] DINIZ, E. H. Comércio eletrônico: fazendo negócios por meio da internet. *Revista de Administração Contemporânea* (RAC), São Paulo: v. 3, n. 1, p. 71-86, jan./abr. 1999.
[28] BLOCH, M.; PIGNEUR, Y.; SEGEV, A. On the road of electronic commerce: a business value framework, gaining competitive advantage and some research issues. *CITM Working Paper*, mar. 1996.
[29] JÓIA, L. A.; OLIVEIRA, L. C. B. de. Criação e teste de um modelo para avaliação de *websites* de comércio eletrônico. *Revista de Administração Mackenzie* (RAM), São Paulo, v.9, n.1, p.11-36, 2008.
[30] TURBAN, E. *Eletronic commerce:* a managerial perspective. Nova Jersey: Prentice Hall, 2000.
[31] ALBERTIN. A. L. Comércio eletrônico: benefícios e aspectos de sua aplicação. *Revista de Administração de Empresas* (RAE) São Paulo, v. 38, n. 1, p. 54, jan./mar. 1998.

mercado econômico ideal, como um lugar abstrato para trocas com informações completas, onde os custos de transação não são considerados".

Os mercados eletrônicos, segundo Diniz,[32] distinguem-se por suas facilidades: sua onipresença; facilidade de acesso à informação; baixo custo de transação. Sendo definido como a compra e a venda de informações, produtos e serviços, através de redes de computadores. Catalani et al.[33] consideram que a relação "preço/performance do poder de processamento dos sistemas de computação tem dobrado a cada 18 meses", lembrando a Lei Moore.

Ou seja, o conjunto de atividades auxiliares, que incluem novo enfoque para a pesquisa de mercado, geração e condução qualificadas de vendas, anúncios, compra e distribuição de produtos, suporte a cliente, recrutamento, relações públicas, administração da produção, distribuição de conhecimento e transações financeiras; os benefícios como promoção de produtos, novo canal de vendas, inovação, tempo para comercializar, novas operações e oportunidades de negócio demonstram o amadurecimento do mercado.

Albertin[34] comenta que a avaliação dessas contribuições oferecidas pelo CE às empresas, ainda não foca na principal parte dos seus processos de negócio, que são os relacionamentos externos com seus clientes. Prates e Ospina[35] lembram que a tecnologia é o fator principal da mudança, na transformação dos empreendimentos. Mas, tais modificações não se reduzem apenas ao modo de produzir bens e serviços, mas alteram os novos processos e aparelhos, que atingem por completo a estrutura e o comportamento das organizações, repercutindo diretamente em sua gestão e nos clientes. É um novo ângulo para se avaliar.

O uso de ferramentas de apoio de decisão para a pequena empresa é fator diferencial. Esses sistemas, de acordo com Catalani et al.,[36] são itens de primeira necessidade para profissionais, cujas decisões definem os destinos

[32] DINIZ, E. H. Comércio eletrônico: fazendo negócios por meio da internet. *Revista de Administração Contemporânea* (RAC), São Paulo: v. 3, n. 1, p. 71-86, jan./abr. 1999.
[33] CATALANI, L.et al. *E-commerce*. Rio de Janeiro: FGV, 2004, p. 44.
[34] ALBERTIN, A. L. O comércio eletrônico evolui e consolida-se no mercado brasileiro. *Revista de Administração de Empresas* (RAE) São Paulo, v. 40, n. 4, p. 101-108, out./dez. 2000.
[35] PRATES, G. A.; OSPINA, M. T. Tecnologia da informação em pequenas empresas: fatores de êxito, restrições e benefícios. *Revista de Administração Contemporânea* (RAC), São Paulo, v. 8, n. 2, p. 9-26, abr./jun. 2004.
[36] CATALANI, L. et al. *E-commerce*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

de produtos e serviços e, em consequência, o êxito ou o fracasso das organizações. Catalani et al.[37] oferecem algumas características encarando o CE como um negócio de futuro, em que as demais relações, como preço, performance, processamento dos sistemas, custos operacionais das operações do varejo na internet operam com lucro, e o atendimento está diretamente relacionado com a capacidade de o empreendimento ter essas operações de forma integrada.

As pequenas e médias empresas (MPEs) estão considerando que o CE pode ser um benfeitor, porém não conseguem ainda avaliar, em termos de custo/benefício, o investimento realizado. Os benefícios com maior intensidade, por outro lado, estão relacionados à melhoria de concepção das funções produtivas, e de outro principalmente ao aumento da satisfação do usuário, devido aos controles e à velocidade de resposta ao cliente. Segue histórico parcial dos empreendimentos que são foco de estudo deste artigo.

Empreendimentos solidários: histórico parcial

Segundo Vechia et al.,[38] a expressão Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCP) passou a ser utilizada em 1996, na Universidade Federal do Rio de Janeiro, devido a um projeto, cuja atuação envolvia o meio universitário e um grupo de trabalhadores, com princípios coletivos, solidários e autogestionários, que tentavam empreender seus negócios. Essa troca de conhecimentos consolidou as incubadoras de trabalhadores.

A noção de Economia Solidária, conforme Azambuja,[39] ainda se identifica com um potencial para a resolução dos problemas gerados na sociedade capitalista, pois é uma alternativa ao trabalho e renda, na economia, gerando uma força transformadora para os MPEs. A resolução dos problemas pode estar centrada na visão de Jean-Louis Laville,[40] que pensa "a

[37] CATALANI, L. et al. *E-commerce*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
[38] VECHIA, R.D. et al. A rede de ITCPS: passado, presente e alguns desafios para o futuro. *Revista Diálogo,* Canoas, n. 18, p. 115-120, jan./jun. 2011.
[39] AZAMBUJA, L. R. Os valores da economia solidária. *Sociologias,* Porto Alegre, ano 11, n. 21, p. 282-317, jan./jun. 2009. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-45222009000100012...scielo.>. Acesso em: jun. 2014.
[40] LAVILLE, Jean-Louis (Org.). *Economía social y solidaria*: una visión europea. Buenos Aires: Altamira, 2004.

economia mercantil, economia não mercantil e economia não monetária" (LAVILLE,[41] citado por AZAMBUJA)[42] e de Mance[43] cujo "potencial estaria na noção de colaboração solidária como estratégia para a sociedade capitalista" (apud AZAMBUJA).[44] Ambas as teorias reforçam os princípios da economia solidária. Segundo Dowbor[45] "[...] não podemos mais trabalhar com reprodução do capital, na visão econômico-tradicional, para depois acrescentar os remendos sociais ou complementos ambientais".

Historicamente, a REDE de ITCPs surgiu pouco depois de 1998, conforme Vechia[46] num momento, onde diversos setores economicamente dominantes reagiam politicamente ao avanço da esquerda. Essas incubadoras universitárias criaram um compromisso de repasse de tecnologia e conhecimento, no qual os aportes financeiros do governo foram por meio da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), órgão do Ministério da Ciência e Tecnologia do governo federal, que difundiu metodologias de atuação e experiências que ampliaram a Rede e criaram a Unitrabalho. Ou seja, a

> [...] REDE DE ITCPs foi convidada [...] a fazer parte de uma rede mais ampla, a Rede Inter universitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho (REDE UNITRABALHO), constituindo-se como seu "PROGRAMA NACIONAL DE INCUBAÇÃO DE COOPERATIVAS POPULARES – REDE DE ITCPs". A formação da REDE e seu ingresso na UNITRABALHO foram decisivos para a difusão da proposta das ITCPs. A UNITRABALHO era uma rede formada por pesquisadores das mais diversas áreas do conhecimento, que se articulava em núcleos por universidade. O fato de que ela era uma fundação universitária, criada por reitores progressistas e controlada por um conselho formado pelos dirigentes das universidades, haviam dado um caráter de legitimidade e reconhecimento institucional muito amplo e, nessa época, já contavam com cerca de 45 (quarenta e cinco) universidades filiadas .[47]

---

41 LAVILLE, Jean-Louis (Org.). *Economía social y solidaria*: una visión europea. Buenos Aires: Altamira, 2004.

42 AZAMBUJA, L. R. Os valores da economia solidária. *Sociologias,* Porto Alegre, ano 11, n. 21, p. 290, jan./jun. 2009. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-45222009000100012...scielo.> Acesso em: jun. 2014.

43 MANCE, Euclides A. *A revolução das redes*: a colaboração solidária como uma alternativa pós-capitalista à globalização atual. Petrópolis: Vozes, 1999.

44 AZAMBUJA, L. R. Os valores da economia solidária. *Sociologias,* Porto Alegre, ano 11, n. 21, p. 288, jan./jun. 2009. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-45222009000100012...scielo.>. Acesso em: jun. 2014.

45 DOWBOR, L. *A reprodução social*. Petrópolis: Vozes, 2003. p. 11.

46 VECHIA, R.D. et al. A REDE DE ITCPS – passado, presente e alguns desafios para o futuro. *Revista Diálogo*, Canoas, n. 18, p.115, jan./jun. 2011.

47 VECHIA, R.D. et al. A REDE DE ITCPS – passado, presente e alguns desafios para o futuro. *Revista Diálogo*, Canoas, n. 18, p. 123, jan./jun. 2011.

A importância desse Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (Proninc) nos anos de 1998 e 2000 financiou e consolidou as primeiras incubadoras localizadas no Rio de Janeiro, Ceará, em São Paulo, Pernambuco, no Paraná e na Bahia. Notou-se que legislações oportunizaram a captação orçamentária, com convênios e prestação de serviços, entre outros recursos. A REDE de ITCPs cresceu e enfrentou desafios. Contudo, os ideais da economia solidária também cresceram. O desenvolvimento de programas e políticas públicas oportunizou a consolidação dos princípios éticos e políticos das incubadoras, que existem até hoje. Os estatutos incluem:

> a autogestão dos empreendimentos e a defesa de uma sociedade mais justa, mais democrática e menos desigual; a articulação plena entre ensino, pesquisa e extensão; a defesa do estabelecimento de um compromisso efetivo da universidade para com os setores populares, em suas aspirações e projetos; o exercício da autogestão no interior das incubadoras, superando as hierarquias tradicionais entre docentes, técnicos e discentes; a interdisciplinaridade das equipes, que atuam nas incubadoras; finalmente, a participação ativa nos fóruns de organização política e econômica dos empreendimentos de economia solidária.[48]

A incubação exigiu sempre um grande esforço dos empreendimentos e das coordenações, para uma intervenção interdisciplinar na solução dos problemas capitalistas. Assim, a implantação de redes de economia solidária, conforme Azambuja,[49] "conectam unidades de produção e de consumo, em um movimento recíproco de realimentação, permitindo a geração de emprego e renda, o fortalecimento da economia e do poder local, bem como uma transformação cultural das sociedades". Estes conceitos colaboram para criar políticas públicas de Economia Solidária, pois os

> [...] empreendimentos de Economia Solidária são sociedades que desempenham atividades econômicas cuja gestão é exercida democraticamente pelos trabalhadores que dela participam. Os empreendimentos de economia solidária podem ser divididos em

[48] VECHIA, R.D. et al. A REDE DE ITCPS – passado, presente e alguns desafios para o futuro. *Revista Diálogo*. Canoas, n. 18, p. 144, jan./jun. 2011.
[49] AZAMBUJA, L. R. Os valores da economia solidária. *Sociologias,* Porto Alegre, ano 11, n. 21, p. 290, jan./jun. 2009. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-45222009000100012...scielo>. Acesso em: jun. 2014.

> empreendimentos de autogestão e empresas de autogestão. Seus atos constitutivos devem prever a existência de mecanismos democráticos de gestão e definição em assembléia de questões como: política de remuneração, política disciplinar, política de saúde e previdência, formas de organização da produção e destinação solidária dos resultados. Os princípios autogestionários, tais como: tomadas de decisões democráticas e coletivas, transparência administrativa, solidariedade e fraternidade, trabalho mútuo, valorização das pessoas e cidadania, também devem constar nos atos constitutivos dos empreendimentos e empresas autogestionárias, e não podem ser alterados ou retirados em mudanças estatutárias posteriores.[50]

Complementando, Singer[51] identificou o grande potencial transformador da Economia Solidária que, seguindo outra dinâmica, com foco autogestionário, retomou os valores ideológicos dos trabalhadores. Nesse sentido,

> [...], através das relações entre consumidores e produtores surgiriam redes que visariam à satisfação das necessidades e à geração de trabalho e renda dos seus participantes. É a partir deste "circulo virtuoso" de consumo e produção que surge, junto à sociedade capitalista, uma nova forma de organização social e econômica que, à medida que aumentam suas dimensões, substituiria o capitalismo.[52]

Castells[53] e Schumpeter[54] na economia também destacaram esse círculo virtuoso, de introduzir produtos no mercado significando concentrações de produção e de inovação chamadas de "novas combinações". Essas são enfatizadas por um comportamento inovador da receptividade e do engajamento e suporte em relação a novas ideias, em que o surgimento de novos produtos e serviços cria novas tecnologias de processos. Em outras palavras, trata-se da manifestação da vontade do indivíduo em empreender e

---

[50] GONÇALVES, W. A. A nova lei de falências e as empresas recuperadas sob o sistema da autogestão. *Revista Mercado de Trabalho* (Ipea), n. 20, p. 53, set. 2005.
Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4898/5/mt_28_5fal%C3%AAncia.pdf>. Acesso em: dez. 2015.

[51] SINGER, P. *Globalização e desemprego*: diagnóstico e alternativas. 4. ed. São Paulo: Contexto, 2000.

[52] AZAMBUJA, L. R. Os valores da economia solidária. *Sociologias,* Porto Alegre, ano 11, n. 21, p. 290, jan./jun. 2009. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-45222009000100012...scielo.>. Acesso em: jun. 2014.

[53] CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

[54] SCHUMPETER, J. *Teoria do desenvolvimento econômico*: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

introduzir novidades por meio da experimentação e de processos criativos, com o objetivo de desenvolver novos produtos, serviços ou processos.

A economia solidária na Região do Vale dos Sinos se desenvolveu a partir dessas novas combinações numa escala menor. Os dados do Sistema de Informações da Economia Solidária foram computados em mais de cem empreendimentos, trabalhando em diferentes segmentos produtivos como: decoração, produção de alimentos, artesanatos, produtos à agricultura familiar, reciclagem, desing, etc. Esses Fóruns Municipais de Economia Solidária ganharam espaço de articulação. As organizações da sociedade civil, a partir da Rede ITCPs, atuam com as universidades, e a rede de gestores, das prefeituras da região. A economia solidária da região do Vale dos Sinos participou das coordenações regionais e estaduais, das edições do Fórum Social Mundial (FSM).

A busca por alavancar espaços para a comercialização direta reuniu essas organizações em diferentes cadeias produtivas, transformando o trabalho, as finanças numa proposta de desenvolvimento solidário para a região. A maior articulação regional, na perspectiva de construir e consolidar a economia solidária, foi oficializar o comércio eletrônico em empreendimentos. Assim, o trabalho, que exerce uma influência considerável sobre a motivação dos trabalhadores, também exerce sobre sua satisfação e sua produtividade, apresentando um sentido para aqueles que o realizam. Segundo Morin, o modelo de Hackman e Oldha o destaca três características que contribuem para dar sentido ao trabalho:

> 1. A variedade das tarefas: a capacidade de um trabalho requerer uma variedade de tarefas que exijam uma variedade de competências. 2. A identidade do trabalho: a capacidade de um trabalho permitir a realização de algo do começo ao fim, com um resultado tangível, identificável. 3. O significado do trabalho: a capacidade de um trabalho ter um impacto significativo sobre o bem-estar ou sobre o trabalho de outras pessoas, seja na sua organização, seja no ambiente social. A autonomia, ou seja, a capacidade de um trabalho deixar uma boa margem de liberdade, de independência e de discrição à pessoa para ela determinar as maneiras de realizá-lo, traz consigo o sentimento de responsabilidade pela realização das tarefas e pela obtenção dos objetivos fixados. Finalmente, o feedback: a capacidade de realizar as tarefas resulta da informação que o indivíduo obtém diretamente do seu

> desempenho, permitindo-lhe fazer os ajustes necessários para que alcance os objetivos de desempenho.[55]

O trabalho que sempre foi central na vida das pessoas, pois oferece o desenvolvimento da atividade psíquica, cultural e social, aos contextos nos quais ele se insere, caracterizando condições e desenvolvimento profissional, assim a economia solidária busca permanentemente formas sustentáveis para sua produtividade. Este embasamento teórico permite a análise dos dados dessas novas formas eletrônicas, como alternativas democráticas, fazendo uso das ferramentas *online* junto aos empreendimentos de economia solidária.

Método

O objetivo metodológico, segundo Ackoff,[56] citados por Lakatos; Marconi,[57] "não é somente aumentar o conhecimento, mas o de aumentar as nossas possibilidades de continuar aumentando o conhecimento". Nesse sentido, a pesquisa do tipo quantitativo-descritivo "consiste em investigação empírica, cuja principal finalidade é o delineamento ou a análise das características do fato ou fenômeno". (LAKATOS; MARCONI).[58] Tendo um caráter de levantamento intencional, segundo Gil,[59] a investigação se caracterizou pela interrogação direta daqueles, cujo comportamento se desejou conhecer.

O universo da pesquisa está representado no Corede Vale do Rio dos Sinos, que reúne 14 municípios do Rio Grande do Sul, onde os empreendimentos, conforme os dados do Sistema de Informações da Economia Solidária totalizam um cadastro aproximado de 7.299 registros (dados de 2007). Participaram da amostra não probabilística e intencional aqueles elementos representativos da população em geral, que participam ativamente da REDE de ITCPs, que atualmente reúne um total de 60 empreendimentos divididos em diferentes segmentos produtivos.

---

[55] MORIN, E. Os sentidos do trabalho. *Revista de Administração de Empresas* (RAE) São Paulo: FGV/ EAESP, v. 41, n 3, p. 10, jul./set. 2001.
[56] ACKOFF, Russell L. *Planejamento da pesquisa social*. 2. ed. São Paulo: EPU: Edusp, 1975.
[57] LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. *Técnicas de pesquisa*. 6. ed. São Paulo: Atlas. 1990. p. 22.
[58] LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. *Técnicas de pesquisa*. 6. ed. São Paulo: Atlas. 1990. p. 76.
[59] GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

A pesquisa selecionou os representantes, que estavam participando da Feira de Economia Solidária no Município de Novo Hamburgo, que acontece mensalmente e que, portanto, não reúnem todos os empreendimentos cadastrados, mas é considerada a mais representativa do movimento. O pesquisador está interessado na "[...] função desempenhada, cargo ocupado, prestígio social de líderes de opinião nessa comunidade. Pressupõe-se que essas pessoas, por palavras atos ou atuações têm propriedade de influenciar a opinião dos demais".[60]

O tipo de pesquisa utilizado, conforme Vergara,[61] utilizou critérios quanto aos fins e meios. Nesse sentido, a pesquisa buscou tornar compreensível ao pesquisador o uso do comércio eletrônico pelos empreendimentos em estudo. A coleta de dados ocorreu com aplicação da técnica de questionários restrita aos empreendimentos dessa Rede ICTs. O tratamento de dados seguiu abordagem qualitativa e quantitativa. A validez da codificação buscou a coerência e propriedade com o tipo de pesquisa, pois, segundo Lakatos; Marconi[62] tudo deve ser entendido e vivido realisticamente.

Análise de dados

Os questionários aplicados destacaram o perfil dos representantes dos empreendimentos na amostra, sendo os respondentes 20% do sexo masculino e 80% do sexo feminino. A faixa etária dos respondentes concentrou-se em 20% de 30 a 35 anos e 80% acima de 36 anos. Notou-se que o tempo de atuação em vendas de varejo é significativo (10% com 35 anos de experiência; 30% de 15 a 20 anos; 20% com até 10 anos; e 40% com até 5 anos de experiência). No entanto, há dois anos surgiu um modo diferenciado de realizar as vendas: o comércio eletrônico em 90% dos empreendimentos.

[60] LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. *Técnicas de pesquisa*. 6. ed. São Paulo: Atlas. 1990, p. 4.
[61] VERGARA, S. C. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.
[62] LAKATOS, E.M., MARCONI, M. de A. *Fundamentos de metodologia científica*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

O perfil comprovou as teorizações de Castells;[63] Mesias et al.[64] estão em consonância com o tema, pois a atualização no mundo dos negócios, nas últimas décadas, incorporou às novas formas de tecnologia da informação a internet, que mudou os hábitos e costumes dos indivíduos.

As MPES, que numa faixa de 5 a 35 anos de experiências em vendas de forma tradicional, passaram a utilizar o comércio eletrônico. Tais comprovações vão ao encontro do que expõe Mance.[65]

> Nos últimos anos várias tecnologias sociais foram desenvolvidas no campo da economia solidária, algumas das quais foram inspiradoras de políticas públicas ou nelas incorporadas. Entre elas elenca-se o Portal da Economia Solidária: sistema interativo na Internet com a finalidade de divulgar produtos e Serviços solidários; facilitar a reorganização das cadeias produtivas e a apropriação de tecnologias sustentáveis pelos diversos atores das redes; dar suporte à Bolsa de Negócios; oferecer serviços de Comércio Eletrônico para as redes de comercialização; divulgar a agenda da economia solidária; Disponibilizar softwares solidários, materiais para qualificação técnica, ecológica e social dos empreendimentos e informações aos consumidores.

Questionados sobre a utilização do comércio eletrônico, 90% respondeu de forma positiva destacando o mesmo índice de aprovação às vantagens disponibilizadas por esse tipo de comércio, ou seja, um percentual de 90% dos respondentes. É possível relacionar analiticamente, conforme Saccol[66] e Jóia; Oliveira,[67] que os empreendimentos passaram por um alinhamento estratégico para a utilização da internet e do *site web*, visto que incorporaram conhecimentos e um aprendizado incremental. Embora não seja necessária a utilização da internet para a realização das vendas, como

---

[63] CASTELLS, M. *A Sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

[64] MESIAS, T. et al. Aceitação do e-commerce na Colômbia: um estudo para a cidade de Medellín. *Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión* [online]. Bogotá, n. 2, v. 19, p. 9-23, 2011. ISSN 0121-6805, Disponível em: **<**http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0121-68052011000200002&lng=es&nrm=iso&tlng=pt**>.** Acesso em: jun. 2014.

[65] MANCE, Euclides André. *A revolução das Redes de Colaboração solidária*. Encontro Internacional de Ecônomas Salesianas, Sevilha: Espanha, junho de 2005, p. 9. Disponível em: http://www.solidarius.net/mance/biblioteca/A_Revolucao_das_Redes_de_Colaboracao_Solidaria.pdf. Acesso em: dez. 2015.

[66] SACCOL, A.C.Z. Alinhamento estratégico da utilização da internet e do comércio eletrônico: os casos Magazine Luiza e Fleury. *Revista de Administração Contemporânea* (RAC), São Paulo, v. 9, n. 2, p. 59-80, abr./jun. 2005.

[67] JOIA, L. A.; OLIVEIRA, L.C. B. de. Criação e teste de um modelo para avaliação de websites de comércio eletrônico. *Revista de Administração Mackenzie* (RAM), São Paulo, v. 9, n. 1, p. 11-36, 2008.

era realizado até recentemente, para Mance "[...] a utilização da Internet pode facilitar bastante a organização e funcionamento das redes solidárias [...]". Destacam-se, entre outros

> [...] as listas de mensagens ou fóruns eletrônicos e as várias funções que pode oferecer um sítio-web para facilitar essas interligações e fluxos entre os integrantes da rede – particularmente no que se refere aos fluxos de comunicação, comercialização de produtos e serviços, intercâmbio tecnológico, capacitação e articulação de redes locais, nacionais e internacionais.[68]

Foram questionados sobre os produtos oferecidos pelos *sites*, bem como a sua divulgação, e 70% consideraram que os *websites* permitiram, em suas interfaces, atuar como um mostruário, catálogo de produtos, vendedor, caixa, suporte, assistência técnica, serviços pós-venda, etc. alterar o tempo, os esforços de marketing, aumentando a esperteza nos segmentos-alvo e abrangência em novos clientes. Dentre outros, estes foram alguns motivos da grande adesão dos empreendimentos. Assim, no campo da comercialização, "a internet pode ser um impulso", no que se refere:

> [...] à qualidade dos produtos, embalagem e frete, compondo custos com sustentabilidade social e ecológica, à produção de catálogo de produtos, serviços e fornecedores, a localizar as necessidades dos consumidores e produtores, desenvolver logística solidária de distribuição e armazenagem, cultivar a relação produtor/consumidor, a garantir uma intermediação eficiente que seja benéfica tanto para os produtores quanto para os consumidores, referenciada em princípios de cooperação e solidariedade, a gerenciar corretamente a informação, a compreender o encadeamento solidário dos diversos serviços entre o produtor e o consumidor como parte da construção de cadeias produtivas solidárias, a organizar pontos de comercialização permanentes e a desenvolver sistemas de comercialização eletrônica; criação de feiras e mercados [...], a identificar e mapear o potencial de compra e venda dos grupos e organizações existentes, à elaboração de guias de orientação sobre a montagem de feiras locais, regionais e nacionais (planejamento, gerenciamento e captação de patrocínios).[69]

---

[68] MANCE, Euclides André. *A revolução das Redes de Colaboração solidária*. Encontro Internacional de Ecônomas Salesianas, Sevilha: Espanha, junho de 2005, p. 12. Disponível em: http://www.solidarius.net/mance/biblioteca/A_Revolucao_das_Redes_de_Colaboracao_Solidaria.pdf. Acesso em: dez. 2015.

[69] GOMES, Rosemary; MANCE, Euclides André. Construindo a socioeconomia popular e solidária no Brasil. *Revista Proposta*, n. 93-94, p. 16, jun./nov. 2002, Disponível em: <http://www.solidarius.com.br/mance/biblioteca/construindo.pdf>. Acesso em: dez. 2015.

Jóia e Oliveira[70] reforçam essa questão, quando destacam o processo de envolvimento do cliente, que, devido à diversidade de informações existentes sobre o produto, faz com que o mesmo deseje adquirir o produto. A confiança nas transações *online* tornou-se um fator-chave de sucesso nas atividades na internet, segundo Turban.[71] Na pesquisa empírica, notou-se que a privacidade e o sistema de segurança do comércio eletrônico foi um item que obteve 70% de afirmações positivas. Para Albertin[72] são essas adesões afirmativas que permitem contribuir para a realização de um mercado econômico ideal, onde os custos de transação não são considerados.

Sobre a forma de gestão das vendas, pelo comércio eletrônico, obteve-se aprovação de 70%. Para Jóia, Oliveira[73] e Diniz,[74] as organizações pretendem aumentar sua influência sem perder a qualidade e a personalização do atendimento, mesmo no comércio virtual, pois poderão promover maior contato entre a empresa e o cliente, distinguindo suas facilidades, sua onipresença; acesso à informação e o baixo custo de transação.

O sistema de pagamento também obteve aprovação de 90% dos respondentes, que concordam com as formas de coberturas realizadas por cartões; e 80% concordam com a entrega dos produtos e o tempo oferecido e divulgado pelos *sites*. Ou seja, 80% dos representantes dos empreendimentos de Economia Solidária destacaram que os serviços virtuais são adequados.

Todas as atividades auxiliares, mercado, condução qualificadas de vendas, anúncios, compra e distribuição de produtos, suporte a cliente, recrutamento, relações públicas, administração da produção, distribuição de conhecimento e transações financeiras, os benefícios como promoção de produtos, novo canal de vendas, inovação, tempo, operações e oportunidades de negócio demonstram o amadurecimento desse mercado, tendo sido consideradas adequadas nos negócios por 80% dos empreendimentos nessa

[70] JOIA, L. A.; OLIVEIRA, L.C. B. de. Criação e teste de um modelo para avaliação de *websites* de comércio eletrônico. *Revista de Administração Mackenzie* (RAM), São Paulo, v. 9, n. 1, p. 11-36, 2008.
[71] TURBAN, E. *Eletronic commerce:* a managerial perspective. Nova Jersey: Prentice Hall, 2000.
[72] ALBERTIN. A. L. Comércio eletrônico: benefícios e aspectos de sua aplicação. *Revista de Administração de Empresas* (RAE) São Paulo, v. 38, n. 1, p. 52-63, jan./mar. 1998
[73] JÓIA, L. A.; OLIVEIRA, L.C. B. de. Criação e teste de um modelo para avaliação de *websites* de comércio eletrônico. *Revista de Administração Mackenzie* (RAM), São Paulo, v. 9, n. 1, p. 11-36, 2008.
[74] DINIZ, E. H. Comércio eletrônico: fazendo negócios por meio da internet. *Revista de Administração Contemporânea* (RAC), São Paulo: v. 3, n. 1, p. 71-86, jan./abr. 1999.

amostra do Vale dos Sinos. Esse grupo amostral, embora limitado, ofereceu condições de refletir sobre essa tendência mundial. Mesmo os PMEs estão no chamado círculo virtuoso de consumo e produção, alavancando espaços e divulgação dos seus princípios e promovendo uma nova cultura e um novo sentido ao trabalho *online*.

Conclusão

Com o objetivo de verificar e descrever os empreendimentos de economia solidária frente ao comércio eletrônico, o estudo enfocou os pequenos e médios empreendedores da Rede de ITCPS – Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares da região do Vale dos Sinos.

Esses empreendimentos resgatam valores do trabalho, do capital social, como a solidariedade, autogestão e o próprio sentido real do trabalho em si, mas já identificaram alterações, quanto aos seus ganhos, devido ao uso do comércio eletrônico. A busca de aperfeiçoamento e a evolução no seu trabalho oportunizaram esse comportamento voltado à tecnologia. Mesmo nos momentos de feiras populares municipais e universitárias, os produtos podem e são comercializados e divulgados de forma digital. A questão da agilidade e comodidade através da internet, o acesso à informação, a segurança e confiança em trocar, comprar ou vender no ambiente virtual, superou o limite territorial e representou uma plataforma de oportunidades com várias ferramentas digitais, para atingir novos resultados para os negócios.

O artigo buscou captar e se aproximar da realidade da economia solidária, no Vale dos Sinos, no Rio Grande do Sul, identificando que os empreendimentos com um perfil varejista, com larga atuação profissional e tradicional com vendas, se aproximaram da tecnologia transformando sua empresa. Ao retratar esse panorama, as pequenas e médias empresas (MPEs) perceberam os benefícios com maior intensidade, junto às funções produtivas, e de outro principalmente ao aumento da satisfação do usuário, em melhoria de controles em face da maior velocidade de resposta junto aos seus clientes.

A Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCP) mantém seus princípios coletivos, solidários e auto gestionários e conseguiram empreender negócios de forma *online*, consolidando a Rede. As sugestões para futuras pesquisas podem ampliar o universo para outras redes e realizar o estudo com um número de variáveis mais subjetivas, constituindo um processo mais reflexivo sobre o comércio eletrônico.

Referências

ACKOFF, Russell L. *Planejamento da pesquisa social.* 2. ed. São Paulo: EPU: Edusp, 1975.

ALBERTIN. A. L. Comércio eletrônico: benefícios e aspectos de sua aplicação. *Revista de Administração de Empresas* (RAE) São Paulo, v. 38, n. 1, p. 52-63, jan./mar. 1998.

_____. O comércio eletrônico evolui e consolida-se no mercado brasileiro. *Revista de Administração de Empresas* (RAE) São Paulo, v. 40 . n. 4 . p. 101-108, out./dez. 2000.

AZAMBUJA, L. R. Os valores da economia solidária. *Sociologias,* Porto Alegre, ano 11, n. 21, p. 282-317, jan./jun. 2009. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-45222009000100012...scielo.> Acesso em: jun. 2014.

BLOCH, M.; PIGNEUR, Y.; SEGEV, A. On the road of electronic commerce: a business value framework, gaining competitive advantage and some research issues. *CITM Working Paper*, mar. 1996.

CATALANI, L et al. *E-commerce*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

CASTELLS, M. *A Sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CERTEAU, M. de; GIARD, L.; MAYOL, P. *A invenção do cotidiano*. 11. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

DEMO, P. *Complexidade e aprendizagem*: a dinâmica não linear do conhecimento. São Paulo: Atlas, 2002.

DINIZ, E. H. Comércio eletrônico: fazendo negócios por meio da internet. *Revista de Administração Contemporânea* (RAC), São Paulo: v. 3, n. 1, p. 71-86, jan./abr. 1999.

DOSI, G. Technological paradigms and tencological trajectories: a suggest interpretation of the determinants and directions of technical change. *Research Policy,* v. 11, n. 3, 1982.

DOWBOR, L. *A Reprodução Social.* Petrópolis: Vozes, 2003.

E-BIT. Evolução do comércio eletrônico brasileiro: 2010-2011. Webshoppers, São Paulo, 24. ed. 2011. Disponível em: <http://www.webshoppers.com.br/>. Acesso em: 20 jun. 2014.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GODIN, Seth. *Marketing idéiavírus*: como transformar suas idéias em epidemias que irão incendiar o mercado. Rio de janeiro. São Paulo: Campus, 2001.

GOMES, Rosemary; MANCE, Euclides André. Construindo a socioeconomia popular e solidária no Brasil. *Revista Proposta*, n. 93/94, jun./nov. 2002, p. 14-17. Disponível em: <http://www.solidarius.com.br/mance/biblioteca/construindo.pdf>. Acesso em: dez. 2015.

GONÇALVES, W. A. A nova lei de falências e as empresas recuperadas sob o sistema da autogestão. *Revista Mercado de Trabalho,* Ipea, n. 20, p 53-62, set. 2005.
Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4898/5/mt_28_5fal%C3%AAncia.pdf>. Acesso em: dez. 2015.

HANSON, W. *Principles of internet marketing*. Cincinnati: South-Western College Publishing, 2000.

HOFFMAN, D. L.; NOVAK, T. P.; PERALTA, M. *Building consumer trust in online environments*: the case for information privacy. 1998. Owen Graduate School of Management and Vanderbilt University. Disponível em: <http://www2000.ogsm.vanderbilt.edu>. Acesso em: nov. 2015.

JOIA, L. A.; OLIVEIRA, L.C. B. de. Criação e teste de um modelo para avaliação de *websites* de comércio eletrônico. *Revista de Administração Mackenzie* (RAM), São Paulo, v. 9, n. 1, p. 11-36, 2008.

LAKATOS, E.M.; MARCONI, M. de A. *Fundamentos de metodologia científica*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

_____. *Metodologia científica*. São Paulo: Atlas, 1986.

_____. *Técnicas de pesquisa*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1990.

LÉVY, Pierre. *Cibercultura.* São Paulo: Editora 34, 2003.

MANCE, Euclides André. *A revolução das Redes de Colaboração solidária*. Encontro Internacional de ecônomas salesianas, Sevilha: Espanha, junho de 2005. Disponível em: <http://www.solidarius.net/mance/biblioteca/A_Revolucao_das_Redes_de_Colaboracao_Solidaria.pdf>. Acesso em: dez. 2015.

MANCE, Euclides A. *A revolução das redes*: a colaboração solidária como uma alternativa pós-capitalista à globalização atual. Petrópolis: Vozes, 1999.

MESIAS, T. et al. Aceitação do e-commerce na Colômbia: um estudo para a cidade de Medellín. *Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión* [online]. Bogotá n. 2, v. 19, p. 9-23. ISSN 0121-6805, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0121-68052011000200002&lng=es&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: jun. 2014.

MORIN, E. Os sentidos do trabalho. *Revista de Administração de Empresas* (RAE) São Paulo: FGV/ Eaesp, v. 41, n. 3, p. 8-19, jul./set. 2001.

PRATES, G.A.; OSPINA, M. T. Tecnologia da informação em pequenas empresas: fatores de êxito, restrições e benefícios. *Revista de Administração Contemporânea* (RAC), São Paulo, v. 8, n. 2, p. 9-26, abr./jun. 2004.

SACCOL, A.C.Z. Alinhamento estratégico da utilização da internet e do comércio eletrônico: os casos Magazine Luiza e Fleury. *Revista de Administração Contemporânea* (RAC), São Paulo, v. 9, n. 2, p. 59-80, abr./jun. 2005.

SCHUMPETER, J. *Teoria do desenvolvimento econômico*: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO A MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). *Empresas intensificam busca de oportunidades para a Copa 2014.* Disponível em: <http://www.sebrae2014.com.br/Sebrae2014/>. Acesso em: 20 jun. 2014.

SINGER, P. *Globalização e desemprego*: diagnóstico e alternativas. 4. ed. São Paulo: Contexto, 2000.

SISTEMA NACIONAL de Informações em Economia Solidária (SIES). Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/sistema-nacional-de-informacoes-em-economia-solidaria/>. Acesso em: jul. 2014.

TURBAN, E. *Eletronic commerce:* a managerial perspective. Nova Jersey: Prentice Hall, 2000.

VECHIA, R.D. et al. A REDE DE ITCPS – passado, presente e alguns desafios para o futuro. *Revista Diálogo,* Canoas, n. 18, p. 115-120, jan./jun. 2011.

VERGARA, S. C. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

ZHU, Feng; ZHANG, Xiaoquan M. Impact of online consumer reviews on sales: the moderating role of product and consumer characteristics. *Journal of Marketing*, n. 74, p. 113-148, march, 2010.

Participação popular e movimentos sociais

Janaína Rigo Santin*
Mariane Favretto**

Resumo: O artigo problematiza a crise de legitimidade dos regimes democráticos contemporâneos e a necessária reaproximação entre Estado e Sociedade Civil. Analisa-se o papel dos movimentos sociais como prática que se adequa às necessidades emancipatórias da sociedade civil em qualquer época ou regime político, para então chegar aos problemas que limitam a efetividade da participação popular. Tal estudo é de extrema importância frente à fragmentação e heterogeneidade da sociedade atual, que demanda serviços e políticas públicas muito específicas, as quais são confrontadas com uma crise fiscal sem precedentes e, por consequência, uma crise de governabilidade e governança em âmbito global. Para tanto, defende-se a conjugação entre democracia participativa e representativa, com vistas a atingir uma gestão pública mais transparente, consensual, eficiente e democrática.
Palavras-chave: Democracia. Participação popular. Legitimidade. Eficiência. Movimentos sociais.

Abstract: These paper discusses the crisis of legitimacy in the contemporary democratic regimes and the necessary rapprochement between the state and civil society. It analyzes the role of social movements as a practice that suits emancipatory needs of civil society in any age or political regime, and then get to the problems that limit the effectiveness of public participation. This study is extremely important front of the fragmentation and heterogeneity of modern society, which demand very specific public services and policies, which are facing an unprecedented fiscal crisis and therefore a crisis of governance and governance globally. For this, it defends the combination of participatory and representative democracy, in order to achieve a more transparent, consensual, efficient and democratic governance.
Keywords: Democracy. Popular participation. Legitimacy. Efficiency. Social movements.

Considerações iniciais: governabilidade e governança

Neste limiar do século XXI, percebe-se uma situação crescente de declínio da governabilidade, tanto das democracias avançadas quanto das democracias recentes, com governos com fraco apoio popular. A perda da governabilidade e do apoio da sociedade civil por um governante é um

* Pós-Doutora pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (Bolsa Capes). Doutora em Direito das Relações Sociais pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba- PR, Brasil. Mestra em Instituições Jurídico-Políticas pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis – SC, Brasil. Advogada e professora no Mestrado em Direito e do Doutorado em História da Universidade de Passo Fundo. Professora na Universidade de Caxias do Sul. *E-mail*: < janainars@upf.br>
** Graduanda da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo (UPF), Passo Fundo-RS, Brasil. Bolsista de Iniciação Científica pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). *E-mail*: <mariane.favretto@hotmail.com>

problema grave, senão fatal, já que a governabilidade é confundida com a legitimidade do poder, ou seja, com o apoio dos governantes perante a sociedade civil.

Nos regimes democráticos, a governabilidade é obtida a partir dos seguintes fatores: a) da capacidade de suas instituições jurídicas e políticas intermediarem os interesses estatais e os interesses da sociedade civil; b) do oferecimento de medidas de responsabilização e *accountability* por parte dos políticos e dos burocratas em favor da sociedade; c) do atendimento pelo governo das demandas sociais; d) da existência de um contrato social básico, nos moldes hobbesianos, capaz de garantir às sociedades atuais padrões básicos de vida digna.

Por sua vez, governança é tida como capacidade financeira de governar e de cumprir as promessas constitucionais. Logo, percebe-se que a governança passa a ser pressuposto da governabilidade, já que é muito difícil para os representantes políticos manterem sua governabilidade quando não possuem recursos para fazer frente às políticas públicas necessárias, para garantir os direitos fundamentais previstos constitucionalmente aos cidadãos. E essa realidade pode ser vista em grande parte dos países, mesmo aqueles desenvolvidos, em especial neste início de século, quando a maioria deles, de uma forma ou de outra, encontra-se em crise ou com baixo crescimento econômico, situação que faz evidenciar as desigualdades e heterogeneidades de cada país, tanto em âmbito interno quanto externo.

Nas palavras de Bresserr Pereira, há governabilidade quando "o governo tem legitimidade assegurada por instituições políticas capazes de representar e intermediar interesses setoriais legítimos".[1] E há governança "quando o Estado tem capacidade financeira e administrativa de executar as políticas decididas pelo governo".[2]

Para aumentar a governabilidade e a governança dos representantes políticos, será necessário, em primeiro momento, democratizar o Estado, com a criação de instituições jurídicas e políticas capazes de intermediar os interesses internos, muitas vezes conflitantes em seus diversos grupos

[1] PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Reconstruindo um novo Estado na América Latina.* Brasília: Enap, 1998a. p. 10.
[2] PEREIRA, 1998a, p. 10.

sociais, regiões e etnias, como também os interesses heterogêneos das nações.[3] Tornar os cidadãos e grupos sociais cogestionários das leis e políticas públicas, com vistas a otimizar a aplicação dos recursos disponíveis para que, efetivamente, representem os interesses da população, bem como aumentar os mecanismos de *accountability* e de controle na destinação e aplicação destes recursos. Logo, é vital aprofundar o processo democrático de tomada das decisões e posterior controle sobre sua execução.

Na reflexão de Bobbio, democracia é "um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem *quem* está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais *procedimentos*".[4] De acordo com o autor, num regime democrático deve-se atribuir o poder de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas a um número muito elevado de pessoas, a partir da regra de procedimento da maioria. E para aqueles que são chamados a decidir é preciso assegurar-lhes os direitos de liberdade de opinião, expressão, reunião, associação.[5] Mas, é importante observar que os procedimentos democráticos devem impedir a "ditadura das maiorias", devendo também abrir canais para as manifestações e interesses das minorias, que não podem ser "sufocadas" pelos interesses majoritários. O ideal da democracia é direcionado, inclusive, para suprir as exigências das minorias emergentes, o que desconstrói o ideal democrático puramente majoritário. Sendo assim, olhar a democracia no sentido de ser este um regime das maiorias é um dos maiores equívocos cometidos atualmente.

Contradizendo o campo do senso-comum, que muitas vezes crê ser a democracia o regime das maiorias, Sartori defendeu sua tese de que nem as minorias nem as maiorias devem prevalecer no Estado Democrático. Para ele, a regra da maioria apenas continua a ser a melhor forma de tomada de decisão em eleições, por ser este o meio possível de utilização no processo.[6] Assim, visto que a democracia em sua complexidade abrange muito mais que o voto em eleições periódicas, o princípio participativo, como articulador da

[3] PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Revista Lua Nova.* São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998b.
[4] BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia:* uma defesa das regras do jogo. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997. p. 18. Grifo do autor.
[5] BOBBIO, 1997, p. 19.
[6] SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada:* o debate contemporâneo. São Paulo: Ática, 1994.

democracia contemporânea, deve trazer para a arena das deliberações políticas diversos interesses e demandas, inclusive aqueles das minorias.

Sabe-se que o desafio de consolidação da democracia e o seu aprendizado é um caminho árduo e tortuoso, a ser conquistado dia após dia, em especial no Brasil, país com uma experiência democrática muito recente e cheia de avanços e retrocessos. No dizer de Lefort[7] seguido por Chauí,[8] democracia é uma constante invenção, a ser arquitetada no cotidiano, criando-se novos direitos e reafirmando-se os já estabelecidos, reinstituindo-se o social e o político. Tem um caráter aberto e subversivo, questionando suas instituições e se recriando a todo o momento. Já Touraine salienta a necessidade de uma democracia de libertação dos indivíduos e de grupos dominados pela lógica do poder, a fim de limitá-lo e responder às demandas da maioria.[9]

No regime democrático, qualquer reforma exige muitas negociações entre vários interlocutores. Daí a necessidade de garantir a governabilidade e a legitimidade das decisões, a partir da implementação de uma administração consensual e participativa. Nesse sentido, salutares são as considerações de Clève, para o qual,

> a questão da democracia não pode ser posta apenas em termos de representatividade. Não há dúvida que em Estados como os modernos não há lugar para a prescindibilidade da representação política. Os Estados modernos, quando democráticos, reclamam pela técnica da representação popular. A nação, detentora da vontade geral, fala pela voz de seus representantes eleitos. Mas a cidadania não se resume na possibilidade de manifestar-se, periodicamente, por meio de eleições para o Legislativo e para o Executivo. A cidadania vem exigindo a reformulação do conceito de democracia, radicalizando, até, uma tendência que vem de longa data. Tendência endereçada à adoção de técnicas diretas de participação democrática. Vivemos, hoje, um momento em que se procura somar a técnica necessária da democracia representativa com as vantagens oferecidas pela democracia direta. Abre-se espaço, então, para o cidadão atuar, direta e indiretamente, no território estatal.[10]

[7] LEFORT, Claude. A questão da democracia. In: LEFORT, C. *Pensando o político:* ensaios sobre democracia, revolução e liberdade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. p. 32.
[8] CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia:* o discurso competente e outras falas. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1997. p. 24.
[9] TOURAINE, Alain. *O que é a democracia?* 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1996. p. 29.
[10] CLÈVE, Clémerson Merlin*. Temas de direito constitucional.* São Paulo: Acadêmica, 1993. p. 16-17.

Assim, o princípio democrático abraça postulados de uma teoria democrática representativa e também participativa. Prevê não só órgãos representativos, eleições periódicas e pluripartidarismo como, também, processos capazes de oferecer aos cidadãos efetivas condições de controle e de participação no processo decisório.

Logo, a crise de representatividade, governança e de governabilidade dos representantes políticos, neste limiar do século XXI, deve-se, principalmente, à falta de participação da população nas questões ligadas ao interesse público, em contraponto à existência de uma sociedade complexa marcada pela era da informação. Assim, o presente artigo pretende delinear a importância da incidência da participação social e da atuação da democracia participativa em conjunto com a representativa, de modo que se alcance maior legitimidade e eficiência nas decisões governamentais relativas à execução de políticas públicas voltadas aos direitos fundamentais. A forma de participação social posta em evidência aqui foi a dos movimentos sociais. Por fim, pretendeu-se elencar os possíveis motivos que dão ensejo à falta de participação popular no Brasil.

A participação popular como aliada de um Estado eficiente e legítimo

A governabilidade decorrente da aliança entre participação e representação aumenta o grau de legitimidade do poder. Já para garantir a governança, cruciais são combater a malversação do dinheiro público, o controle efetivo dos gastos e a superação da crise fiscal, a fim de otimizar os gastos, diminuir o grau de endividamento do país e a dependência de movimentações especulativas do capital, extremamente volátil.

É preciso tornar o Estado forte no aspecto financeiro, com dívida pública sob controle, fortalecimento do setor produtivo, desenvolvimento social e econômico, poupança pública positiva e diminuição da dependência dos capitais especulativos. Trata-se de possibilitar ao governo as condições financeiras de transformar em realidade as políticas públicas realizadoras dos direitos fundamentais previstos constitucionalmente. E ninguém melhor que a população para participar e ser ator e coadjuvante deste processo.

Nas palavras de Moreira Neto, "a democracia tradicional, apenas representativa, não tem condições de levar eficientemente os interesses, as aspirações e [...] os valores da sociedade ao plano do governo".[11] O que está em evidência no Brasil é a existência de uma crise de representatividade e, por consequência, de governabilidade e de governança, isto considerando que grande parte dos indivíduos não sente seus reais interesses sendo tratados como prioridade pelo Poder Público. Há uma quebra na base do contrato social formulado na modernidade, pois as promessas constitucionais estão sendo veementemente descumpridas, independentemente do partido que está no governo e da esfera federativa em questão, em especial aquelas que demandam um comportamento ativo do Estado, na formulação de serviços públicos com qualidade.

A insuficiência de participação social na tomada de decisões do Estado fica agravada quando se está diante de uma sociedade em rede, em constante comunicação nas mídias sociais e mergulhada em total complexidade. Perante o paradoxo de tal quadro, é necessário encontrar na participação social um meio de legitimar a atuação dos governantes em um Estado Democrático de Direito e, assim, reestabelecer a coerência e a eficiência da atuação estatal, no que diz respeito a políticas públicas capazes de satisfazer o interesse público e os direitos fundamentais.

A democracia representativa em crise não é capaz de canalizar as necessidades da sociedade pluralista de forma eficiente. E tal crise atinge tanto o Executivo, na formulação das políticas públicas, quanto o Legislativo, na elaboração das leis. No que tange aos problemas do parlamento, Kober expõe que um processo legislativo-democrático não deveria ser apenas "aquele em que a vontade da maioria parlamentar vota em um sentido único, mas aquele em que as minorias têm a possibilidade de discutir".[12] Nesse sentido, continua o autor ao dizer que o ideal é que o parlamentar vote "com a convicção de que está fazendo o melhor para a sociedade como um todo e não apenas para a maioria".[13]

---

[11] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo.* 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 112.
[12] KOBER, Edson Luiz. *Participação popular no processo legislativo.* Lajeado: Edição do Autor, 2005. p.14.
[13] KOBER, 2005, p. 14.

No entanto, a sociedade atual é diversa, plural e complexa, o que implica novos desafios para a atuação do Estado na seara do interesse público. Incide em uma era em que a tecnologia da informação atua de forma onipresente e atinge mesmo os que não possuem contato direto ou imediato com ela. Os avanços tecnológicos e as mídias sociais tornam a sociedade civil cada vez mais interligada e consciente de seus direitos e necessidades. O contato entre as demandas dos cidadãos trazido pelas novas tecnologias é altamente complexo e, por que não dizer, democrático, já que dá o mesmo peso e relevância a todas as opiniões. Assim, a consciência que advém desses meios forma uma força precursora que constrange alguns preceitos clássicos do Estado concebido na modernidade, tornando suas instituições políticas tradicionais incapazes de atender, de forma satisfatória, a complexidade e a pluralidade de interesses. Moreira Neto faz observações sobre a mudança no nível de conscientização da população neste século XXI:

> A elevação e a ampliação da consciência individual e coletiva trazem como consequência a percepção mais nítida dos interesses de toda ordem e a necessidade de diversificação das articulações sociais de todos os níveis para satisfazê-los, tornando a sociedade cada vez mais pluralista e organizada.[14]

Em contraponto, o Estado, utilizando-se apenas dos meios representativos tradicionais, não consegue canalizar de forma eficiente as demandas provenientes de uma sociedade pluralista e complexa, como a atual. Fato é que, no Brasil, algumas pessoas ainda vivem carentes de direitos fundamentais básicos, tais como: moradia, saneamento básico, saúde e educação, e isso é resultado também da distância entre administrador e administrado. Tais fatores contribuem para a crise de governança e governabilidade, que é agravada pela corrupção e pela malversação na utilização dos recursos públicos.

O sistema representativo atual, deficiente de diálogo com a população, compromete os interesses dos grupos marginalizados, pois não chega até eles. Até mesmo os valores legitimadores do próprio Estado, baseados no contrato social, como bem-estar, segurança, liberdade e igualdade, perdem

[14] MOREIRA NETO, 2001, p.121.

sua força na medida em que Estado e sociedade tornam-se mais distantes.[15] Em virtude disso, o exercício da democracia participativa torna-se indispensável para a mudança da relação entre Estado e sociedade, tornando-os mais próximos e articulando-os em mecanismos de colaboração e cooperação. Nesse sentido, a democracia participativa é responsável por "garantir a legitimidade dos governantes e de suas decisões".[16]

Portanto, uma ação administrativa eficiente é aquela que, além de legal, é legítima, e esta legitimidade é alcançada quando governantes se aproximam de governados, tornando a atuação do Estado condizente com os interesses e os valores dos cidadãos. O que deve ser considerado nada mais é que o equilíbrio entre as formas de democracia direta e indireta, de modo que o modelo adotado na Constituição Federal de 1988, em seu art. 1° parágrafo único – democracia semidireta –, torne-se concreto e eficiente para suprir as necessidades provenientes dos atuais padrões sociais. O bônus da participação popular também vai para os governantes e para a administração pública que, além de adquirirem maior legitimidade e coerência em suas decisões, encontrarão menos opositores, já que "as decisões públicas compartilhadas com os seus destinatários são cumpridas com mais empenho e com menos resistências".[17]

Nos ensinamentos de Bobbio, tanto a democracia direta quanto a democracia representativa são complexas em suas inúmeras possibilidades, de forma que se torna difícil identificar exatamente onde uma acaba e outra começa.[18] Ademais, nenhuma delas é considerada suficiente por si só. Pode-se dizer que a democracia direta está presente no início das deliberações populares, principalmente nos movimentos de bairros; no entanto, quando as deliberações passam pelo crivo do processo de canalização e de confronto com as demais demandas da cidade, elas precisam ser postas aos cuidados de um representante que as conduza de maneira fiel e organizada, até a administração pública e a sociedade política, ocorrendo, então, a

[15] SOARES, Fabiana de Menezes. *Direito administrativo de participação.* Belo Horizonte: Del Rey, 1997. p. 157-158.
[16] MOREIRA NETO, 2001, p. 112.
[17] MOREIRA NETO, 2001, p.15.
[18] BOBBIO, 1997, p. 52.

representatividade aliada à participação direta.[19] Portanto, "democracia representativa e democracia direta não são dois sistemas alternativos... mas são dois sistemas que se podem integrar reciprocamente".[20]

Assim, para que ocorra a efetivação dos ideais cobiçados há um longo caminho, não pouco tempestuoso, a ser percorrido tanto pelo Estado quanto pela sociedade, em uma "via de mão dupla". Levar as demandas sociais para dentro da esfera pública depende de uma sociedade organizada e atuante, possuidora de um espírito participativo. Por outro lado, precisa também de um governo flexível e receptível às demandas dos cidadãos, capaz de criar os mecanismos necessários para a materialização do conceito em que emerge a participação.[21] Nesse quadro, a teoria deliberativa de Habermas, na formulação de procedimentos democráticos e participativos de decisão sobre tutelas jurídico-políticas, é fundamental. Para Habermas, procedimentos democráticos de atuação congestionada entre sociedade civil e sociedade política aumentam a legitimação das ações da administração pública, tanto na sua definição quanto no posterior controle da sua execução, no qual todos os participantes do discurso têm iguais condições de fala, livres de coerções e coações para que, no final, predomine não a regra da maioria, mas sim o melhor argumento.[22]

Nas palavras de Faria, "a teoria democrática deliberativa afirma que o processo de decisão do governo tem de ser sustentado por meio da deliberação dos indivíduos racionais em fóruns amplos de debate e negociação".[23] A teoria do discurso de Habermas considera as deliberações que, firmadas pela autonomia do indivíduo e dos grupos que compõem a esfera pública, passam a atuar como balizadoras e, por isso, legitimadoras das decisões estatais. Os cidadãos e os movimentos sociais utilizam sua

[19] BOBBIO, 1997, p. 54.
[20] BOBBIO, 1997, p. 52.
[21] SANTIN, Janaína Rigo; FREITAS, Felipe Simor. O Estatuto da Cidade e a gestão democrática municipal. *Revista Mundo Jurídico,* Porto Alegre, ano 5, n. 21, set./out. 2003. Disponível em: <www.mundojuridico.com.br>. Acesso em: 25 out. 2014.
[22] SANTIN, Janaína Rigo. A gestão democrática municipal no Estatuto da Cidade e a teoria do discurso habermasiana. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná*, Curitiba-PR, v. 42, p. 121 – 131, 2005.
[23] FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 49, p. 47-68, 2000. p. 47 Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n50/a04n50.pdf>. Acesso em: 13 set. 2014.

autonomia para levar as demandas coletivas definidas nos espaços públicos para dentro da esfera pública, na qual estão presentes sociedade civil e sociedade política. Isso fará com que as decisões dos representantes sejam inspiradas e se deem a partir da interseção da alteridade e complexidade desses interesses.[24]

A democracia deliberativa permite ao cidadão usufruir de sua autonomia, podendo discutir e contrapor suas necessidades com as demais, dentro da esfera pública. O que contribui também para a materialização dos direitos fundamentais nas sociedades complexas, nas quais muitas vezes as decisões da administração não condizem com as necessidades reais da população.[25] Tanto a democracia participativa quanto a deliberativa afirmam que apenas a representatividade não é suficiente para promover a legitimação do Estado democrático. Para que ocorra essa legitimação, "os grupos organizados devem participar no interior dos aparelhos estatais de forma que as esferas do público e do privado possam se fundir".[26]

Ao considerar o que acontece nas sociedades democráticas em expansão, percebe-se que tais procedimentos democráticos de formação de leis e de políticas públicas não fazem surgir uma nova democracia, mas sim aperfeiçoam as formas já existentes (como a forma representativa), de maneira a atingir a complexidade social, ocupando novos espaços, diferentes dos burocráticos.[27]

Desse modo, o modelo democrático-participativo deve atuar em conjunto com a democracia representativa, com vistas a superar a crise de governabilidade e governança que atravessam as sociedades democráticas atuais, conferindo à representação maior legitimidade. A democracia participativa é essencial para o aprimoramento das ações estatais e é urgente em uma época marcada pelo pluralismo e pela complexidade social. No atual século XXI, portanto, quando se fala em representação eficiente, quer-se afirmar a satisfação dos reais interesses sociais, inclusive aqueles dos grupos

[24] HAMEL, Marcio Renan; SANTIN, Janaína Rigo. Relações sociais e sociedades pós-convencionais: reconfiguração do espaço público e dimensão do poder jurídico político. *Revista Justiça do Direito*, Passo Fundo, v. 25, p. 9-25, 2011.
[25] HAMEL; SANTIN, 2011.
[26] GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica.* São Paulo: Cortez, 2001. p.17.
[27] BOBBIO, 1997, p. 55.

emergentes, por meio do diálogo e da deliberação entre os diversos grupos que compõem a sociedade civil e a sociedade política. Para este desiderato, nada melhor que estudar os movimentos sociais, os quais reúnem os cidadãos em torno de demandas coletivas ou difusas pontuais. É a voz destes movimentos um importante elemento na definição de quais são os interesses da população.

Os movimentos sociais e o espaço público

As necessidades de levar os reais interesses da sociedade ao plano das ações do governo, incluindo também os interesses das minorias emergentes, e de efetivar de forma autônoma tais aspirações, encontram nos movimentos sociais uma possível potencialidade.

Os movimentos sociais podem ser brevemente caracterizados como "ações sociais coletivas de caráter sociopolítico e cultural que viabilizam formas distintas de a população se organizar e expressar suas demandas".[28] Apresentam-se como mecanismos essenciais para a ampliação da democracia e atuam na sociedade civil como mentores do interesse público. Podem assumir diversas designações, bem como diversas causas. Aparecem geralmente na forma de Organizações Sociais, Associações Civis, Sindicatos ou Conselhos.

No final do século XX e início do século XXI, os movimentos sociais deixaram de ser uma ferramenta apenas de busca por direitos sociais básicos, como moradia e alimentação. Atualmente, também tomam o cenário dos movimentos sociais as demandas decorrentes da pluralidade de interesses, de diversas ordens, magnitudes e proporções. Assim, as lutas não são mais apenas "voltadas para as *condições* de vida, ou para a redistribuição de recursos, mas para a *qualidade* de vida".[29] Nesse sentido, são importantes as conclusões de Maria da Glória Gohn sobre a temática:

[28] GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais na contemporaneidade. *Revista Brasileira de Educação,* Rio de Janeiro, v. 16, n. 47, p. 335, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v16n47/v16n47a05.pdf>. Acesso em: 20 set. 2014.

[29] ALONSO, Angela. As teorias dos movimentos sociais: um balanço no debate. *Revista Lua Nova,* São Paulo, n. 76, p.49-86, 2009. p. 3, grifo do autor.

> Na atualidade, os principais movimentos sociais atuam por meio de redes sociais, locais, regionais, nacionais e internacionais ou transnacionais, e utilizam-se muito dos novos meios de comunicação e informação, como a internet. Por isso, exercitam o que Habermas denominou de o agir comunicativo. A criação e o desenvolvimento de novos saberes, na atualidade, são também produtos dessa comunicabilidade. Na realidade histórica, os movimentos sempre existiram, e cremos que sempre existirão. Isso porque representam forças sociais organizadas, aglutinam as pessoas não como força-tarefa de ordem numérica, mas como campo de atividades e experimentação social, e essas atividades são fontes geradoras de criatividade e inovações socioculturais. A experiência da qual são portadores não advém de forças congeladas do passado – embora este tenha importância crucial ao criar uma memória que, quando resgatada, dá sentido às lutas do presente. A experiência recria-se cotidianamente, na adversidade das situações que enfrentam. Concordamos com antigas análises de Touraine, em que afirmava que os movimentos são o coração, o pulsar da sociedade. Eles expressam energias de resistência ao velho que oprime ou de construção do novo que liberte. Energias sociais antes dispersas são canalizadas e potencializadas por meio de suas práticas em "fazeres propositivos". Os movimentos realizam diagnósticos sobre a realidade social, constroem propostas. Atuando em redes, constroem ações coletivas que agem como resistência à exclusão e lutam pela inclusão social. Constituem e desenvolvem o chamado empowerment de atores da sociedade civil organizada à medida que criam sujeitos. Tanto os movimentos sociais dos anos 1980 como os atuais têm construído representações simbólicas afirmativas por meio de discursos e práticas. Criam identidades para grupos antes dispersos e desorganizados, como bem acentuou Melucci (1996). Ao realizar essas ações, projetam em seus participantes sentimentos de pertencimento social. Aqueles que eram excluídos passam a se sentir incluídos em algum tipo de ação de um grupo ativo.[30]

Ressalta-se que não há como constatar homogeneidade nos movimentos populares, pois como são produtos sociais diferem conforme as realidades e os problemas encontrados em cada contexto. Diferem também no modo e na proporção, dependendo do regime de Estado, da época ou do amadurecimento político de uma sociedade.[31] Perante a variabilidade e mutabilidade dos movimentos sociais, afirma-se que "se eles têm alguma característica em comum são a de compartilhar a força da moralidade em um sentido de (in)justiça na mobilização individual e no poder da mobilização social no desenvolvimento de sua força social",[32] no sentido de que

[30] GOHN, 2011, p. 335-336.
[31] GOHN, 2011, p. 342-343.
[32] FRANK, Andre. G.; FUENTES, Marta. Dez teses acerca dos Movimentos Sociais. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 17, p. 19-48, jun. 1989. p. 25. Disponível em:

"mobilizam seus membros de forma defensiva/ofensiva contra uma injustiça percebida a partir de um sentido moral compartilhado".[33]

Entretanto, o que se percebe é que, neste limiar do século XXI, há o surgimento de outra característica comum entre os movimentos sociais: o uso da tecnologia da informação. Isso porque a tecnologia da informação e a organização da sociedade em redes são fatores fundamentais para o surgimento dos movimentos sociais contemporâneos e para a união de indivíduos e grupos capazes de criar fatores identitários, a partir de ideais e problemáticas comuns. É preciso considerar que os novos atores sociais são produto de uma sociedade cada vez mais consciente de seus direitos e em busca de novos, isso ante a complexidade social e o uso das novas tecnologias.

Os movimentos civis de jovens, mulheres, estudantes, étnico-raciais, trabalhadores, campesinos, ambientais, separatistas, como os que lutavam pela paz, ganharam o cenário nos anos 60 e são retomados, agora, agregados a novos fatores identitários, que vão desde pessoas que partilham de mesma opinião sobre determinado assunto até bandeiras mais subversivas e radicais, como os movimentos que uniram pessoas em prol de ideais democráticos e revolucionários, ou aqueles que deram início à primavera árabe, no Oriente Médio e no Norte da África, em 2010. A peculiaridade dos movimentos pós-década de 80 está, na verdade, na forma como passaram a se organizar e nos mecanismos que passaram a utilizar no processo comunicativo entre seus membros.

Afinal, o intercâmbio dos indivíduos e dos grupos organizados na era digital traz mudanças tanto na sociedade quanto no próprio pensar, como sujeito do discurso, para cada cidadão que participa do movimento social. Tais mudanças ocorrem, principalmente, porque na medida em que o indivíduo é integrado aos meios de discussão política, ele se sente parte decisiva do processo e não mero espectador da grande máquina estatal. Isso

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451989000200003>. Acesso em: 2 nov. 2014.

[33] FRANK; FUENTES, 1989, p. 25.

confere sentido e autoestima aos participantes, superando paulatinamente a figura paternalista do Estado como tutor e do cidadão como tutelado.[34]

Da mesma forma, os movimentos sociais são recriados conforme as problemáticas surgidas ao longo do tempo. A atuação dos grupos representa benefícios para a sociedade como um todo e não apenas para os indivíduos que participam dos movimentos, visto que os movimentos refletem as problemáticas sociais e denunciam a insatisfação dos indivíduos com sua realidade e a de seus semelhantes. Em virtude disso, as mobilizações da sociedade organizada representam um meio de modificar realidades.[35]

São, no dizer de Habermas, categorias de espaço público, grupos de interesse que compõem a esfera pública e participam do discurso defendendo bandeiras comuns. Assim, em qualquer época, os movimentos sociais agem trazendo grupos, muitas vezes marginalizados, para dentro da arena das deliberações político-sociais, dando a estes grupos maiores perspectivas de mudança em sua realidade social. Afinal, dão espaço para que qualquer grupo de indivíduos possa levar, de forma organizada, suas necessidades ou demandas ao poder político.[36] Entretanto, a atuação organizada sobre uma nova comunicabilidade, o que se observa nos movimentos atuais é, na verdade, o que os diferencia.

Os movimentos sociais e o tratamento da participação popular no Brasil

Os anos que antecederam a redemocratização do Brasil foram marcados por uma relação conflituosa entre Estado e sociedade. Depois de alcançado o modelo democrático, o próprio estado passou a delegar aos cidadãos e a algumas entidades privadas o direito à participação efetiva e direta na tomada de decisões da administração pública. No entanto, apesar da institucionalização da participação em um espaço público organizado pela

[34] CAMPOS, Anna Maria. Accoutability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, n. 24, v. 2, p. 30-50, fev./abr, 1990. Disponível em: < <http://admsp20061.wikispaces.com/file/view/Accountability-+Quando+poderemos+traduzi-la+par+o+portugu%C3%AAs+-+Anna+Maria+Campos.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2015.

[35] GOHN, 2011, p. 336.

[36] HABERMAS, Jürgen. O papel da sociedade civil e da esfera pública política. In: ____. *Direito e democracia:* entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro: 1997. p. 57- 121.

sociedade política e composto por ela em conjunto com a sociedade civil, os grupos informais e não institucionalizados continuaram a ter importância no país.

Durante a ditadura militar no Brasil, principalmente nas décadas de 70 e 80, o país representou um campo ideal para os movimentos sociais autônomos, isso porque os problemas que decorriam do regime autoritário davam incentivos de sobra para os reclames da população. Na pauta principal dos movimentos populares que antecederam a redemocratização estavam: a busca de autonomia frente ao Estado, o fim da ditadura militar, a resistência ao neoliberalismo e a busca por direitos fundamentais básicos. A maioria dos movimentos sociais da época acontecia de forma completamente desvinculada das instituições públicas, inclusive grande parte atuava em oposição ao Estado. A pressão exercida contra o Estado e as reivindicações eram feitas principalmente através de marchas e greves. Grande exemplo é o movimento das Diretas Já. De fato, os movimentos sociais dos anos 70/80 representaram mudanças e foram em grande parte responsáveis pelas conquistas dos direitos sociais que vieram a ser inscritos em leis na nova Constituição Federal de 1988.[37]

Com a redemocratização e, a partir dos anos 90, a participação política passou, muitas vezes, a partir da iniciativa do próprio Poder Público. A Constituição Federal de 1988, ao menos formalmente, não deixou a desejar ao elencar as várias possibilidades de participação popular. No art. 1º da Constituição Federal de 1988, o Brasil aparece como um Estado Democrático de Direito. Ao seguir, explicita princípios como o da soberania, da cidadania e do pluralismo. No parágrafo único do mesmo artigo, está implícito o princípio da participação. No decorrer do texto, a Magna Carta de 1988 traz diferentes formas para o exercício da democracia. Algumas são explícitas e podem ser exercidas de maneira direta: voto, plebiscito, referendo, iniciativa popular. Outras são exercidas indiretamente, por meio de representantes eleitos pelo povo. Além dessas, a CF/1988 traz muitas outras formas para a efetivação da participação popular.

[37] GOHN, 2011, p. 342.

Para citar algumas outras formas de adoção do princípio participativo na gestão da coisa pública pela CF/88: o art. 37, inciso III estabelece a participação do administrado na administração pública direta e indireta; na área da saúde, o art. 198, inciso III aponta explicitamente para a participação da comunidade nas ações e serviços públicos de saúde; o art. 204, II convoca a população para o exercício da formulação de políticas públicas na área da assistência social. A ampliação dos canais de participação foi necessária frente à evolução dos direitos humanos e também da consciência individual e coletiva da sociedade civil. Moreira Neto relaciona o princípio da participação política à expansão da consciência social o ao desejo do indivíduo de participar das decisões que envolvem seus interesses.[38]

Porém, como afirma Bobbio, a democratização de um Estado não implica necessariamente a democratização da sociedade, já que "pode muito bem existir um estado democrático numa sociedade em que a maior parte de suas instituições [...] não são governadas democraticamente".[39]

Assim, pouco tempo depois, o sentimento de otimismo frente aos novos direitos dá lugar à frustração, pois, por mais que possuidor de uma das mais modernas Constituições, o Estado deixa a desejar na maneira como lida com as demandas sociais. Seu aparelho burocrático muitas vezes não alcança as minorias, nem as demandas mais complexas. Ademais, a administração pública, recém-saída de um regime autoritário, não consegue de imediato adaptar-se para receber a sociedade, agindo com demasiado formalismo e exercendo ainda práticas clientelistas em sua atuação. De outro lado, está a sociedade, que após longo período de repressão desacostumou-se a participar.

Assim, "cada vez mais as populações se sentem mais impotentes e/ou se dão conta de que suas sagradas instituições políticas, sociais e culturais são cada vez menos capazes de protegê-las e apoiá-las".[40] Tal situação é agravada pelo cenário de crise econômica mundial o que evidencia a impotência do Estado frente a algumas necessidades da população. Verificado o Estado, muitas vezes, como não sendo o melhor meio para a realização de

[38] MOREIRA NETO, 2001, p. 121.
[39] BOBBIO, 1997, p. 55.
[40] FRANK; FUENTES, 1989, p. 29.

determinadas necessidades da sociedade, a forma é buscar apoio nos movimentos sociais não estatais.[41]

Volta a surgir a importância dos movimentos sociais autônomos, desvinculados do Estado. Na transição para o novo século, os movimentos sociais surgem como força crucial para o processo de efetivação e ampliação da democracia. Muitos tomam para si a busca pela efetivação dos direitos sociais e dos novos direitos que surgem no decorrer da evolução da consciência social. Afinal, "uma razão da importância dos movimentos sociais, evidentemente, é o vazio que eles preenchem em espaços nos quais o Estado e outras instituições sociais e culturais são incapazes de atuar pelos interesses de seus membros, ou não querem fazê-lo".[42]

Assim, os movimentos sociais geralmente iniciam suas atividades de maneira autônoma, como organizações informais.[43] Alguns procuram apoio do Estado, nas formas institucionalizadas, outros permanecem na informalidade. Outros partilham o mesmo espaço com o Estado e diluem-se nos partidos políticos. Porém, a ligação entre Estado e movimentos sociais, para alguns, representa ainda perigo à autonomia dos movimentos que são cooptados a ceder aos interesses partidários, tornando-se, muitas vezes, dependentes da sua ajuda financeira. Para Frank e Fuentes, os movimentos sociais que buscam o poder estatal correm o risco de negar a sua própria condição de movimento social.[44]

Apesar de geradora de polêmica e resistência, a relação entre os movimentos sociais e o Estado tornou-se, em determinado ponto, necessária, porém sem prescindir de certas medidas de precaução por parte dos movimentos, com vistas a manter sua autonomia e foco nas suas principais bandeiras. Princípio basilar deve ser que os interesses da sociedade sejam tratados como prioridade.

Os movimentos sociais sempre representaram papel importante para a construção da cidadania. No Brasil, contribuíram para que novos direitos fossem reconhecidos na Constituição Federal de 1988, como a inserção do capítulo de política urbana, fruto da mobilização dos movimentos pró-

[41] FRANK; FUENTES, 1989, p. 36.
[42] FRANK; FUENTES, 1989, p. 37.
[43] FRANK; FUENTES, 1989, p. 34.
[44] FRANK; FUENTES, 1989, p. 37.

moradia, bem como contribuíram para a efetivação desses direitos e para a construção de um Estado mais eficiente e legítimo. A redemocratização, por sua vez, permitiu a institucionalização dos movimentos sociais. Porém, tais conquistas não devem significar a extinção das formas não institucionalizadas de movimentos sociais, que ainda lutam contra as injustiças sociais e a corrupção, bem como pela cooptação dos movimentos institucionalizados pelas esferas sistêmicas, econômica e política.

Possíveis razões para a carência de participação popular no Brasil

O atual período democrático é o mais longo a ser registrado no País, porém a democracia brasileira ainda é predominantemente formal e carecedora de uma participação social efetiva. A participação é elemento-chave para a afirmação da cidadania e, como já se viu, para a construção de um Estado Democrático eficiente e legítimo. Desse modo, é fundamental identificar as causas da falta de participação da população brasileira.

O Poder Político exercido em todos os níveis, local, regional ou estatal, pelos cidadãos mediante mecanismos participativos, representa um fluxo de poder ascendente (de baixo para cima), que condiz com a expansão democrática e política de uma sociedade.[45] No entanto, o atual cenário brasileiro denuncia a crise participativa e democrática pela qual o País passa. O que se percebe, muitas vezes, é que a não efetivação de direitos fundamentais, como saúde, saneamento básico, educação de qualidade e moradia é aceita passivamente pela sociedade, sendo o sentimento de impotência para lutar contra essas desigualdades também fato notório.[46]

São muitos os fatores responsáveis pela carência de participação popular no País, o que torna a situação complexa. Citam-se alguns desses fatores: a) a falta de interesse político causada pela descrença nos representantes políticos; b) a pouca flexibilidade da administração pública para comportar canais de participação popular; c) a falta de informação ou sua inacessibilidade; d) o sentimento de subordinação dos indivíduos

[45] BOBBIO, 1997, p. 54.
[46] CAMPOS, 1990, p. 36.

perante a administração pública; e) as práticas clientelistas, enraizadas na cultura político-brasileira; f) a falta de organização popular.

A descrença da existência de ética na política brasileira forma um círculo vicioso envolvendo a falta de controle social, o que resulta em falta de responsabilidade e em ineficiência na atuação dos políticos, agravando ainda mais o quadro que diz respeito à confiança dos eleitores sobre os eleitos. Desse modo: "Como há de fato uma quebra no elo formado entre eleitor e eleito, este se acha possuidor de um 'cheque em branco' que lhe permite concorrer para a consolidação da corrupção no Brasil".[47]

A falta de informação sobre os canais e meios institucionais existentes para a participação é outro fator que pesa à não construção de uma democracia participativa. O conhecimento do que é assunto de interesse público na administração e de como o cidadão pode se manifestar a respeito não atinge todos os grupos. Além disso, muitas vezes, quando a informação chega é de maneira superficial ou distorcida. Não há uma ampla divulgação das ocasiões em que são agendadas audiências públicas para discussão de peças orçamentárias ou urbanísticas em âmbito municipal, por exemplo. Ou os horários e as datas agendados para tais audiências públicas dificultam o acesso à população, eis que em regra se dão em horário de expediente comercial.

Outro fator que contribui para a pouca participação popular é a falta de flexibilidade da administração pública que, muitas vezes, se encontra demasiadamente concentrada em sua estrutura burocrática. A população, quando enfim toma consciência dos meios para participar, choca-se com um sistema fechado, que ainda não se ajustou para a recepção da população. Trata-se de audiências públicas meramente *proforma,* nas quais a linguagem não é clara nem as informações são transparentes, com vistas a potencializar o cidadão a participar, nem mesmo lhe é dado o poder de participar do discurso e expor seus argumentos. O formalismo e a burocracia das instituições públicas ainda são contundentes no País.

Também as práticas clientelistas ainda assumem espaço no cenário da política brasileira, o que contribui para a construção de uma realidade em

[47] SOARES, 1997, p. 81.

que o serviço público caracteriza-se como um favor dado ao cidadão, que devolve prestando outro fator (o voto). O que retoma a ideia de que "não é realista esperar-se que o cidadão comum tenha credibilidade num sistema de privilégios".[48]

A dependência de alguns grupos sociais à administração pública também caracteriza o sentimento de impotência e subordinação. Desse modo, "é preciso mudar a mentalidade do público usuário, para que este se convença de que ele é, afinal, a razão de existirem serviços públicos, administração pública, o Estado e o próprio conceito de público".[49]

Desse modo, perante as situações que desencadeiam uma sociedade descrente e acomodada, aponta-se o processo educativo como importante aliado no resgate da participação social. É necessária uma educação política nas sociedades, nas quais a democracia ainda não atingiu a maturidade esperada, como é o caso do Brasil.

A consciência social e o reconhecimento de responsabilidades frente ao Estado devem ser obtidos pelos cidadãos durante seus primeiros contatos com as entidades da sociedade civil, com a família, os vizinhos, a escola, a Igreja, os movimentos sociais. Assim será mais fácil superar a inércia dos cidadãos perante a administração pública. O ato de participar deve ser exercido cotidianamente pelos cidadãos.

Como leciona Moreira Neto, "o administrado deve ser educado para exigir serviços públicos bons e eficientes".[50] A partir do momento em que o administrado toma consciência dos direitos que possui e de como estes não estão sendo devidamente satisfeitos, surge o sentimento de indignação, motor precursor da iniciativa popular.

Porém, "a indignação pessoal não importa [...] a impotência política deriva da falta de organização da sociedade civil combinada à falta de transparência nas organizações burocráticas do governo".[51] Sendo assim, a organização popular e a canalização de demandas, principalmente através dos movimentos sociais, podem formar a consciência social necessária para incorporar sociedade civil e sociedade política em objetivos comuns.

[48] CAMPOS, 1990, p. 39.
[49] MOREIRA NETO, 2001, p. 34.
[50] MOREIRA NETO, 2001, p. 34.
[51] CAMPOS, 1990, p. 38-39.

A formação de uma consciência social, em que a sociedade é vista como parte ativa do estado, opinando e decidindo sobre o que deve ser feito é capaz de criar o sentimento de autoconfiança na sociedade. A confiança se reflete "na postura do cidadão diante do Estado, na disposição para exigir os próprios direitos, ao invés de pedi-los como favores".[52] O que equivale em oportunidade de mudança sobre o padrão histórico de subordinação dos cidadãos ao Poder Público estatal, quando deveria ser exatamente o contrário, já que o Estado é uma criação jurídica a serviço dos cidadãos. Conforme Campos, "o desenvolvimento da consciência popular é a primeira pré-condição para uma democracia verdadeiramente participativa".[53]

Para assegurar uma participação legítima é necessária a transparência e a informação plena e completa dirigida ao público sobre o que é pauta na administração pública; é trazer tais informações e dados de maneira acessível à sociedade, para evitar uma manipulação dos menos instruídos. Criar canais de oitiva das demandas comunitárias, como o ouvidor do povo ou *ombudsman,* por exemplo.

Moreira Neto propõe a ampliação da autonomia de gestão da administração pública e sua extensão a entes para e extraestatais, com a finalidade de maior eficiência e menores custos. Na medida em que o Estado não mais atua como monopolizador do poder, algumas decisões de menor caráter técnico podem ser submetidas à avaliação popular.[54] Isso além de fortalecer a sociedade civil, promovendo inclusive uma ação educativa de cidadania, iria satisfazer de forma mais precisa e legítima as necessidades populares. Afinal, não é necessário grande conhecimento técnico ou jurídico para discernir e escolher o que é melhor para a comunidade, se ampliar o hospital, investir no ensino básico, asfaltar as vias, melhorar o saneamento básico ou dar moradia. Todas são necessidades prementes e importantes, mas deve-se possibilitar ao cidadão opinar sobre o que é mais urgente naquele momento, para que ele se torne participante do processo de definição das políticas públicas em âmbito local.

[52] CAMPOS, 1990, p. 36.
[53] CAMPOS, 1990, p. 35.
[54] MOREIRA NETO, 2001.

O princípio da autonomia é muito importante, por permitir que a administração pública ajuste suas decisões conforme as necessidades da comunidade local. Conforme entendimento de Moreira Neto, a autonomia e a participação estão ligadas, já que, conforme o autor, a autonomia atua "ampliando o campo das delegações e, assim, das possibilidades de flexibilização e de capilarização das ações voltadas ao atendimento dos interesses públicos".[55] A atuação da administração passa a ser mais eficiente quando as "organizações e funções passam a ser pós-determinadas".[56] Continua dizendo que a administração deve atuar "a partir de núcleos específicos e flexíveis, que deverão ser continuamente adaptados para melhor responderem aos diferentes problemas a serem enfrentados".[57]

Um mundo que vive em plena era da informação e, portanto, que está em constante mudança necessita de uma administração dotada de certa liberdade de atuação, para que assim efetue de forma eficiente a gestão da coisa pública. Também o surgimento de novos direitos e a complexidade da sociedade impõem essa necessidade. A sociedade atual necessita de uma administração capaz de efetuar manobras, com a finalidade de alcançar soluções mais rápidas e eficientes, o que, em uma administração fechada, burocrática e predeterminada, não seria possível.

Considerações finais

A crise de governabilidade, governança e representatividade pela qual passam muitas das democracias atuais deve-se a muitos fatores. A malversação do dinheiro público, as crises econômicas e a distância entre o Poder Público e a sociedade são os principais motivos ensejadores do atual cenário. Neste contexto, cresce a insatisfação por parte da sociedade, que percebe suas necessidades não sendo satisfeitas pelo Poder Público. Cresce também o descrédito e a falta de legitimidade dos governos. É neste quadro que se evidencia a importância da recepção da participação popular na conjuntura político-social brasileira.

[55] MOREIRA NETO, 2001, p. 23.
[56] MOREIRA NETO, 2001, p. 23.
[57] MOREIRA NETO, 2001, p. 21.

Portanto, como visto, a democracia apenas representativa é insuficiente para a legitimação das condutas públicas, de modo que vem sendo necessária a ampliação da participação política através da democracia participativa.[58] Nesse sentido, a participação popular podendo atuar "perante quaisquer dos poderes constituídos" é capaz de incutir diretamente na legitimidade das decisões dos representantes políticos.[59] De modo que, com o acompanhamento e posterior controle da população, haverá também maior eficiência no que diz respeito à aplicação dos recursos públicos.

Diante do exposto sobre os movimentos sociais, percebeu-se que serão, em qualquer época, instrumentos fundamentais para a luta pela obtenção de direitos e liberdades fundamentais. Além disso, o que há de se ressaltar sobre os mesmos, na atualidade, é o uso que fazem sobre a tecnologia da informação e o seu enquadramento na teoria do agir comunicativo de Jürgen Habermas.[60]

Entretanto, a imaturidade democrática no Brasil, que resulta na pouca participação política e nos problemas que disto decorrem ainda é visível. Desse modo, somente o perseguir de uma invenção e reinvenção da democracia será capaz de construir uma sociedade ativa politicamente.

Referências:

ALONSO, Angela. As teorias dos movimentos sociais: um balanço no debate. *Revista Lua Nova,* São Paulo, n 76, p. 49-86, 2009.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*: uma defesa das regras do jogo. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

CAMPOS, Anna Maria. Accoutability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, n. 24, v. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CHAUÍ. Marilena de Souza. *Cultura e democracia*: o discurso competente e outras falas. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

CLÈVE, Clémerson Merlin. *Temas de direito constitucional*. São Paulo: Acadêmica, 1993.

[58] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito público.* Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 273.
[59] MOREIRA NETO, 2001, p. 13.
[60] GOHN, 2011, p. 335-336.

FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 49, p. 47-68, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n50/a04n50.pdf>. Acesso em: 23 set. 2014.

FRANK, Andre. G.; FUENTES, Marta. Dez teses acerca dos Movimentos Sociais. *Revista Lua Nova,* São Paulo, n. 17, p. 19-48, jun. 1989. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451989000200003>. Acesso em: 2 nov. 2014.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001.

_____Movimentos sociais na contemporaneidade. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 47, maio/ago. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v16n47/v16n47a05.pdf.> Acesso em: 20 set. de 2014.

HABERMAS, Jürgen. O papel da sociedade civil e da esfera pública política. In: _____. *Direito e democracia:* entre facticidade e a validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HAMEL, Marcio Renan; SANTIN, Janaína Rigo. Relações sociais e sociedades pós-convencionais: reconfiguração do espaço público e redimensão do poder jurídico político. *Revista Justiça do Direito*, Passo Fundo, v. 25, p. 9-25, 2011.

LEFORT, Claude. A questão da democracia. In: LEFORT, C. *Pensando o político*: ensaios sobre democracia, revolução e liberdade*.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

_____. *Mutações do direito público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Revista Lua Nova,* São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998b.

_____. *Reconstruindo um novo Estado na América Latina*. Brasília: Enap, 1998a.

SANTIN, Janaína Rigo; FREITAS, Felipe Simor. O Estatuto da Cidade e a Gestão Democrática Municipal. *Revista Mundo Jurídico,* Porto Alegre, ano 5, n. 21, set/out. 2003*.* Disponível em: <www.mundojuridico.com.br>. Acesso em: 25 out. 2014.

SANTIN, Janaína Rigo. A gestão democrática municipal no Estatuto da Cidade e a teoria do discurso habermasiana. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná,* Curitiba-PR, v. 42, p. 121-131, 2005. Disponível em: <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/direito/article/viewFile/5177/3893>. Acesso em: 27 out. 2014.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*: o debate contemporâneo. São Paulo: Ática, 1994.

SOARES, Fabiana de Menezes. *Direito administrativo de participação*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

TOURAINE, Alain. *O que é a democracia?* 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

KOBER, Edson Luiz. *Participação popular no processo legislativo*. Lajeado: Edição do Autor, 2005.

A inviolabilidade dos direitos individuais e a limitação do estado em Robert Nozick*

Keberson Bresolin**
Kelin Valeirão***
Marcos França****

Introdução

Nos últimos anos vem sendo questionada a legitimidade do Estado quanto à sua extensão. Entenda-se aqui extensão como o "tamanho do Estado", no sentido de sua interferência direta ou indiretamente na vida dos seus cidadãos. Com a implementação das ideias do movimento do Constitucionalismo social nas Constituições nacionais,[1] leia-se, direitos sociais, os Estados inflacionaram, demandando muito *da* e *sobre* a vida dos indivíduos. Grandes questionamentos surgem aqui: O Estado realmente é necessário? Se, sim, até que ponto está legitimado a interferir (se é que pode!) na vida das pessoas?

Estas questões já latentes na modernidade clássica não perderam sua importância, nem mesmo foram respondidas definitivamente. Na década de 70, a obra *A theory of justice* (1971), de John Rawls, reacendeu o debate político com sua concepção de *Justice as fairness.* Os argumentos elencados para a fundamentação do primeiro princípio da justiça não gera grandes problemas, o que não ocorre na fundamentação do segundo princípio da justiça, o assim chamado princípio da igualdade, que estimula a ideia de justiça distributiva.

Três anos após a publicação da obra de Rawls, Nozick lança seu intrigante livro intitulado *Anachy, State and Utopia* (*ASU*), no qual faz dura crítica aos modelos intervencionistas de Estado, mostrando, ao mesmo tempo, que uma anarquia também é inviável. Sua tese fundamental visa a mostrar que o único Estado moralmente legítimo é aquele que não invade os direitos individuais, nomeado por ele de Estado mínimo. Como ele enfatiza, o Estado

* Este texto nasceu de discussões e apontamentos no Grupo de estudos: Filosofia Política e do Direito, o qual tomou a obra de Robert Nozick como foco de estudo.
** Professor no Departamento de Filosofia da Universidade Federal de Pelotas.
*** Professora no Departamento de Filosofia da Universidade Federal de Pelotas.
**** Aluno do curso de Filosofia, na Universidade Federal de Pelotas e bolsista do Grupo de Estudos Filosofia Política e do Direito, coordenado pelo Prof. Keberson Bresolin.
1 A título de exemplo: Constituição Mexicana de 1917, a famosa Constituição de Weimar de 1917 e, no Brasil, a Constituição de 1934.

desponta como uma alternativa preferida (contra a anarquia), considerada com tanto prazer como uma ida ao dentista.[2]

Nozick se vale da concepção de direitos individuais de John Locke, como base para formular sua teoria política. Como sabemos, para Locke, o estado de natureza, por ser um ambiente instável, levaria os indivíduos a celebrarem um contrato social endossado livremente, para que houvesse a possibilidade da garantia dos direitos individuais, como o próprio Locke frisa, o "governo civil é o remédio acertado para os inconvenientes do estado de natureza".[3]

Nozick é herdeiro destes direitos individuais liberais; no entanto, o processo de instituição do Estado tem uma acepção diferente. O libertário afirma que o Estado se organizaria através de um processo de *mão invisível*[4] por um mecanismo de associações de proteção. Estas associações seriam compostas por indivíduos que garantiriam a própria segurança contra os indivíduos que tentassem infringi-la. Diferentemente de entender o processo de formação do Estado como "instantes", isto é, Estado de natureza, contrato e sociedade civil/Estado, Nozick procura demonstrar um processo histórico possível das configurações do Estado de natureza, a fim de verificar se realmente há necessidade de um Estado.

Sua argumentação converge para o Estado mínimo, o qual se preocupará apenas com prestações negativas aos indivíduos. Wolff nos ajuda a entender, mostrando que os Estados, como o entenderam, guardadas as exceções, possui alguns ramos: i) governo defende, por meio do ministério da defesa, os cidadãos contra invasores estrangeiros, enquanto a polícia (militar, civil e federal) os protege contra danos provocados por outros cidadãos; ii) promoção de vários tipos de serviços públicos – ruas, bibliotecas, ensino público –, a fim de melhorar a vida de cada um; iii) área do governo destinada a tomar conta daqueles que, por algum motivo, não conseguem tomar conta de si mesmos – serviço de saúde, combate à pobreza, auxílio desemprego; iv) o governo pode também empreender algum tipo de censura – filmes, por exemplo; certas drogas são proibidas e, em quase todos, há algum tipo de educação obrigatória. Assim, há áreas às quais o governo força os cidadãos e outras que eles não

2 NOZICK, Robert. *Anarquia, estado e utopia.* Rio de Janeiro: J. Zahar, 1991. p. 19.
3 LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo*. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978. §6.
4 NOZICK, op. cit., p. 34, 135.

podem escolher porque é proibido. Ele escolhe fazer desta forma porque compreende que são medidas aparentemente boas para os cidadãos.[5]

Todavia, o Estado mínimo dirige sua atenção apenas para o primeiro dos ramos mencionados. "O Estado não pode usar sua máquina coercitiva para obrigar certos cidadãos a ajudarem a outros ou para proibir atividades a pessoas que desejam realizá-las para seu próprio bem e proteção."[6] A base do Estado mínimo é a conservação e a garantia dos direitos individuais. Por isso, Nozick elege como seus oponentes aqueles – anarquistas, conservadores, liberais, socialistas – que acreditam que há razões para adotar a anarquia, um Estado menor (ultramínimo) ou mais extenso do que o Estado mínimo.[7]

Direitos individuais

Nozick baseia sua obra política na tradição liberal encontrada principalmente nos escritos de John Locke, sobretudo no livro *Second treatise of civil government*, no qual o direito individual da vida, da liberdade e da propriedade é apresentado como natural.[8] Nesta medida, os direitos não nos são dados pelo Estado, mas apenas garantidos por ele. Por isso, o Estado é legítimo na medida em que garante e assegura tais direitos.

Locke descreve o Estado de natureza como um lugar onde ainda não há governo que exerça qualquer tipo de poder sobre as pessoas. Nesta forma de sociedade, naturalmente, o homem deve evitar o prejuízo da vida, saúde, liberdade ou de posses ao outro. Há, portanto, uma lei natural acessada via razão humana, que obriga os homens a não se prejudicar. Então, no Estado de natureza não existe uma lei positiva que seja conhecida por todos, ou que seja imposta pelos homens para que sirva de modelo. Também no estado de natureza os homens estão colocados de maneira igual:

> Para bem compreender o poder político e derivá-lo de sua origem, devemos considerar um estado onde todos os homens se acham naturalmente, sendo este um esta*do de perfeita liberd*ade para ordenar-

[5] WOLLF, Jonathan. *Robert Nozick:* property, justice and Minimal state. Stanford: Stanford University Press, 1991. p. 11.
[6] NOZICK, op. cit., p. 9.
[7] BRESOLIN, Keberson. Robert Nozick: o processo do Estado mínimo. In: SOUZA, Draiton Gonzaga; LIMA, Francisco Jozivan Guedes de (Org.). *Filosofia e interdisciplinaridade:* Festschrift em homenagem a Agemir Bavaresco [recurso eletrônico]. Porto Alegre: Editora Fi, 2015. p. 459.
[8] LOCKE, op. cit., §6.

> lhes as ações e regular-lhes as posses e as pessoas conforme acharem conveniente*, dentro dos limites da lei da natur*eza, sem pedir permissão ou depender da vontade de qualquer outro homem. Estado também *de iguald*ade, no qual é recípro*co qualquer poder e jurisdi*ção, ninguém tendo mais do que qualquer outro; nada havendo de mais evidente que criaturas da mesma espécie e da mesma ordem, nascidas promiscuamente *a todas as mesmas vantagens da natureza e ao uso das mesmas faculda*des, terão também de ser iguais umas às outras sem subordinação ou sujeição; a menos que o senhor de todas elas, mediante qualquer declaração manifesta de sua vontade, colocasse uma acima de outra, conferindo-lhe, por indicação evidente e clara, direito indubitável ao domínio e à soberania.[9]

Sendo assim, cada indivíduo tem liberdade de decidir suas ações e colocar à disposição qualquer coisa que possua da forma que achar correta ou conveniente. Para que isso aconteça, o indivíduo não pode estar vinculado a nenhuma sujeição ou subordinação de tal forma que pressuponha uma perfeita liberdade e igualdade diante de seus pares. Seguindo este pensamento, Nozick afirma no início do prefácio: "Indivíduos têm direitos. E há coisas que nenhuma pessoa ou grupo podem fazer com os indivíduos (sem lhes violar os direitos). Tão fortes e de tão alto alcance são estes direitos que coloca a questão do que o Estado e seus servidores podem, se é que podem, fazer."[10]

Nota-se que a tradição liberal moderna, da qual Nozick é herdeiro, toma como tese fundamental que há direitos antes de haver Estado. Em última análise, o Estado não funda novos direitos, apenas encouraça os já existentes. Nozick toma isso como base fundamental para a sua teoria libertária, ou seja, os direitos de cada indivíduo devem ser confiados a si próprio e não a outro, de modo que qualquer interferência a tais direitos deve ser repreendida pelo *jus puniendi* do Estado, do qual ele detém o monopólio.

Como explica Friedman, "um direito é uma reinvindicação moral justificada para a ação ou abstenção por parte de outras pessoas".[11] Friedman ainda destaca que esta definição de direito não inclui os direitos civis contratuais ou conferidos por qualquer lei positiva, mas diz respeito àqueles direitos que desfrutamos inteiramente como consequência de nossa condição de ser humano, isto é, os direitos naturais. Estes direitos encorparam a ideia de

[9] LOCKE, op. cit., § 4

10 NOZICK, Robert. *Anarquia, Estado e utopia.* Rio de Janeiro: J. Zahar, 1991. p. 9.

[11] FRIEDMAN, Mark D. *Nozick's libertarian project:* an elaboration and defense. London/New York: Bloomsbury, 2011. p. 7.

correlatividade, ou seja, a posse de um direito por uma pessoa implica um dever correspondente para os outros de agir ou não de determinada maneira.[12] Na mesma perspectiva, advoga Lyons "o conceito de direitos morais refere-se aqueles direitos os quais se pensa existirem independente do reconhecimento social e da força legal".[13]

É importante destacar, contudo, que Nozick não pretende fazer uma teoria normativa da moral a partir da ideia de direitos naturais. "*Este livro* (*ASU*) não formula uma teoria precisa dos direitos individuais."[14] Nozick quer oferecer uma teoria sobre a extensão da autoridade legítima do Estado, baseado no argumento kantiano de *side constrains*. Assim, Nozick visa a mostrar que apenas a concepção de direitos libertários, como *side constrains* contra a agressão é compatível com nossa crença pré-teórica sobre o *status* moral da pessoal. O libertário introduz a ideia de *side constrains* ao demonstrar que o Estado ultramínimo é um modelo utilitarista e advoga veementemente que os interesses individuais e fundamentais não podem ser lesados em favor de um bem maior. Isso nos remete, obviamente, a uma forma consequencialista de ética, que, em última instância, endossa a subordinação de interesses particulares ou de grupos, se isso produzir maior quantidade de bem geral. Isso justificaria "castigar um inocente a fim de salvar uma comunidade de uma fúria vingativa".[15]

Nozick rejeita totalmente essa ideia, formulando sua tese de *side constrains*, que evidencia que o respeito pelos direitos individuais não deve ser um mero objetivo, mas que devemos considerar a sua violação nem mesmo uma opção, como utilitarismo intermediário (os direitos individuais são amplamente respeitados, minimizando o número de direitos violados).

> A restrição indireta (*side constrains*) específica à ação em relação a terceiros diz que eles não podem ser usados das maneiras especificadas que a restrição em causa exclui. Restrições indiretas asseguram a inviolabilidade dos demais, das maneiras que especificam. Esses modos de inviolabilidade são expressos na injunção seguinte: "Não use pessoas das maneiras especificadas". Por outro lado, uma visão de estado final

[12] FRIEDMAN, op. cit., p. 7.
[13] LYONS, David. Utility and rights. In: WALDRON, Jeramy. *Theories of rights.* Oxford: Oxford University Press, 1984. p. 111.
[14] NOZICK, op. cit., p. 14.
[15] NOZICK, op. cit., p. 44.

> manifestaria a opinião de que pessoas são fins e não meramente meio (se resolver absolutamente manifestar tal ideia), utilizando uma injunção diferente: "Minimize o uso das maneiras especificadas, de pessoas como meios". Seguir este preceito pode em si implicar usar alguém como meio em uma das maneiras especificadas. Caso houvesse tido essa opinião, Kant teria dado à segunda formula do imperativo categórico a seguinte redação: "aja de maneira a minimizar o uso de seres humanos simplesmente como meios", e não a que ele realmente utilizou: "aja de tal forma que sempre trate seres humanos, seja em sua própria pessoa seja na pessoa de qualquer outra, nunca simplesmente como meio, mas sempre e ao mesmo tempo como um fim".[16]

Apelando para a segunda formulação do imperativo categórico, na qual encontra a ideia de "fim em si mesmo", Nozick advoga que um compromisso adequado à dignidade humana é considerar que "indivíduos são invioláveis".[17] Além disso, o filósofo vale-se de outro modo para expressar o princípio kantiano, a saber, o argumento de que as pessoas são separadas: "Há apenas pessoas individuais, pessoas diferentes, com suas vidas individuais próprias. Usar uma destas pessoas em beneficio de outras implica usá-la e beneficiar os demais. Nada mais."[18] Assim, quando nós falamos que indivíduos fazem sacrifícios por um bem maior, nós estamos pervertendo a linguagem, uma vez que estamos fingindo que todos ganham a partir do que se está promovendo. "Não há uma compensação moral a cargo de outros em nossa vida que leve a um bem social global maior. Nada justifica o sacrifício de um pelos demais."[19]

A ideia de que os indivíduos possuem vidas separadas, e que nada justifica o sacrifício de uma pessoa, fornece as bases para as restrições indiretas e leva, segundo o autor, a uma "restrição indireta libertária que proíbe agressões contra outras pessoas".[20] A separatividade dos indivíduos nos conduz ao argumento de que ninguém pode lesar os demais. A fim de visualizar o argumento de Nozick, usamos a formulação de Friedman:

> Premissa 1: Pessoas (e pessoas potencial) desfrutam de um *status* moral especial, isto é, seus interesses individuais estão revestidos de grande pessoa moral;

[16] NOZICK, op. cit., p. 47-48.
[17] NOZICK, op. cit., p. 46.
[18] NOZICK, op. cit., p. 48.
[19] NOZICK, op. cit., p. 48.
[20] NOZICK, op. cit., p. 49.

> Premissa 2: O *status* moral especial das pessoas (e das potenciais pessoas) as rende a inviolabilidade moral, isto é, há restrições indiretas de como elas podem ser tratadas;
> Premissa 3: Pessoas são agentes racionais;
> Premissa 4: Pessoas são invioláveis porque elas são agentes racionais;
> Premissa 5: Pessoas têm o direito de exercer sua capacidade racional sem a interferência, sujeitas apenas a igualdade de direitos dos outros agentes racionais;
> Conclusão: O uso da força ou coerção contra pessoas inocentes (aquelas que não estão ligadas na agressão ou fraude contra outras pessoas) interferem em seu exercício racional e é, consequentemente, impermissível.[21]

Por estes argumentos, Nozick mantém severa crítica sobre o modelo político rawlsiano. Segundo ele, o modelo de Estado de Rawls, baseado nos princípios de justiça, lesa os direitos individuais dos cidadãos, tais como a liberdade e propriedade. Nem todo cidadão aceitaria de forma voluntária a cobrança de taxas tributárias sob sua propriedade, com a alegação de beneficiar outras pessoas, pois isso lesa o direito individual e torna-se uma carga excessiva para o cidadão.

Ao Estado mínimo

Nozick sustenta que a passagem do Estado de natureza para associações mais complexas segue uma evolução "natural". Esta evolução é explicada pelo que ele denomina de mão invisível. Embora não seja um argumento metafísico *a la* Kant na filosofia da História, possui alguma semelhança na medida em que seria possível verificar a cristalização do Estado, por meio de transições lentas e histórias e não como momentos como queriam os contratualistas modernos. Nozick testa todas as possíveis associações no estado de natureza, para verificar se alguma delas é suficiente para proteger os interesses e direitos fundamentais dos indivíduos.

Sendo assim, tanto para Locke quanto para Nozick, o Estado de natureza não seria sempre belicoso, mas um ambiente em que os direitos naturais desempenhariam força normativa razoável capaz de ser respeitada. No entanto, isso não seria suficiente assim como nos afirma Bresolin:

[21] FRIEDMAN, op. cit., p. 20.

> […] Nozick não acredita que o estado de natureza seja uma constante guerra de todos contra todos. Pelo contrário, Nozick acredita que os direitos naturais desempenham uma força normativa razoavelmente forte para dirigir a maioria das pessoas. No entanto, alguns não respeitarão as leis naturais. Para tentar solucionar o problema, o libertário oferece então alguns estágios entre o estado de natureza e o Estado mínimo a fim de testar todas as configurações do estado de natureza.[22]

A progressão destas configurações no Estado de natureza é garantida pelo que Nozick chama de *Invisible hand*, o qual toma emprestado de Adam Smith. Como o libertário destaca, ninguém precisa ter a intenção de produzir um Estado. Uma estrutura institucional ou mesmo um padrão que aparentemente apenas poderia surgir por meio de um *design* consciente, pode originar-se ou ser mantido por meio da interação dos agentes os quais não possuem nenhum padrão ou intenção de produção em mente. Tal processo de mão invisível é, como diz ele, descritivo e não normativo.[23]

Desta forma, o surgimento do Estado mínimo é explicado, em termos de espontaneidade social, como sendo um resultado não intencionado das ações egoístas e racionais. "Uma explicação de mão invisível mostra que o que parece ser um produto do trabalho intencional de alguém não foi produzido pela intenção de ninguém." Nozick ainda complementa que as "explicações de mão invisível de fenômenos proporcionam maior compreensão da explicação dos mesmos, como sendo realizados por intenção. Não é de surpreender que sejam mais satisfatórias".[24]

É através desse processo de *mão invisível* que os indivíduos se organizariam em associações de proteção, para garantia da própria segurança contra outros indivíduos que tentassem infringi-la. Como destaca Papaioannou, a ideia fundamental do argumento da mão invisível é mostrar que o fenômeno social que aparenta ser construído é, na verdade, consequência não intencionada e não projetada de ações racionais e instrumentais. Em outras palavras, os indivíduos, no Estado de natureza, ao tentarem aumentar sua

[22] BRESOLIN, Keberson. Robert Nozick: o processo do estado mínimo. In: SOUZA, Draiton Gonzaga de; LIMA, Francisco Jozivan Guedes de (Org.). *Filosofia e interdisciplinaridade:* Festschrift em homenagem a Agemir Bavaresco [recurso eletrônico]. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2015. p. 466-467. O artigo também ausculta as configurações *no* e *do* Estado de natureza.
[23] NOZICK, Robert. Invisible-hand explanations. *The American Economic Review*, v. 84, n. 2, p. 314.
[24] NOZICK, Robert. *ASU.* Op. cit., p. 34.

posição, implementará ações que trarão o Estado mínimo, embora ocorra desintencionadamente e sem ao menos pensar na criação do Estado.[25]

O comentador ainda destaca que o mecanismo da mão invisível encobre, na teoria política de Nozick, a incompatibilidade entre o consentimento unânime e o egoísmo racional, pois não é explicado o surgimento do Estado diretamente a partir do ponto de vista do consentimento unânime, como ocorre na teoria lockeana. Além disso, Nozick não usa unicamente o mecanismo da mão invisível para explicar o surgimento do Estado, mas também o usa para mostrar a superioridade do processo do *laissez-faire* do mercado. Assim, o Estado não é formado por meio da consciência político-participativa de cada ator. De acordo com o libertário, o processo de *laissez-faire* é o único moralmente compatível com os direitos individuais e absolutos.[26]

Neste Estado de natureza hipotético, as pessoas não ficariam solitárias, mas se associariam. Como nem todos os indivíduos seriam capazes de prestar serviço de segurança nas associações, seja por falta de tempo ou incapacidade física, seria necessário haver profissionalização deste serviço, o que acarretaria o surgimento de empresas prestadoras de serviço de proteção. Desta forma, para proteger todos os indivíduos surgiriam naturalmente diversas associações que, fatalmente, competiriam entre si para demonstrar a maior eficácia.

Neste cenário, Nozick prevê que ocorreria gradual, natural e desintencionadamente um monopólio entre estas associações, na qual uma se tornaria a responsável pela proteção contra a violência de todos os associados. Para este estágio, Nozick dá o nome de *Estado ultramínimo*, no qual os indivíduos já se encontrariam em uma espécie de Estado de caráter utilitarista e, por isso mesmo, não moralmente aceitável.

Neste formato de *Estado ultramínim*o, já haveria lesão aos direitos fundamentais de alguns que não optariam em não se associar. "O Estado ultramínimo mantém o monopólio da força [...], mas proporciona serviços de proteção e cumprimento de leis *apenas* àqueles que adquirem suas apólices de

[25] PAPAIOANNOU, Theo. *Robert Nozick's moral and political theory.* A Philosophical Critique of Libertarianism. Lewiston/Queenston/Lampeter: The Edwin Mellen Press, 2010. p. 54.
[26] PAPAIOANNOU, op. cit., p. 55-56.

proteção e respeito às leis."[27] Veja bem, o Estado ultramínimo detém o monopólio da força, mas não confere proteção àqueles que não compram suas apólices. Para solucionar isso, Nozick elabora o princípio da compensação, a saber, a agência "dominante pode proibir John Wayne de punir os outros (Estado ultramínimo), mas ele tem que compensar ele por esta proibição e a melhor maneira de compensação é oferecer para ele serviços de proteção. Isso nos dá o Estado mínimo o qual protege todos".[28] Ainda segundo Wolff:

> Todas as transições prévias foram consequências do comportamento racional auto interessado. Contudo, para entrar no estado mínimo requer também uma forte motivação moral: as pessoas tem que se dar conta que elas são moralmente obrigadas a compensar John Wayne por proibirem suas ações e o reconhecimento desta obrigação moral tem de ser suficiente para os membros da agência dominante para promover a compensação.[29]

Sendo assim, ocorreria a evolução do *Estado ultramínimo* para o *Estado mínimo,* que se caracteriza por um grupo de indivíduos que vivem em determinada região delimitada por fronteiras e que estão garantidos em sua proteção pelo monopólio de uma entidade que está autorizada no uso da força.

Este *Estado mínimo* tem a função de punir as violações de direito dos indivíduos, como, p. ex., o uso indevido da força entre os indivíduos; o roubo; a fraude e o não cumprimento de contratos que ocorrer em seu espaço de fronteira, além de defender os indivíduos contra a agressão de estrangeiros.[30]

A agência de proteção dominante precisa, como enfatiza Nozick, possuir duas condições, a saber: deter o monopólio da força no seu território e proteger o direito de todos dentro dos limites deste território. O monopólio de fato não é um construtivismo, muito menos uma imposição, mas cresceu e se estabeleceu mediante o processo da mão invisível e dos meios moralmente permissíveis e sem que o direito de qualquer pessoa fosse lesado.[31]

---

[27] NOZICK, op. cit., p. 42.
[28] WOLLF, Jonathan. *Robert Nozick:* property, justice and the minimal State. Stanford: Stanford University Press, 1991. p.66-7.
[29] WOLLF, op. cit., p. 67. Embora isso seja um processo redistributivo, precisamos entender, como frisa Nozick, quais as razões de proceder desta forma.
[30] NOZICK, op. cit., p. 9.
[31] NOZICK, op. cit., p. 132-133.

Na acepção de Nozick, o Estado mínimo é a solução mais adequada que a anarquia, por ser mais eficaz na defesa dos direitos individuais, pois avança diante da instabilidade ocorrida no estado de natureza lockeano; ele também é a solução mais adequada à defesa dos interesses fundamentais individuais do que um Estado mais extenso. Portanto, no Estado mínimo as condições morais e individuais seriam respeitadas, cabendo a Ele apenas garantir as prestações negativas.

Self-owership e propriedade

Para Nozick, uma sociedade livre é formada por pessoas livres e separadas e, por isso, estas pessoas podem fazer trocas voluntárias, as quais ocasionam trocas de título de propriedade. Daí resultar as diversas decisões individuais sobre suas "coisas" as quais cada um possui o direito. Para que isso ocorra de forma segura e legítima, o autor assevera que devem existir princípios de justiça à propriedade.

A ideia de direito de propriedade é requerida pelo princípio kantiano adotado por Nozick de que as pessoas são fins em si mesmos e que elas possuem a capacidade de conduzir a vida com significado. Desta forma, a ideia da aquisição inicial é explicada como uma extensão do argumento da propriedade sobre si mesmo (*self-ownership*), incidindo sobre outra coisa.[32] Como assevera Cohen e Graham, o princípio de *self-owership* "afirma que cada pessoa está moralmente empoderada à completa propriedade privada em sua própria pessoa e poderes. Isto significa que cada pessoa possui um amplo conjunto de direitos morais sobre o uso e os frutos de seu corpo e capacidades".[33]

Nós vivemos vidas separadas, temos existências separadas. Nozick leva realmente a sério este truísmo e tira dele uma conclusão com sérias implicações morais, a saber, é errado sacrificar uma pessoa para beneficiar outra(s). É claro que não existe nenhum problema se *você* resolver sacrificar sua vida em favor dos outros, mas é injusto forçar alguém a algum tipo de

[32] VASILESCU, Cristian Ionut. *Understanding utopia and the natural rights*: In: NOZICK'S, Robert. *Anarchy, State and Utopia.* BookSurge Publishing, 2006. p.42.
[33] COHEN, G. A.; GRAHAN, K. Self-Ownership, Communism and equality. *Proceedings of th Aristotelian Society,* v. 64, p. 25.

perda ou desvantagem. Portanto, o indivíduo é dono de si mesmo uma vez que somos pessoas separadas. Dizer que sou dono de si mesmo implica afirmar que somente eu estou legitimado a decidir e escolher o que irá acontecer com minha vida, com a liberdade e com o corpo, uma vez que eles me pertencem.[34] Wolff ainda nos oferece um exemplo, o *eye lottery*:

> Suponha que a tecnologia de transplante esteja tão avançada que ela torna possível transplantar o globo ocular com 100% de sucesso. O olho de qualquer um pode ser transplantado para qualquer outra pessoa sem complicação. Como algumas pessoas nascem com defeito nos olhos ou mesmo sem os olhos, nós devemos redistribuir os olhos? Isto é, nós devemos pegar um olho de uma pessoa com dois olhos saudáveis e dar um para uma pessoa cega? É claro que algumas pessoas voluntariamente poderiam colocar seus olhos a disposição para transplante. Mas, o que ocorrerá se não tiver voluntários suficientes? Deveríamos ter então uma loteria nacional e forçar os perdedores a doar um olho? Para muitos, isso parece monstruoso. Seria obviamente um mundo melhor se todos pudessem ver, mas isso justificaria realizar a loteria do globo ocular e distribuir os olhos?[35]

Esta tese do *self-ownership* implica que cada um é dono legítimo sobre seu corpo. Uma redistribuição de globo ocular ignoraria este direito e sacrificaria pessoas em prol de outras. Isso não pode ser permitido. O direito à vida é absoluto e implica que nenhuma pessoa pode tomar minha vida ou membros de meu corpo para salvar a vida de outra pessoa, a menos que eu consinta. O argumento do *self-ownership* também gera consequências para a liberdade, i. e., o que eu faço é um problema somente meu, e eu posso fazer o que eu gosto, desde que eu respeite o direito dos outros. Do mesmo modo que temos direito à vida (donos de nós mesmos) e à liberdade, Nozick afirma que temos direito à propriedade. O direito à propriedade é tão inviolável quanto o direito sobre meu olho.[36]

Dito isso, Nozick elenca três princípios necessários, como sendo a visão correta de justiça na propriedade: **1**) *Princípio de justiça na aquisiçã*o – refere-se *à* aquisição inicial das propriedades; da forma de apropriação de coisas não possuídas; do processo ou processos como ocorre a aquisição dessas coisas; **2**) *Princípio de justiça nas transferência*s – trata da transferência de

[34] WOLFF, op. cit., p. 7.
[35] WOLFF, op. cit., p. 7-8.
[36] WOLFF, op. cit., p. 9.

propriedades de uma pessoa para a outra; de qual modo foi adquirida a propriedade de outra pessoa que a detém (neste caso, para ser justo, o princípio deve seguir os seguintes critérios: a pessoa que adquire a propriedade, de acordo com o princípio de justiça na aquisição ou transferência, de alguém, que já tenha o direito à propriedade, tem direito justo à propriedade, além disso, ninguém terá direito a uma propriedade, de forma justa, exceto por aplicações repetidas dos princípios na aquisição e transferências citados acima); por último **3**) *Princípio de reparaçã*o – diz respeito à reparação da injustiça na propriedade provocada por injustiças passadas identificáveis ou não, que podem ser detectadas para auxiliar na correção de tais problemas.[37]

Nozick idealiza a solução de problemas que surgem diante das distribuições de propriedades. Para ele, a distribuição da propriedade esconde em seus princípios ou critérios (caso existam) dúvidas. Para o autor, sua proposta não implica uma distribuição prévia corretamente julgada, como é o caso da distribuição pautada na coerência de probabilidades. Basear-se somente na afirmação do direito à propriedade segundo sua distribuição, sem contemplar seu histórico de justiça na propriedade, pode ocasionar problemas, na veracidade, ou de justiça da transferência, os quais devem ser reparados. A ideia da distribuição de propriedade não é neutra, pois se supõe que exista algum princípio ou critério para o parcelamento de coisas; porém, neste processo de distribuição conforme os princípios ou critérios supostamente existentes, podem se esconder erros que certamente serão ampliados em um processo de redistribuição subsequente.

> A teoria da justiça do direito à propriedade na distribuição é histórica. Se uma distribuição é justa ou não depende de como ela ocorreu. Em contraste, os *princípios de justiça na repartição correntes* sustentam que a justiça de uma distribuição é determinada pela maneira como as coisas são distribuídas, da forma julgada por algum princípio (s) estrutural (is) de distribuição justa.[38]

A justiça na propriedade é histórica como afirma Nozick e, por isso, ele os evoca para que sirvam de reparação das injustiças anteriores desde sua

[37] NOZICK, op. cit., p. 172.
[38] NOZICK, op.cit., p. 174.

aquisição até o momento presente. É através desta confrontação de informações históricas que se espera solucionar as pendências existentes na aplicação da distribuição. Por isso, elas se baseiam nos princípios de justiça na aquisição e transferência e, mesmo que as informações derivadas das injustiças anteriores não sejam mais possíveis de serem resgatadas, pelo menos, deve-se ter estimativas das informações que possam atender ao princípio de reparação da justiça, na distribuição da propriedade.

Desta forma, o princípio histórico se contrapõe aos princípios de resultado final. Se uma distribuição ocorreu de forma justa, não pode depender somente da forma final, de como ela ocorreu. Uma justiça de distribuição, sustentada apenas pela forma como a propriedade foi distribuída, provoca problemas estruturais em sua distribuição, pois ela só se baseia em quem fica com a propriedade no final.

O problema na distribuição baseada nos princípios de resultado final se apoia em uma justiça excludente. Sua estrutura está sob princípios correntes de justiça repartida, nos quais, não se apoia uma história sobre a distribuição, mas somente na situação final da distribuição. Portanto, o libertário deixa claro que a repartição corrente[39] não é aceita pelas pessoas, pois elas se sentiriam lesadas em seus direitos. É relevante uma avaliação justa da situação não só da distribuição, mas também de como ela ocorreu.

Padrões podem auxiliar na justiça de distribuição?

Os padrões, p. ex., o de mérito moral, exigem, por princípio, que as parcelas de distribuição totais variem conforme sua dimensão moral. Sendo assim, a distribuição das propriedades deve ser realizada conforme a parcela maior ou menor do mérito moral. Então, como medir as proporções do mérito moral sem falhas facilmente identificáveis? Este conjunto de dimensões pode ser manipulado e variam conforme a distribuição.

[39] "Na repartição corrente nada muda se os princípios estruturais operam em uma sequência de perfis de repartições correntes, não é possível verificar se a distribuição da propriedade é justa ou não, pois não se tem o histórico de como ela foi adquirida". (NOZICK, op. cit., p. 176). Para Nozick, este é um padrão a-histórico de justiça distributiva.

Após análise, Nozick acredita que "pessoas querem que sua sociedade seja e pareça justa"[40] e, por isso, ele defende que a justiça de um sistema que confere direitos, no caso de um grande número de transferências fundamentada em boas razões, pode significar, em um primeiro momento, que todos necessariamente não mereçam as propriedades que recebem. Por outro lado, existe um registro do objetivo ou motivo pelo qual alguém transfere propriedades para uma pessoa e não para outra e, se envolve algum interesse em ganhar, qual é a causa desse ganho e a que metas deseja alcançar. Nozick acredita que esses são pontos relevantes, pois são de natureza histórica e facilitam às pessoas distinguir quanto ao que é justo ou injusto na transferência das propriedades.

Deve-se ter atenção quanto aos padrões adotados, pois padrões diferentes podem implementar proporções diferentes; p. ex., um padrão natural deve ser medido por dimensões naturais, mas um padrão artificial pode ser facilmente manipulado em sua variação, pois não faz parte da matriz de distribuição. Nozick destaca os seguintes padrões diferentes: 1) de mérito moral: este é um princípio histórico padronizado, mesmo havendo dificuldade em estabelecer dimensões morais diferentes; e 2) um padrão que não pertencente à matriz de distribuição, o padrão por Q.I. Este é um princípio padronizado que pode criar direitos diferentes na avaliação da distribuição, pois não é histórico.[41]

Para Nozick, o princípio de direito não deve ser padronizado. Por isso, este princípio não necessita de dimensão natural que dependa da soma ponderada ou combinação de pequenos números, para estar conforme o princípio de direito de alguma coisa.

Nas diversas distribuições existem, na realidade, fortes traços de outros padrões. No entanto, quando as pessoas resolvem transferir alguma coisa para outras pessoas em troca de algo, isso variará com o que cada um deseja destas transferências. "Quem quer que faça alguma coisa, tendo comprado ou contratado os recursos de propriedade de outrem usados no processo, tem direito a ela."[42]

[40] NOZICK, op. cit., p. 179.
[41] NOZICK, op. cit., p.176-177.
[42] NOZICK, op. cit., p. 180.

> Do ponto de vista histórico da concepção de justiça que confere direitos à propriedade, aqueles que começam tudo de novo para completar a frase "a cada um segundo suas _____" tratam os objetos como se não viessem de algum lugar, como se saíssem do nada.[43]

Ou seja, as coisas já são de alguém, de modo que qualquer padrão de redistribuição implicaria a injustiça e lesão dos direitos fundamentais. Buscar um padrão para redistribuir é arbitrário e visa apenas se preocupar com o resultado final. Por isso, segundo Nozick, a concepção de justiça na propriedade deve ser histórica.

É certo que controvérsias existem em relação aos que apoiam alternativas à distribuição de propriedades padronizadas, apoiando-se na necessidade de limites. Elas diferem da tese de Nozick por uma liberdade que se fortalece, quando confere justiça nos direitos à propriedade. Mesmo que se aceitassem princípios padronizados (também chamados de justiça (re)distributiva), eles certamente seriam contrariados por atos voluntários das partes individuais.

Esclarece-nos Nozick que "[...] padrões distributivos que incluem um componente igualitário são subvertidos, por atos voluntários de indivíduos isolados, como também toda situação padronizada [...]".[44] Portanto, afirma Nozick, manter princípios distributivos padronizados é uma forma de individualismo com violência.

Considerações finais

Como percebemos, a teoria política de Nozick constrói sua argumentação sobre as bases dos direitos fundamentais, os quais são herdados da filosofia político-liberal de Locke. Contudo, Nozick leva até as últimas consequências a defesa de tal direito, afirmando que o único Estado moralmente possível é o Estado mínimo.

Um Estado ultramínimo, de caráter utilitário, lesa os direitos individuais, assim como um Estado que aplica padrões de redistribuição de renda e propriedade. Para o filósofo, nascemos "desgrudados" dos demais e, por isso,

[43] NOZICK, op. cit., p. 180.
[44] NOZICK, op. cit., p. 184.

qualquer tentativa de violar o direito individual, para promover um bem geral maior é uma injustiça. Não há justificativa legítima para o Estado interferir na vida privada das pessoas. Elas têm livre escolha sobre o *que*, de que *forma*, *como* e *quando* fazer. Logo, o Estado não possui permissão moral para coibir ou proibir as pessoas de fazerem o que acharem melhor para si mesmas, exceto quanto isso implicar lesão nos direitos de outras pessoas.

Para finalizar, vale destacar que, embora não fizemos uma argumentação crítica contra os argumentos de Nozick, sua teoria possui muitas falhas argumentativas. Além disso, como exercício mental, se pensarmos na implementação desde modelo político, haveria sérios problemas, os quais serão tratados em outro momento.

Referências

BRESOLIN, Keberson. Robert Nozick: o processo do estado mínimo. In: SOUZA, Draiton Gonzaga de; LIMA, Francisco Jozivan Guedes de (Org.). *Filosofia e interdisciplinaridade:* Festschrift em homenagem a Agemir Bavaresco [recurso eletrônico]. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2015. p. 437-466.

BRESOLIN, Keberson; CICHOWSKI, Vicente Cougo. Sobre o conceito de Justiça em John Rawls e Robert Nozick. *Clareira*, v. 1, n. 2, p. 123-138, ago./dez. 2014.

COHEN, G. A.; GRAHAN, K. Self-ownership, communism and equality. *Proceedings of th Aristotelian Society,* v. 64. p. 25-61.

DE VITA, Álvaro. *A justiça igualitária e seus críticos*. São Paulo: M. Fontes, 2007.

FRIEDMAN, Mark D. *Nozick's libertarian project:* an elaboration and defense. London; New York: Bloomsbury, 2011.

KYMLICKA, Will. *Filosofia política contemporânea:* uma introdução. São Paulo: M. Fontes, 2006.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo*. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

LYONS, David. Utility and Rights. In: WALDRON, Jeramy. *Theories of rghts.* Oxford: Oxford University Press, 1984.

NOZICK, Robert. *Anarquia, estado e utopia*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1991.

NOZICK, Robert. Invisible-hand explanations. *The American Economic Review*, v. 84, n. 2, p. 314-318.

PAPAIOANNOU, Theo. *Robert Nozick's moral and political theory:* a philosophical critique of libertarianism. Lewiston/Queenston/Lampeter: The Edwin Mellen Press, 2010.

WOLLF, Jonathan. *Robert Nozick:* property, Justice and minimal State. Stanford: Stanford University Press, 1991.

Planejamento participativo e descentralização política no Brasil: dificuldades e possibilidades

Leandro Benedini Brusadin*
Bruno Camilloto**

Introdução

Embora o papel do Estado, na política e no planejamento, esteja sendo repensado no cenário contemporâneo, é inegável que ele ainda determina a estrutura em que ocorre a atividade pública e privada por meio de funções tais como: coordenação, planejamento, legislação e regulamentação. Neste contexto, o governo também tende a atuar como empresário, incentivando e divulgando diversos setores da economia; entretanto, é imperativo não esquecer seu papel como defensor do interesse público e promotor social. Se o governo deve desempenhar o papel de defensor dos interesses políticos gerais e, mais especificamente, se o planejamento público deve defender os interesses de todas as comunidades e não apenas interesses setoriais de curto prazo, deve-se, então, cada vez mais, dar atenção à maneira pela qual se organizam os arranjos institucionais do envolvimento do governo, e aos instrumentos com os quais ele intervém para atingir as metas políticas e de planejamento que atendam aos interesses sociais mais amplos. Tem-se em vista que a sociedade brasileira é nitidamente constituída pela diversidade, sendo que um dos princípios normativos que a regulam é o pluralismo.

É obrigação o Estado agir com o objetivo de uma planificação global, exigindo-se conhecimento prévio de possibilidades, fixação de metas e atuação para o desenvolvimento econômico, social, cultural e ambiental. A decisão sobre a metodologia a ser adotada em um processo de planejamento é, talvez, o passo mais importante de qualquer processo de planejamento, pois a mesma influi nos resultados. Todo planejamento implica mudança,

* Doutor em História pela Universidade Estadual Paulista de Franca (Unesp). Pós-Doutor pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (USP). Professor adjunto na Escola de Direito, Turismo e Museologia da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP).
** Doutor em Direito pela PUC-MG. Mestre em Direito pela UFMG. Especialista em Gestão Pública pela UFOP. Bacharel em Direito pela UFOP. Professor de Direito na Escola de Direito, Turismo e Museologia da Universidade Federal de Ouro Preto, MG.

desenvolvimento de novas perspectivas e atitudes, resultando em um processo gradativo de aprendizagem por parte dos atores envolvidos.

Diante deste retrospecto inicial, emergem as seguintes problemáticas: Como a descentralização política e o planejamento participativo se representam na práxis cotidiana dos brasileiros? Como os aparatos legais e os fundamentos da ética se imbricam na construção dos reais interesses de nossa sociedade? Essas questões, como se sabe, são complexas e não possuem uma única resposta correta. Contudo, é possível lançar luzes sobre a compreensão dessas questões de forma propositiva. É este desafio que é assumido nesta oportunidade de diálogo interdisciplinar sobre os pressupostos teóricos das possibilidades de dar respostas adequadas à participação cidadã, nas atividades de planejamento das políticas públicas diante de suas dificuldades.

A concepção do planejamento participativo e seus métodos

O planejamento não se restringe à apresentação sistematizada de um futuro antecipado expresso na forma de documentos. É comum que os planos formulados não sejam implementados e se reduzam a documentos burocráticos que fixam previsões e metas a serem atingidas, dentro de circunstâncias previsíveis. Tais entraves podem ter origem na metodologia do planejamento proposto para colocar em prática uma dada política.

A metodologia do planejamento pode indicar as ações e verificar suas viabilidades. Gandin ressalta que,

> em nosso caso, que falamos em planejamento, temos que pensar no óbvio em duas dimensões: no que se refere a técnicas, metodologia, processos e instrumentos do planejamento e no que diz respeito ao conteúdo da análise da realidade, das propostas, da nossa teoria, das nossas escolhas.[1]

Trabalhando esta questão da metodologia, Bordenave e Carvalho observam com muita pertinência que a responsabilidade do planejamento é de quem aplica:

[1] GANDIN, Danilo. *A prática do planejamento participativo*. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 58.

> A forma como é aplicado depende, portanto, da situação político-social da sociedade. Os instrumentos planos, programa e projeto são objetos nas mãos de quem os manuseia. Não têm vida própria. Sua existência deve confundir-se com a própria prática dos indivíduos na consecução de seus objetivos sociais. Portanto, dar ao planejamento ou aos seus instrumentos "responsabilidades" é equívoco grosseiro. A responsabilidade é de quem aplica ou os adota.[2]

O planejamento, como método, não deve ser instrumento de inversão da humanização, de antecipação de um futuro que atrele o homem às suas limitações. Com isso surge a proposta de uma metodologia de planejamento sem plano, que seja flexível em suas decisões e ações:

> O planejamento sem planos apoia-se na perspectiva da criação sem fronteiras ou da ação heurística capaz de permitir a cada passo do processo a descoberta de novas formas de ação e de reflexão. Esse procedimento, onde não há preceitos metodológicos rígidos, tem base na livre expressão do sentimento, na procura sistemática de novas formas conjunturais de convivência, no diálogo face a face, no compromisso verbal, na redescoberta do colóquio como meio fundamental da prática social.[3]

Ainda assim, se incute a ideia de que o planejamento busque soluções adequadas para a realidade de cada local, inclusive no que se refere à forma de apresentação: "O plano, enquanto documento de síntese global, é substituído por inúmeros outros veículos de comunicação, desde fita gravada registrando decisões de grupo, o vídeo tape de uma assembleia, a memória das pessoas em situação de compromisso, etc."[4]

A tendência atual é que sejam gradativamente substituídas metodologias de planejamento sistematizadas e inflexíveis, insensíveis à cultura de cada local. Gandin[5] ressalta que o homem caracteriza-se por planejar, isto é, por vislumbrar um fim e encadear meios para alcançar resultado. No planejamento, entretanto, nem sempre se utiliza uma metodologia bem preparada, com um conhecimento claro do conteúdo do processo que se desencadeia. É comum que as ações ocorram muitas vezes

[2] BORDENAVE, J. E. D.; CARVALHO H. M. *Comunicação e planejamento.* Rio do Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 92.
[3] BORDENAVE, CARVALHO, 1987, p. 230.
[4] Idem. p. 246.
[5] GANDIN, 2001.

desligadas umas das outras, que os processos sejam parciais ou picotados, de modo que a intervenção na realidade não se dá de maneira ampla e global, nem consciente.

Em todas as políticas de planejamento, a metodologia de implementação é discutida, o que demonstra que *política* e *planejamento* são termos interdependentes. É importante destacar que existe uma diferença entre as metodologias de planejamento público e as de planejamento privado. No âmbito privado, as ações impostas pelo planejamento são sistêmicas, o que é adequado ao perfil administrativo das empresas e organizações. No setor público, entretanto, nem sempre ações sistêmicas são compatíveis com o papel que o Estado deve assumir. A transposição da ideia de controle das empresas, baseadas em princípios sistêmicos, nem sempre é adequada ao planejamento público pensado pelo Estado.

Os estudos de Bordenave e Carvalho,[6] referentes ao processo de planejamento em áreas rurais no Brasil, por exemplo, destacam o papel da comunicação no processo de planejamento participativo, sendo que são as políticas de comunicação de cada país as que facilitarão ou dificultarão o acesso, a participação e, eventualmente, a autogestão da população no uso dos meios de comunicação. Para os autores tais políticas podem facilitar ou dificultar que padrões culturais, produzidos em outros contextos, sejam incluídos nas culturas locais e nacionais, muitas vezes atendendo a interesses das elites sintonizadas com interesses extranacionais. Os autores acreditam que toda informação veiculada verticalmente sempre será domesticadora e não necessita de participação, fato que transforma a política manipulativa e geradora de depósitos de conteúdos, de modo que jamais as problematizações encaminhem à reflexão crítica.

Nem todos os autores são tão otimistas com relação ao uso da comunicação no processo de planejamento participativo, pois, como observa Gandin, nesse processo também é possível a manipulação:

> Governar é coordenar o processo de definição participativa dos rumos de um povo. [...] A participação é, contudo, hoje, um conceito que serve a três desastres extremamente graves: a manipulação das pessoas pelas "autoridades", através de um simulacro de participação; a utilização de

[6] BORDENAVE; CARVALHO, 1987.

> metodologias inadequadas, com consequente desgaste da ideia, e a falta de compreensão do que seja realmente a participação.[7]

A participação no planejamento pode se dar por meio da colaboração, participação na decisão e construção em conjunto, porém existem dificuldades para a implementação do processo. Para Gandin,[8] "é claro que as dificuldades para isto são muitas e vão desde a resistência dos que perderiam privilégios até a falta de metodologias adequadas, passando pela falta de compreensão e de desejo de realizar isto e pelo constrangimento pelas estruturas existentes".

A base que está na ideia do planejamento participativo é que a realidade é injusta e que esta injustiça decorre de uma falta de possibilidade de parte da população de participar dos processos decisórios e, por isso, a instauração da justiça social passa pela participação de todos no poder. Trata-se de permitir que os indivíduos possam decidir em grupo os rumos que afetam a sua realidade, seu mundo, sua vida. O planejamento participativo pretende ser uma metodologia apropriada para essa inclusão dos indivíduos nos processos decisórios, por meio de técnicas que estimulam e organizam a participação.

Gandin trabalha, ainda, a questão da metodologia de planejamento, sob o ponto de vista da educação e afirma:

> Não se pode perder de vista em nenhum momento que o planejamento é uma discussão sobre metodologia e sobre instrumentos: estuda e indica processos para se chegar a resultados. Quando se analisam modelos e metodologias de planejamento, a atenção deve ser aberta para isto, penso que como primeiro grande ponto a verificar: os modelos e as metodologias, como moinhos que se assemelham aos grãos que vão moer, variam de uma postura conservadora total até uma abertura completa à construção de uma nova realidade. Há desastres neste sentido: grupos que querem moer cana num moinho para fazer fubá.[9]

Enquanto instrumento e metodologia, o processo técnico abre espaços especiais para a questão política. Por isso é importante analisar os modelos metodológicos criados para verificar se são adequados aos objetivos que se

[7] GANDIN, 2001, p. 56.
[8] Idem, p. 57.
[9] GANDIN, 2001, p. 30.

pretende obter e à população com a qual se vai trabalhar, para encontrar o meio-termo que conduza à construção de uma nova realidade, evitando sectarismos que levam a posturas radicais ou o uso da demagogia de uma suposta participação, que apenas serve a interesses políticos específicos.

A mídia poderia ser uma ferramenta indutora na implementação de um planejamento participativo, destacando a influência das informações transmitidas pela mídia de massa, que podem auxiliar o Poder Público em seus planos e fazer com que a população participe da realização dos mesmos; ressalta-se, ainda, o poder da comunicação por meio da informação aos turistas, no processo de tomadas de decisão. Entretanto, para uma visão completa do planejamento no Brasil, é necessário verificar os fatores políticos que norteiam o processo, assim como toda influência ideologia das políticas na intervenção do planejamento.

Ainda na década de 80, Bordenave e Carvalho,[10] ao observarem o crescimento dessa nova ideia da participação no Brasil, identificavam esse crescimento com a insatisfação das formas da democracia representativa existentes, suscetíveis à manipulação e distorção. O resultado desse descontentamento levou à abertura política e a formas mais diretas de "democracia participativa". A própria abertura política pode ser atribuída em parte à influência dos meios de comunicação, na medida em que se tornaram conhecidos os movimentos de independência ocorridos em outros países. A divulgação de experiências realizadas em outros contextos pode despertar aspirações adormecidas para a participação social, por meio da descentralização do Estado.

O Estado descentralizado e a gestão participativa

O conceito de governabilidade não é incompatível com o funcionamento de formas mais participativas do governo democrático. Ao contrário, necessita-se do aprofundamento da democracia pela difusão de instrumentos de poder capazes de expressar o dinamismo da sociedade civil, pouco

[10] BORDENAVE; CARVALHO, 1987.

utilizados no contexto da democracia brasileira, bem como o consentimento ativo da comunidade, através de um processo de gestão participativa.

Nesse sentido, Sant'Anna, Oliveira e Berenstein[11] indicam a importância do planejamento participativo e a constante busca por um Estado descentralizado:

> Ao que tudo indica, o desenvolvimento impulsionado pelo Estado centralizador e excludente está com os dias contados. Uma estratégia moderna de desenvolvimento começa a introduzir conceitos de escassez, ecologia e valorização do espaço físico, através do resgate da cidadania e de uma gestão pública, democrática e co-responsável.[...] A gestão participativa visa, essencialmente, democratizar as relações entre o Estado e a sociedade civil, permitir a expressão criativa dos movimentos sociais, identificar os problemas locais como um todo, interpretar os interesses específicos das comunidades e discutir possíveis soluções. É desejável que o desenvolvimento local seja discutido, analisado e realizado no âmbito da sociedade local, através da participação direta dos cidadãos. Trata-se de valorizar o conceito de cidadania como força propulsora do desenvolvimento sustentável.

No Brasil, a gestão da participação é discutida em relação à cultura do brasileiro em não participar efetivamente das decisões políticas. Na sociedade brasileira, a baixa participação é uma herança histórica: o que chega primeiro ao Brasil é o Estado e a iniciativa estatal e não a sociedade. Quem atravessa o oceano, no século XVI, é o Estado português patrimonialista – uma ordem burocrática através da qual o soberano está superposto ao Cidadão determinando tudo e conduzindo a economia como se fosse empresa sua. É a partir disso que se pode explicar as raízes da falta de participação do cidadão brasileiro e a confusão, no Brasil, entre o que é público e o que é privado, confusão que permanece até hoje.

Nessa perspectiva, Holanda nos traz aspectos fundamentais no entendimento da formação social e política do brasileiro, uma vez que a partir dos ideais ibéricos e sua repulsa pelo trabalho regular e pelas atividades utilitárias, em meio à falta de organização, o colonizador não agiu em prol do benefício coletivo daquela sociedade. Em sentido paradoxal, esse autor aponta a qualidade de adaptação do colonizador português, mesmo

[11] SANT'ANNA, D. A.; OLIVEIRA, M. T. C.; BERENSTEIN, S. G. *Gestão participativa para um turismo sustentável:* o caso da costa do descobrimento. Salvador: Secretaria da Cultural e Turismo, 2001. p. 35.

considerando o seu desleixo e certo abandono. O autor assinalou que o brasileiro se caracteriza pela ausência do verdadeiro espírito democrático e que os nossos movimentos aparentemente reformadores foram impostos pelos grupos dominantes: o Estado não pode ser uma ampliação do círculo familiar e, ainda menos, uma integração de certos agrupamentos, de certas vontades particularistas, dos quais a família é o melhor exemplo.

> A separação entre o indivíduo e a comunidade doméstica a fim de libertá-lo, por assim dizer, é uma virtude da educação familiar. Tal fato representa a condição primária e obrigatória de qualquer adaptação à vida prática. Com efeito, onde quer que prospere e assente em bases muito sólidas a ideia de família – e principalmente onde predomina a família de tipo patriarcal – tende a ser precária e a lutar contra fortes restrições à formação e evolução da sociedade segundo conceitos atuais.[12]

Tal concepção se transformou em uma questão paradoxal para implementação de um planejamento participativo no País, diante das necessidades desse tipo de ação: "A única alternativa para que se alcance a execução é o processo participativo: se as pessoas, juntas, determinarem não apenas o que fazer, mas, principalmente, antes disso, os rumos a seguir, não haverá problemas de execução porque todos se sentem parte de um processo."[13]

Situa-se, nessa visão, a premissa da criação de um sistema de monitoramento para medir o progresso feito na direção de objetivos futuros, mas também apresenta uma série de indicadores que darão condições aos integrantes da comunidade de debaterem esses objetivos com base em informações, sendo que o envolvimento de pessoas, no processo de planejamento e tomada de decisões que afetam sua comunidade é extremamente importante. O governo pode servir para sustentar ou transformar as redes relacionais, sendo elas um modo distinto e híbrido de coordenar a atividade econômica e são alternativas para a organização dos mercados e arranjos de cooperação e colaboração entre organizações. Hall[14]

[12] HOLANDA, Sergio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 144.
[13] GANDIN, 2001, p. 78.
[14] HALL, Michael C. *Planejamento turístico:* políticas, processos e relacionamentos. São Paulo: Contexto, 2001.

relata a existência de conflitos em um planejamento público, porém é necessário que haja solução por meio de negociação, argumentação e persuasão, eliminando, ou pelo menos minimizando, o conflito a um ponto em que as partes interessadas possam atingir um grau de progresso satisfatório; a confiança é um dos elementos básicos para se compreender a cooperação e o conflito no processo de planejamento participativo, com a efetiva participação da comunidade.

Apesar disso, verifica-se que planejamento não pode ser uma atividade apenas racional, pois é altamente política; a meta de sustentabilidade não é uma dádiva, mas uma situação de claro desafio ao gestor público. Qualquer abordagem ao planejamento participativo deve estar baseada em princípios ecológicos sólidos, o que significa não apenas uma avaliação do ambiente físico, mas uma compreensão mais profunda dos sistemas econômicos, sociais, políticos e físico, mas que geralmente tendem a dar excessiva atenção às técnicas, sem analisar os processos culturais de cada sociedade. O planejamento não é perfeito, e erros podem ocorrer, devendo permanecer uma natureza colaborativa, ao contrário do ultrapassado modelo de comando e controle.

Destaca-se, ainda, a importância do planejamento com gestão participativa e descentralizada para a construção de espaços dignos da vida humana. Os elementos que compõem a ideia de cidadania podem nortear este planejamento, visando à valorização do ser humano e de suas relações com o ambiente e entre si. Sendo a política e o planejamento processos interdependentes, a elaboração de planos deve ser antecedida pela discussão das políticas que serão adotadas. Conforme Cruz,[15] "embora não haja plano ou planejamento sem conteúdo político e toda política setorial careça de planejamento para sua eficaz consecução, a política antecede o plano".

A discussão sobre as políticas governamentais para o setor é imprescindível para a elaboração de planejamento em qualquer atividade e observa-se que, em muitas oportunidades, programas foram implantados sem o devido enquadramento político, vindo a comprometer os objetivos propostos e resultados a serem alcançados.

[15] CRUZ, Rita de Cássia. *Política de turismo e território.* São Paulo: Contexto, 2000. p. 50.

O processo de elaboração de políticas públicas sofre influências de características econômicas, sociais e culturais da sociedade, assim como das estruturas formais do governo e de outros aspectos do sistema político. Segundo Matheus,[16] "em relação a planejamento, a política passa a ser entendida como a arte de conduzir um tema visando alcançar um determinado fim, ou a habilidade para atingir um objetivo".

Com isso ressalta-se a importância da existência de uma política objetiva e coesa no cenário em que se pretende atuar. Adotar uma política pode representar o papel que a atividade vai desempenhar na sociedade, assim como a relevância cultural, social e econômica para as comunidades envolvidas. Conforme Ruschmann,[17] os objetivos das ações governamentais têm grande importância e, caso o desenvolvimento seja focado sob o ponto de vista econômico, a forma de abordagem será baseada no mecanismo dos preços, uma visão eminentemente comercial. Entretanto, os aspectos sociais, culturais e ambientais de todas as atividades não podem ser negligenciados e exigem envolvimento direto e estudo por parte das entidades governamentais. As políticas públicas, além de constituírem-se em instrumentos da ação do Estado, são meios de que se utiliza para que possa alcançar determinado objetivo.

É imprescindível ressaltar que a questão da descentralização está ligada à forma na qual o planejamento é processo, sendo que existem duas formas. A primeira, tem como ponto de partida a concepção de modelos globais de desenvolvimento e de equilíbrio, a partir dos quais, por abstração decrescente e pela aplicação sistemática de testes de coerência, alcança-se a elaboração de programas setoriais e, finalmente, a formulação de projetos. Esse procedimento é que caracteriza o *planejamento global descendente.* O procedimento oposto objetiva a elaboração do plano de maneira distinta daquela concebida no planejamento descendente. Tem como ponto básico o ensaio de várias combinações de projetos de desenvolvimento, bom como o recenseamento dos principais projetos já elaborados, ou em elaboração, por

[16] MATHEUS, Zilda Maria Alves. *Gestão e avaliação de programas:* estudo de caso: Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT). 2003. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo – SP, 2003. p. 51.

[17] RUSCHMANN, Doris van de Meene. *Turismo e planejamento sustentável.* Campinas, São Paulo: Papirus, 1997.

diferentes agentes, tanto do setor público como privado. Esse processo caracteriza o *planejamento ascendente*.[18]

Divergências mais acentuadas têm sido verificadas, quanto ao aspecto de decisões sobre o planejamento ascendente ou ao planejamento descendente no Brasil. A municipalização e a gestão participativa, presente na ideologia de vários projetos e programas, apresenta-se como forma de descentralização de políticas públicas; em proposta ascendente, podem ser concebidos como processos que permitem a aproximação dos serviços públicos das comunidades. No entanto, por vezes não representam a essência do que se propõe, ora por uma gestão pública ineficiente, ora por ausência de uma participação efetiva das comunidades envolvidas. Ainda assim, as ideologias políticas propostas pelo governo são imprescindíveis para a formulação de um planejamento consistente; entretanto, a legislação vigente do País deve estar de acordo com a ideologia da política e os objetivos dos programas propostos.

Lobato[19] afirma que, no Brasil, a prática da descentralização ainda é recente, o que justifica, em grande parte, as dificuldades enfrentadas pela sociedade em participar da gestão pública das áreas que lhe interessam. Conforme Pereira,[20] para que a descentralização seja um instrumento de democratização e de modernização da gestão pública, deve haver uma legítima representação da comunidade local, garantindo a representatividade de seus setores populares.

A descentralização pode ser entendida, dessa maneira, como uma transferência do poder de tomada de decisão de esferas centrais da gestão pública para os níveis intermediários. Ela reflete a fragmentação do poder entre os diferentes atores que compõem uma comunidade, não apenas no sentido do repasse direto de participar das decisões, mas, também, do poder de gerir recursos. Assim, torna-se um processo que permite a

[18] BORDENAVE; CARVALHO, 1987.

[19] LOBATO, Fabiana Mendes. *Descentralização de políticas públicas de turismo:* a municipalização do turismo no Maranhão. 2001. Dissertação (Mestrado em Ciências da Comunicação) – Departamento de Relações Públicas, Propaganda e Turismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

[20] PEREIRA, Jaqueline de Olliveira. *Descentralização das Políticas Públicas em Turismo:* análise do Programa Nacional de Municipalização do Turismo no Rio Grande do Norte – Natal (RN). 2000. Dissertação (mestrado em administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte – Natal, 2000.

democratização, ao facilitar a participação dos diversos segmentos da sociedade, fator favorável ao desenvolvimento, pois vai possibilitar e incentivar o planejamento participativo.

Ainda assim, as ideologias políticas propostas pelo Estado são imprescindíveis para a formulação de um planejamento consistente; entretanto, a legislação vigente do país deve estar de acordo com a ideologia da política dos objetivos dos programas propostos.

Planejamento, democracia e participação: possibilidades de compreensão da participação política no regime democrático

A legislação deve auxiliar o Poder Público e privado na plataforma da gestão participativa no País. Considera-se que este tipo de normatização deve possuir clareza para racionalizar os problemas burocráticos, devendo objetivar, principalmente, a busca por desenvolvimento através de legislação adequada e que esteja acima de interesses políticos setoriais. Partindo-se da Constituição brasileira, tem-se que a abertura democrática para a participação dos cidadãos deve estar consignada nos procedimentos de tomadas de decisão sobre as questões políticas. Planejar é uma atividade que deve ser realizada por todos os envolvidos nos efeitos da decisão política. A participação democrática na formação da vontade política pode ser pensada e articulada como um direito propriamente dito. Nesse sentido:

> Tendo por conteúdo a liberdade e a igualdade, segundo uma concepção integral de justiça política, o direito à democracia, apanágio de toda Humanidade, é, portanto, direito de quarta geração, do mesmo modo que o desenvolvimento, por sua remissão concreta e material aos povos do Terceiro Mundo, tem sido aclamado direito da terceira geração.[21]

O direito de participação na formação da vontade política, especialmente nas atividades de planejamento, decorre da leitura do título I da Constituição, que apresenta os princípios fundamentais de nosso Estado de Direito e reflete seus efeitos sobre todo o Texto Constitucional. Naquele título, encontramos o art. 3º da Constituição, inciso II, que coloca como objetivo da República brasileira a garantia do desenvolvimento nacional.

[21] BONAVIDES, Paulo. *Teoria geral do estado*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 375.

Aquela norma constitucional exige dos poderes constituídos, especialmente do Executivo e do Legislativo, a formulação de políticas que visem promover aquele objetivo constitucionalmente previsto. A mesma norma também requer a adoção de medidas administrativas que fomentem o desenvolvimento nacional. Contudo, conceituar o que seja desenvolvimento nacional é, por vezes, tarefa inglória ou, até mesmo, impossível de ser realizada sem diálogo institucional.

Nesse contexto, a atividade de planejamento torna-se fundamental para o cumprimento dos objetivos constitucionais de construção de uma sociedade justa e solidária. Contudo, a própria tarefa de planejamento deve estar revestida e amparada pela abertura democrática exigida pela própria Constituição, sob pena de se tornar mais uma atividade burocrática dentro das inúmeras atividades estatais.

É preciso perceber que se está diante de novas possibilidades de compreensão da atividade estatal de planejamento. Novas possibilidades requerem novas formas de pensar e de refletir. O Estado moderno tem sua primeira formulação nos contornos do absolutismo, cujo marco referencial é a obra *Leviatã*, de Hobbes. A segunda formulação do Estado moderno ocorre a partir dos ideais do liberalismo e se apresenta na formulação do Estado de Direito Liberal, cujo objetivo é a proteção individual (direitos civis notadamente), os quais marcam, definitivamente, a cisão entre Estado e Indivíduo. Essa cisão se reflete no âmbito do político, com o afastamento do Estado das questões privadas, ou seja, formam-se duas esferas de atuação autônomas e distintas: uma esfera pública (Estado) e outra esfera privada (Mercado/Indivíduo). Nessa conformação, o Estado tem o dever de não intervir na esfera de autonomia privada, uma vez que as relações de troca entre os agentes privados são, supostamente, racionais e eficientes. Ao Estado cabe um papel não intervencionista e sua atuação deve ser mínima, para garantir a liberdade individual. Mesmo com uma atuação mínima, é necessário que o Estado desenvolva alguma atividade de planejamento. É preciso pensar e executar (planejar), por exemplo, as atividades de segurança dentro da sociedade, o que permitirá o desenvolvimento de um ambiente propício para o comércio e para a proteção da sociedade. Sobre a necessidade

de planejamento das atividades estatais, no que se refere aos direitos individuais, Silva assevera:

> Essa distinção [entre normas de eficácia plena e normas de eficácia contida] é justificável apenas se as liberdades públicas continuarem a ser compreendidas como meros direitos de cunho liberal, que garantem um direito subjetivo dos indivíduos a uma *abstenção estatal*. Nesses termos, seria possível imaginar que uma norma que garanta uma liberdade pública tenha eficácia plena, pois seria exigido apenas um não-fazer. Ocorre que esse conceito de liberdade pública é por demais restritivo e já foi colocado em cheque há muito tempo. [...] Em linhas gerais, pode-se dizer que, a partir dessa concepção, as liberdades públicas não garantem apenas direitos subjetivos aos indivíduos, mas constituem também uma dimensão objetiva de valores fundamentais.[22]

A partir das Constituição do México, 1917, e da Alemanha, 1919, inaugura-se um novo referencial normativo no mundo ocidental: os direitos sociais. Atrelados especialmente às novas formas de produção e circulação dos bens dentro da estrutura social, os direitos sociais possuem como expoente o Direito do Trabalho. Sob essa influência, várias constituições ocidentais contemporâneas[23] trouxeram uma inovação normativa que foi a opção constitucional pela inclusão de uma ordem econômica e social. A proteção aos direitos do trabalhador é a nota fundamental para a caracterização das Constituições sociais. Nesse sentido:

> A Constituição francesa de 1948, retomando o espírito de certas normas das Constituições de 1791 e 1793, reconheceu algumas exigências econômicas e sociais. Mas a plena afirmação desses novos direitos humanos só veio a ocorrer no século XX, com a Constituição mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919.[24]

---

[22] SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais:* conteúdo essencial, restrições e eficácia. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 235. Os argumentos apresentados pelo autor estão voltados para a questão da classificação das normas constitucionais, como é possível perceber na citação. Contudo, a metodologia de classificação daquelas normas está intimamente relacionada com a compreensão dos modelos normativos de Estado ao longo da histórica do Direito Constitucional. Diante dessa relação, é que a citação torna-se necessária, a fim de demonstrar que, mesmo no modelo de Estado Liberal, há atividade de planejamento das ações estatais.

[23] A partir das Constituições mexicana (1917) e alemã (1919), vários Estados adotaram a sistemática de constitucionalizar os direitos sociais como, por exemplo, Argentina (1853), Equador (1929), Peru (1933), Venezuela (1936), Uruguai (1934) e Brasil (1934). A partir da segunda guerra mundial: Argentina (1949), Brasil (1946), França (1946), Suíça (1948), Itália (1947), Portugal (1976), Espanha (1978). Recentemente: Brasil (1988), Colômbia (1991), Venezuela (1999) e Equador (2008).

[24] COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 41.

No caso, então, de um Estado Social, é a relação entre as autonomias pública e privada, sobre uma alteração no tocante à prioridade de uma sobre a outra. No Estado Liberal, como visto acima, a esfera da autonomia privada é priorizada em relação à autonomia pública, que seja capaz de possibilitar tomadas de decisão especialmente a respeito do planejamento. No Estado Social, com a inclusão dos direitos sociais e econômicos na normatividade constitucional, tem-se que as decisões sobre o planejamento e a execução das políticas públicas são desenvolvidas no âmbito da autonomia pública do estado. A intervenção do Estado no domínio econômico, através da regulamentação da economia capitalista, destaca a prioridade alcançada pela autonomia pública face à privada:

> [...], pode-se dizer que o Estado do Bem-Estar Social constitui uma experiência concreta da total disciplina pública da economia, assumido como modelo de futuros objetivos autoritários da política econômica e ao mesmo tempo cria hábitos e métodos dirigistas dificilmente anuláveis.[25]

O esgotamento do modelo de Estado Social pode ser observado a partir do final da Segunda Guerra Mundial (e tem, ainda, dentre outros fatores, após as crises mundiais do petróleo da década de 70, especificamente 1973 e 1979) e exige um redimensionamento das relações entre autonomia pública e privada. As sociedades complexas que surgiram a partir das transformações dos meios de comunicação e após as revoluções tecnológicas desafiaram (e desafiam até os dias de hoje) os pressupostos normativos estandardizados do Estado Social. Afastado das decisões públicas sobre as diversas questões que o cercam no dia a dia, agora o cidadão passa a reivindicar cada vez mais a possibilidade de construir as ações que orientarão as políticas públicas propostas e desenvolvidas pelo Estado. O conceito, portanto, de cidadania sofre uma alteração de sentido para indicar a necessidade de participação dos cidadãos nas tomadas de decisão, em relação a qualquer assunto público.

> A relação dialética entre autonomia privada e pública só se torna clara por meio da possibilidade de institucionalização do status de um cidadão como esse, democrático e dotado de competências para o

[25] STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. *Ciência política e teoria do Estado*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 72.

> estabelecimento de Direito, e isso somente com o auxílio do direito coercivo. No entanto, porque esse direito se direciona a pessoas que, sem direitos civis subjetivos, não podem assumir de forma alguma o status de pessoas juridicamente aptas, as autonomias privada e pública dos cidadãos pressupõem-se *reciprocamente.*[26]

O redimensionamento da relação entre a autonomia pública e a privada traz como consequência a reflexão sobre os mecanismos institucionais de participação do cidadão, na formação da vontade pública. Assim, planejar não é mais uma atividade exclusiva dos ocupantes de cargos públicos, mas uma atividade que requer um diálogo aberto e permanente com os próprios cidadãos afetados pelo planejamento das atividades estatais.

O redimensionamento do conceito de cidadania está ligado à reflexão sobre o conceito de Estado Democrático de Direito. Tal conceito exige que o cidadão pense para além da dicotomia-autonomia pública e privada, tornando-se agente dos sentidos normativos construídos dialogicamente nos espaços públicos institucionalizados. Desde a Constituição de 1988, o Brasil vive, formalmente, sob a égide de um Estado Democrático de Direito. Isso significa que a ação do Poder Público deve ser pautada pelos princípios democráticos que norteiam nossa sociedade. Conforme assevera Carvalho Netto:

> Esses direitos fundamentais [liberdade e igualdade] adquirem uma conotação de forte cunho procedimental que cobra de imediato a cidadania, o direito de participação, ainda que institucionalmente mediatizada, no debate público constitutivo e conformador da soberania democrática do novo paradigma, o paradigma constitucional do Estado Democrático de Direito e de seu Direito participativo, pluralista e aberto (grifamos).[27]

A relação entre autonomia privada e autonomia pública é redimensionada, uma vez que não há prevalência de uma sobre a outra, mas, ao contrário, uma profunda relação de interdependência. É necessário, portanto, que o Estado proveja mecanismos institucionais de participação do

[26] HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro*: estudos de teoria política. Trad. de George Sperber, Paulo Astor Soethe e Milton Camargo Mota. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2002. p. 91.
[27] CARVALHO NETTO, Menelick. A hermenêutica constitucional sob o paradigma do estado democrático de direito. In: CATTONI, Marcelo (Coord.). *Jurisdição e hermenêutica constitucional no Estado Democrático de Direito*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. p. 37.

cidadão, na formação da vontade política. E isso inclui as atividades de planejamento das políticas públicas. A participação dos agentes racionais (cidadãos) nos espaços públicos é fundamental para legitimar o planejamento das atividades articuladas e propostas pelos gestores públicos.

O grande desafio, portanto, é pensar na estrutura procedimental capaz de abrigar as diversas opiniões e perspectivas dos cidadãos canalizando a discussão de forma que se possa formar uma vontade catalizadora dos desejos sociais e, ao mesmo tempo, acolher, de forma respeitosa, as vontades individuais e/ou setoriais que, porventura, não forem contempladas no processo de planejamento das políticas públicas.

Planejamento e participação na formação da vontade política exigem uma mudança no próprio conceito de democracia. É, neste ponto, que democracia deixa de ser representativa e passa a ser deliberativa. Com Habermas[28] "de fato, a autocompreensão normativa da política deliberativa exige para a comunidade jurídica um modo de coletivização social; [...]". A viabilidade procedimento de participação do cidadão no planejamento das políticas públicas restaura a dimensão ética dentro das relações sociais, especialmente na percepção das dimensões pública e privada. Primeiro porque trabalha numa perspectiva intersubjetiva, em que o cidadão não é um agente isolado da comunidade na qual está inserido. Segundo, porque a procedimentalização da participação do cidadão, na formulação da política pública, traz consigo a noção de responsabilidade. Assim, as ideias de intersubjetividade e a responsabilidade revestem a participação no planejamento da política pública da eticidade própria e necessária às relações sociais, no âmbito do Estado Democrático de Direito.

> O ser ético não se separa de uma vontade de compreensão, e não se trata unicamente de agir com correção, porque a correção pede um entendimento. Mesmo que hoje inúmeras visões da verdade a percebam, como meramente construída ou no contendo em seu interior uma intenção de dominação, não há como escapar da virtude da veracidade. As teorias da verdade que lhe diminuem o alcance não abdicam da intenção de ser verdadeiras e de provar suas teses. Podem muitas vezes

[28] HABERMAS, 2004. p. 292.

> obscurecer ou encobrir essa intenção mais profunda, mas não é difícil detectá-la.[29]

A dimensão ética da convivência humana na sociedade relaciona-se com a articulação conceitual do direito e da democracia. O planejamento público, como atividade estatal, que visa ao desenvolvimento de ações que busquem o bem comum, deve, portanto, estar atento à dimensão ética oriunda do direito de participação cidadã, cuja fonte teórica remonta ao conceito de soberania popular.

> O princípio da soberania popular expressa-se nos direitos à comunicação e participação que asseguram a autonomia pública dos cidadãos do Estado; e o domínio das leis, nos direitos fundamentais clássicos que garantem a autonomia privada dos membros da sociedade civil. [...] A autonomia política dos cidadãos deve tomar corpo na auto-organização de uma comunidade que atribui a si mesma suas leis, por meio da vontade soberana do povo.[30]

Partindo-se, portanto, do conceito constitucionalizado de democracia, tem-se que o Direito deve prever e resguardar as formas de participação do cidadão no planejamento das políticas públicas, instrumentalizando, assim, a expressão da vontade soberana no espaço público. Propiciar a ampla participação do cidadão nas atividades de planejamento das políticas pública é legitimar as ações estatais diante do titular do poder: o povo.

Considerações finais

Embora possa ser observado um quase consenso entre os estudiosos de que a participação da sociedade é fundamental para efetivar planejamentos, observa-se que, no Brasil, essa participação é ainda incipiente como decorrência de várias razões que interferem nesse processo. A incipiência na participação do cidadão brasileiro nas atividades de planejamento das políticas públicas pode ser compreendida a partir de alguns fatores: (a) a falta de experimentação da vivência democrática ao longo da história do

[29] ZADSNAJDER , Luciano. *Ética, estratégia e comunicação:* na passagem modernidade à pós-modernidade. São Paulo: FGV, 1999. p. 250.
[30] HABERMAS, 2004, p. 298-299.

Brasil; (b) a privatização do poder por parte das elites governantes que afastam, de certa forma intencionalmente, as possibilidades de participação popular no planejamento; (c) a dominação de discursos técnicos nos diversos setores governamentais que impedem, por veze, o cidadão leigo de participar ativamente do diálogo institucional; (d) a dominação de uma ideologia de que o âmbito da política, incluindo aí o espaço público para o diálogo sobre o planejamento, é um imoral (ou, no jargão popular, sujo) por natureza e aquele que pretende participar estará diretamente contaminado pelo ambiente e, por fim; (e) a falta de educação do cidadão para uma cidadania ativa que possa permitir sua atuação na esfera pública.

Diante desses fatores, que são exemplificativos não excluindo, portanto, outras perspectivas, talvez seja possível afirmar que, no Brasil, há uma cultura de não participação política, o que é mais evidente fora dos centros urbanos. Mesmo diante das manifestações contra a corrupção ocorridas nos últimos anos, nota-se, ainda, ausência crítica nos debates propositivos para a formulação de políticas públicas coletiva, em consonância com os interesses individuais de cada fatia social.

A solução adotada em muitos países é a introdução de formas participativas de planejamento com o envolvimento e compromisso de todos os envolvidos. Percebe-se que, para que esse processo funcione de forma adequada, é preciso que seja dada especial atenção ao processo comunicativo, tanto no que diz respeito à difusão de informações por meio de comunicação de massa, como por meio de uma comunicação interpessoal mais democrática e menos autoritária. Pode-se deduzir que o início do processo deveria ser a democratização da informação por meio do acesso de todos ao conhecimento mínimo necessário, para dar sustentação a formas participativas de planejamento. Sem essa condição, a possibilidade do planejamento vir a ser descendente e não participativo parece ser bastante provável, contrariando as premissas de comprometimento que derivariam da corresponsabilidade advinda dos processos de planejamento participativo de tipo ascendente. A tendência seria no sentido de fazer comunicados e não de promover a comunicação como diria Freire.[31]

[31] FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido.* São Paulo: Paz e Terra, 1987.

Para dar conta dessa diversidade, considera-se pertinente um estudo mais aprofundado dessa questão, tomando por base a Teoria de Campo de Bourdier,[32] que poderia permitir uma análise sociológica partindo do princípio de que o campo político é limitado pelo seu próprio universo, sendo necessária, portanto, a obtenção de competências específicas, como aquisição de saberes e capacidades gerais, assim como o domínio de uma dada linguagem, para permitir o diálogo com outras camadas da sociedade. Noções de ética aplicadas em uma legislação eficaz, permeada por programas educacionais, podem ser as ferramentas para a implementação de planejamentos que visem à participação real da população e que contribuam efetivamente na elaboração de políticas e planos adequados à realidade socioeconômico e cultural do Brasil.

Uma complexidade, que envolve propostas de métodos adequados à realidade de cada local; que busca um planejamento participativo respaldado em uma comunicação eficiente, exigência de elaboração de leis que auxiliem o Poder Público, e que inibam a interrupção de projetos, e a efetivação de planos não sistêmicos adequados que possam ser implantados para concretizar o desenvolvimento sustentável dos municípios do Brasil, visando à construção de espaços dignos da vida humana, sob os focos econômicos, sociais, políticos e culturais.

Referências

AFONSO DA SILVA, Virgílio. *Direitos fundamentais:* conteúdo essencial, restrições e eficácia. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria geral do Estado*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BORDENAVE, J. E. D.; CARVALHO H. M. *Comunicação e planejamento.* Rio do Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico.* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

CARVALHO NETTO, Menelick. A hermenêutica constitucional sob o paradigma do estado democrático de direito. In: CATTONI, Marcelo (Coord.). *Jurisdição e hermenêutica constitucional no Estado Democrático de Direito*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. p. 25-44.

[32] BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico.* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 1999.

CRUZ, Rita de Cássia. *Política de turismo e território.* São Paulo: Contexto, 2000.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido.* São Paulo: Paz e Terra, 1987.

GANDIN, Danilo. *A prática do planejamento participativo*. Petrópolis: Vozes, 2001.

HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro*: estudos de teoria política. Trad. de George Sperber, Paulo Astor Soethe e Milton Camargo Mota. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2002.

HALL, Michael C. *Planejamento turístico:* políticas, processos e relacionamentos. São Paulo: Contexto, 2001.

HOLANDA, Sergio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LOBATO, Fabiana Mendes. *Descentralização de políticas públicas de turismo:* a municipalização do turismo no Maranhão. São Paulo, 2001. p. 236. Dissertação (Mestrado em Ciências da Comunicação) – Departamento de Relações Públicas, Propaganda e Turismo, Universidade de São Paulo, 2001.

MATHEUS, Zilda Maria Alves. *Gestão e avaliação de programas:* estudo de Caso. Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT). 2003. 135f. Tese (Doutorado em ciências da comunicação) –Escola de Comunicações e Artes- Universidade de São Paulo – SP.

PEREIRA, Jaqueline de Olliveira*. Descentralização das políticas públicas em turismo:* análise do programa nacional de municipalização do turismo no Rio Grande do Norte – Natal (RN). 2000. 126f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2000.

RUSCHMANN, Doris van de Meene. *Turismo e planejamento sustentável.* Campinas, São Paulo: Papirus, 1997.

SANT'ANNA, D.A.; OLIVEIRA, M. T. C.; BERENSTEIN, S. G. *Gestão participativa para um turismo sustentável:* o caso da costa do descobrimento. Salvador: Secretaria da Cultural e Turismo, 2001.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de*. Ciência política e teoria do Estado*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

ZADSNAJDER, Luciano. *Ética, estratégia e comunicação:* na passagem modernidade à pós-modernidade. São Paulo: FGV, 1999.

WEBBER, Max. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Thompson Pioneira, 1999.

Educação em direitos humanos: a dignidade da pessoa humana como alicerce da ética e dos direitos fundamentais

Marcelo Terra Reis[*]
Mariângela Guerreiro Milhoranza[**]
Samuel Silva[***]

Introdução

A diversidade cultural[1] produzida pelos grupos sociais, ao longo da evolução e da organização da vida social e política, revela as relações da sociedade com o meio ambiente. É a partir de um prisma sociológico e interdisciplinar (a partir de um *sistema de conclusões sociológicas*)[2] que emerge a base para o entendimento da sociedade atual, de sua cultura e, em especial, à luz dos direitos humanos. O homem é um produto biossociocultural[3] resultado das interações e das relações[4] dentro de um

[*] Mestre em Desenvolvimento Regional pela FACCAT. Especialista em Direito do Estado pela UFRGS. Coordenador do curso de Direito da FACOS – Faculdade Cenecista de Osório e coordenador de Relações Comunitárias da CNEC Osório.
[**] Pós-Doutora em Direito pela PUCRS. Doutora em Direito pela PUCRS. Mestra em Direito pela PUCRS, Especialista em Direito Processual Civil pela PUCRS. Professora na Pós-Graduação em Direito e Processo do Trabalho da PUCRS. Professora na Pós-Graduação em Direito Previdenciário da Unisc. Professora na Pós-Graduação em Direito Tributário da Unisinos (Contribuições Previdenciárias). Professora na Graduação e Coordenadora da Pós-Graduação em Direito Previdenciário e Direito do Trabalho da FACOS – Faculdade Cenecista de Osório. Professora na Graduação da São Judas Tadeu em Porto Alegre/RS. Professora na Pós-Graduação em Direito Previdenciário da UNISC. Professora na Pós-Graduação em Direito Tributário da Unisinos (Contribuições Previdenciárias). Advogada em Porto Alegre/RS.
[***] Acadêmico de Direito da FACOS.
[1] Para Molinaro, "atualizamos e distinguimos nosso conhecimento segundo o contexto sociocultural em que nos incluímos, desde nossas crenças, educação e experimentação em perseverante reflexão sobre nossas ideias, sentimentos e emoções; [...]". (MOLINARO, Carlos Alberto. *Pensando a intervenção regulatória do sistema jurídico nas fases iniciais dos sistemas tecnológicos em um estado socioambiental e democrático de direito.* Texto de aula cedido pelo autor no curso de Doutorado em Direito, Faculdade de Direito, PUCRS, Porto Alegre, 2011. p. 2).
[2] PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Sistema de ciência positiva do direito*. 2. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1972. p. 199. v. IV.
[3] No que tange à relação do homem com o ambiente, o ser humano não é biológico, de um lado, e sociocultural, de outro. O ser humano é biológico e sociocultural. Por isso, traz-se o termo biosociocultural; o ser resultado de todas as interações com o entorno.
[4] Nesse passo, sobressai a avaliação elaborada por Carlos Alberto Molinaro acerca da "relação" homem *versus* ambiente. Explicita o autor que as relações são "acrônicas em sentido estrito, isto é, existem dentro e fora de um tempo determinado, e possibilitam o conhecimento do mundo". (MOLINARO,

grande contexto: nada pode ser considerado em si mesmo,[5] tudo está interligado.[6] O homem está intimamente relacionado com o meio em que vive e com a forma como o utiliza; afinal, o ambiente é um lugar[7] de encontro e tudo interage:[8] "Não estamos sós, neste 'lugar de encontro', onde somos o encontro; somos com o outro desde uma relação de reconhecimento, respeito, reciprocidade e responsabilidade".[9] Por não estarmos sós neste lugar de encontro, é necessária uma educação voltada à ética e aos direitos humanos; uma educação que vá além da mera transmissão de informações e que perpassa uma mudança de conduta de todos os atores envolvidos no processo educacional, inclusive a família e a sociedade civil organizada.[10]

Carlos Alberto. *Direito ambiental*: proibição de retrocesso. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 21-22).

[5] Flores assevera: "Todo producto cultural surge en una determinada realidad, es decir, en un específico e histórico marco de relaciones sociales, morales y naturales. No hay productos culturales al margen del sistema de relaciones que constituye sus condiciones de existencia. No hay productos culturales en sí mismos. Todos surgen como respuestas simbólicas a determinados contextos de relaciones. Ahora bien, los productos culturales no sólo están determinados por dicho contexto, sino que, a su vez, condicionan la realidad en la que se insertan. Este es el circuito cultural. No hay, pues, nada que pueda ser considerado en sí mismo, al margen del contexto específico en que surge y sobre el que actúa." (FLORES, Joaquín Herrera. Los derechos humanos en el contexto de la globalización: tres precisiones conceptuales. In: CARVALHO, Salo de; FLORES, Joaquín Herrera; RÚBIO, David Saches. *Direitos humanos e globalização*: fundamentos e possibilidades desde a teoria crítica. 2. ed. Dados eletrônicos – Porto Alegre: Edipucrs, 2010. p. 74).

[6] Para Molinaro, "tudo no mundo está relacionado". (MOLINARO, Carlos Alberto. *Racionalidade ecológica e estado socioambiental e democrático de direito*. 2006. Dissertação (Mestrado) – PUCRS, 2006. p. 25).

[7] Molinaro, ao aprofundar seu estudo sobre o ambiente como um lugar de encontro traz como exemplo as culturas africanas. Nesse sentido, pontifica que "a diferenciação é considerada como essencial e pré-requisito funcional para que cada um seja indispensável ao outro. Isso porque, na cultura africana, somente podem viver juntos aqueles que são diferentes, tendo em vista que, na perspectiva africana do mundo, a vida é um processo em que cada um se identifica progressivamente, não com o outro, do qual deve reivindicar sua diferença, mas com a totalidade da comunidade, vale dizer, com a vida cósmica e, especialmente, com a vida divina; aqui evidencia-se um matiz forte de um 'mínimo existencial ecológico' como núcleo material do princípio da dignidade humana". (MOLINARO, Carlos Alberto. *Racionalidade ecológica e estado socioambiental e democrático de direito*. 2006. Dissertação (Mestrado) – PUCRS, 2006. p. 109-110).

[8] Conforme Margulis e Sagan, "os seres humanos não são especiais e independentes, mas parte de um continuum de vida que circunda e abarca o globo". (MARGULIS, Lynn; SAGAN, Dorian. *O que é vida?* Rio de Janeiro: Zahar, 2002. p. 254).

[9] MOLINARO, Carlos Alberto. *Racionalidade ecológica e estado socioambiental e democrático de direito*. 2006. Dissertação (Mestrado) – PUCRS, 2006. p. 107).

[10] "O que pretendemos é 'desnaturalizar' a posição que supõe que basta a transmissão de conhecimentos sobre Direitos Humanos que são de conhecimentos sobre Direitos Humanos que necessariamente a educação em Direitos Humanos está presente". (CANDAU, Vera Maria Ferrão. Educação em direitos humanos: questões pedagógicas. In: BITTAR, Eduardo C. B. (Coord.). *Educação e metodologia para os direitos humanos*. São Paulo: Quartier Latin, 2008. p. 285-286).

Nesse sentido, um estudo feito pelo Instituto Interamericano de Direitos Humanos (IIDH), com pesquisadores de alguns países da América Latina,[11] concluiu que a educação em direitos humanos possui três dimensões. A primeira, relaciona-se com o processo de formação de sujeitos de direitos, tanto na esfera individual quanto na esfera coletiva. A segunda diz respeito ao empoderamento de grupos que, historicamente, foram negligenciados nos processos de decisões coletivas. Por fim, a terceira refere-se à transformação para a construção de uma sociedade democrática calcada em uma educação que resgate a memória histórica e construa a identidade de um país.[12] Nesse viés, a metodologia pedagógica a ser seguida no processo educativo deve estar em coerência com estas três dimensões. Vê-se que uma educação em direitos humanos exige a observância ética, ambiental, cultural e regional de determinada comunidade. Sob esta perspectiva, o presente ensaio busca analisar a educação como fonte de ética em direitos humanos.

Visão geral dos direitos humanos *versus* direitos fundamentais

No pretérito, o direito era tido como uma manifestação das leis de Deus, apenas conhecidas e reveladas pelos sacerdotes. Não cabia ao Estado a produção do direito; não cabia ao Estado editar normas gerais e impositivas com caráter cogente, capazes de regular a conduta humana. Nesse estágio da humanidade, a atividade desenvolvida pelos pontífices era meramente organizacional e não jurisdicional. Logo, uma autêntica jurisdição apareceu, somente, a partir do surgimento de um Estado mais independente, mais desvinculado dos valores de cunho religioso e, nitidamente, mais acentuado nas regras de controle social. O Estado, ao vedar a chamada "justiça pelas próprias mãos" ou autotutela, assumiu o monopólio da jurisdição e, assim, obrigou-se a solucionar os conflitos de interesses que inevitavelmente nascem da convivência humana. Cabe ao Estado, e mais especificamente ao

[11] Argentina, Chile, Peru, Brasil, Venezuela, Guatemala e México. (CANDAU, Vera Maria Ferrão. Educação em direitos humanos: questões pedagógicas. In: BITTAR, Eduardo C. B. (Coord.). *Educação e metodologia para os direitos humanos*. São Paulo: Quartier Latin, 2008. p. 288).

[12] CANDAU, Vera Maria Ferrão. Educação em direitos humanos: questões pedagógicas. In: BITTAR, Eduardo C. B. (Coord.). *Educação e metodologia para os direitos humanos*. São Paulo: Quartier Latin, 2008. p. 289-290.

Poder Judiciário, o monopólio da jurisdição.[13] Logo, a garantia constitucional de acesso à justiça insere-se no rol dos direitos fundamentais do cidadão, servindo, inclusive, para proteção contra abusos do próprio Estado e está consagrada no inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal, que dispõe que "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito". Assim sendo, percebe-se que a efetivação almejada pela parte decorre tanto do *direito constitucional de ação* como do *devido processo legal*, cabendo ao Poder Judiciário efetivar o pedido de prestação jurisdicional requerido pela parte de forma regular e concreta; portanto, cabe à parte dar roupagem técnica quando da feitura do pedido.

O adjetivo *fundamental* quando empregado na expressão *direito fundamental* vai significar, diz Molinaro, "o que é necessário e primacial, como são os direitos".[14] Pois bem, como produtos culturais que são os direitos humanos e os direitos fundamentais, acolhidos os primeiros e inscritos os segundos, nas Constituições modernas, respondem a um peculiar sintagma:[15] dignidade da pessoa humana e a pretensão de segurança, ou garantia, atribuída ao ordenamento jurídico.[16] Nesse passo, ensina Reinhold Zippelius[17] que "a função principal dos direitos fundamentais consiste em proteger um espaço de liberdade individual contra a ingerência do poder do Estado e contra a sua expansão totalitária". Sarlet[18] afirma que tanto a Constituição quanto os Direitos Fundamentais compõem "condição de existência e medida da legitimidade de um autêntico Estado Democrático e

[13] Ensina Ribeiro que "[...] es el Estado quien administra la justicia e detenta el monopolio de la jurisdicción, o como prefiere denominar BORDIEU el 'monopolio de la violencia simbólica legitima', razón por la cual los mandatos utilizados por él para dirimir los conflictos se realizan a través de la jurisdicción. El monopolio de la jurisdicción es el resultado natural de la formación del Estado que trae consigo consecuencias tanto para los individuos como para el propio Estado." (RIBEIRO, Darci Guimarães. *La pretensión procesal y la tutela judicial efectiva*: hacia una teoría procesal del derecho. Barcelona: J.M. Bosch, 2004. p. 75-76).

[14] MILHORANZA, Mariângela Guerreiro; MOLINARO, Carlos Alberto. Alcance político da Jurisdição no âmbito do Direito à Saúde. In: ASSIS, Araken de. *Aspectos polêmicos e atuais dos limites da jurisdição e do direito à saúde*. Sapucaia do Sul: Notadez, 2007. p. 203.

[15] Utiliza-se *sintagma* no sentido grego tardio de σύνταγμα, do verbo συντάσσω, isto é, coisa alinhada com outra, ou um conjunto de expressões linguística, em que um termo-representação funciona como unidade.

[16] MOLINARO, Carlos Alberto. *Se educação é a resposta. Qual era a pergunta?* Texto de aula cedido pelo autor, no curso de Especialização em Direito Público, Faculdade de Direito, PUCRS, Porto Alegre, 2006.

[17] ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria geral do Estado*. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997. p. 419.

[18] SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 72.

Social de Direito, tal qual como consagrado também em nosso direito constitucional positivo e vigente".

É desde o princípio da dignidade humana que se pode discorrer sobre os direitos fundamentais e mais, sobre os direitos humanos, núcleo essencial de ambos. Sobre a dignidade, em especial, remete-se ao ensaio, elaborado por Molinaro em coautoria com Milhoranza,[19] no qual foi dito que, mais que personalidades individuais, os seres humanos incorporam identidades coletivas em permanente mudança, em permanentes contatos, contatos, que se definem quotidianamente numa dinâmica de acertos e contradições. A dignidade é qualidade que mira mais o valor de uso (a capacidade de fazer) que o valor de troca (capacidade de acumular). A dignidade é qualidade que objetiva o acesso equitativo dos bens e luta contra a desigual repartição que os processos de divisão capitalistas promoveram e promovem até o presente. A dignidade é pantapórica, pois aposta pela dilatação de todos os caminhos, pela ampliação do humano.

A dignidade do humano é mais restrita que a noção de dignidade da pessoa humana. Tal é assim, pois mesmo a pessoa (persona) que age ou labora de modo intencional no prejuízo do outro, não perde sua dignidade íntima de "pessoa", persona, por isso, por vezes, mais é "máscara", ou em outras, mais é "face" – também valores (não) humanos. Com a dignidade do humano, as coisas são diferentes. A dignidade do humano é deontológica, revela-se na capacidade de assumir deveres, comprometer-se com o conveniente, portanto com outro. Está bem delineada no art. 29, 1 e 2, da Declaração de 1948. Concretizar os deveres para a comunidade, para o outro, é o que torna possível o desenvolvimento do ser humano. Afirme-se, pois, que o ser humano não pode ser perspectivado tão só desde sua individualidade, e que sua atuação na sociedade, no Estado, diga respeito tão somente à sua constelação patrimonial e moral, sem levar em consideração as consequências de sua atuação no espectro comunitário (dever jurídico para

[19] MILHORANZA, Mariângela Guerreiro; MOLINARO, Carlos Alberto. Da tutela da confiança e do cumprimento da decisão em matéria de emissão de declaração de vontade e em matéria de pré-contrato. In: MILHORANZA, Mariângela Guerreiro; PORTO, Sérgio Gilberto; TESHEINER, José Maria Rosa (Coord.). *Instrumentos de coerção e outros temas de direito processual civil*: estudos em homenagem aos 25 anos de docência do professor Dr. Araken de Assis. Rio de Janeiro: Forense, 2007. No prelo.

com a comunidade). Ademais, já diziam Milhoranza, ainda em coautoria com Molinaro, que a dignidade humana não é estranha aos mercados de qualquer tipo (inclusive do invisibilizado mercado jurídico), que sempre estão no entorno das lutas para efetivar os direitos humanos e os direitos fundamentais. Direitos humanos e direitos fundamentais, direitos do ser humano – são expressões que se encontram amalgamadas na ideia de natureza humana, num circuito de reação ético-cultural permanente.

Nessa linha argumentativa, Milhoranza e Molinaro insistem que deve-se ter uma noção bem delineada sobre direitos humanos e direitos fundamentais. Por isso repete-se: num primeiro momento, afirma-se que os direitos humanos são o resultado de processos culturais de emancipação do ser humano na luta constante pela dignidade do humano; de outra parte, direitos fundamentais são o resultado de processos culturais de regulação das conquistas alcançadas pelos processos emancipatórios.

Portanto, os direitos fundamentais não são a tão só positivação dos direitos humanos, são mais; são garantias das conquistas que aqueles alcançaram, pois os direitos humanos cabem dentro dos direitos fundamentais, mas deles extravasam; são, também, processos regulatórios não necessariamente vinculados aos direitos humanos; por vezes, revestem garantias derivadas de outros direitos fundamentais, e até mesmo de direitos humanos ainda não albergados pela fundamentalidade constitucional, ou albergados e inscritos em normas de sobre ou superdireito. É imprescindível, pois, demarcar o conceito de direitos fundamentais que não pode ser confundido com o conceito de direitos humanos. Essa identidade de titular, durante muitos anos, provocou imprecisão conceitual, mas atualmente não restam mais dúvidas de que se trata de noções jurídicas distintas.[20] Sarlet, ao tratar do assunto, distingue esses elementos considerando que fundamentais são

> [...] aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado [...], ao passo que a expressão "direitos humanos" guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições

[20] MILHORANZA, Mariângela Guerreiro; MOLINARO, Carlos Alberto. Alcance político da jurisdição no âmbito do direito à saúde. In: ASSIS, Araken de. *Aspectos polêmicos e atuais dos limites da jurisdição e do direito à saúde*. Sapucaia do Sul: Notadez, 2007. p. 204-205.

> jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam inequívoco caráter supranacional (internacional).[21]

O entendimento de Sarlet acompanha a doutrina internacional, conforme se pode constatar nas lições de Pérez Luño e de Mancini, apenas para citar dois eminentes juristas. Pérez Luño[22] assevera que "[...] Los derechos fundamentales son aquellos derechos humanos positivizados en las constituiciones estatales", enquanto Mancini[23] ensina que "[...] los derechos fundamentales serían aquellos derechos humanos que los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales han reconocido como indispensables y que necesariamente deben estar expresados en los documentos básicos y superiores, sin: que ello implique agotar la lista de los que componen el conjunto de derechos esenciales a la persona humana".

Ademais, importa ter presente que identificados os conceitos, devemos mencionar ainda, que eles, direitos humanos e direitos fundamentais, os primeiros na ordem internacional e os segundos nas ordens nacionais são, ao mesmo tempo, na lição de Mendes,[24] "direitos subjetivos e elementos fundamentais da ordem constitucional objetiva", pontifica Andrade.[25]

Se, na origem os direitos fundamentais tinham como precípua finalidade amenizar a interferência estatal na vida privada,[26] atualmente eles

---

[21] SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 33-34.

[22] "Los derechos fundamentales son aquellos derechos humanos positivizados en las constituiciones estatales." PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. *Derechos humanos*, *Estado de derecho y Constitución*. Madrid: Tecnos, 2001, p. 31.

[23] MANCINI, Jorge Rodríguez. *Derechos fundamentales y relaciones laborales*. Buenos Aires: Astrea, 2004. p. 10.

[24] MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade*: estudos de direitos constitucional. 3. ed. São Paulo: Saraiva 2004. p. 2.

[25] "[...] os preceitos relativos aos direitos fundamentais não podem ser pensados apenas do ponto de vista dos indivíduos, enquanto posições jurídicas de que estes são titulares perante o Estado, designadamente para dele se defenderem, antes valem juridicamente também do ponto de vista da comunidade, como valores ou fins que esta se propõe prosseguir, em grande medida através da acção estadual. Por outro lado, no âmbito de cada um dos direitos fundamentais, em volta deles ou nas relações entre eles, os preceitos constitucionais determinam espaços normativos, preenchidos por valores ou interesses humanos afirmados como bases objectivas de ordenação da vida social." (VIERA DE ANDRADE, José Carlos. *Os direitos fundamentais na constituição portuguesa de 1976.* 2. ed. Coimbra: Almedina, 2001. p. 111).

[26] Nesse particular, Zippelius ensina que "a função principal dos direitos fundamentais consiste em proteger um espaço de liberdade individual contra a ingerência do poder do Estado e contra a sua

incidem nas relações entre indivíduos de igual hierarquia, entre iguais, ou particulares (horizontalidade da disposição). Todavia, durante muito tempo se entendeu que os direitos fundamentais seriam somente oponíveis em face do próprio ente estatal (verticalidade da disposição), sendo esta, portanto, a razão maior pela qual existam, ainda, motivos suficientes para tratar da incidência dos mesmos na seara do direito privado. Nesse passo, traz-se preleção de Häberle,[27] que afirma caber à ciência do direito constitucional delinear inúmeras propostas teóricas para que se tenha a compreensão geral e especial dos direitos fundamentais e de sua utilização.

Observa-se que o rol dos direitos fundamentais caracteriza-se por sua alopoiése; existindo direitos fundamentais denominados atípicos (aqueles direitos fundamentais que, mesmo não inseridos na Carta Magna, afiguram-se como detentores de fundamentalidade), conforme obra de Gouveia[28] e os direitos fundamentais típicos. A subdivisão da fundamentalidade (em fundamentalidade formal e material) foi semeada por Alexy,[29] que propagou a abertura do catálogo constitucional para direitos materialmente fundamentais e que ainda não tenham sido positivados. Entre nós, percebe-se, da leitura do parágrafo segundo do art. 5º da Carta Magna,[30] a possibilidade de previsão de inserção de outros direitos não contextualizados na Constituição brasileira. Por outro lado, consoante ensinam Fachin e Ruzyk,[31] a incidência dos direitos fundamentais sobre as relações privadas é um processo ainda em franca construção. Frisa-se que um dos enfoques primordiais do constitucionalismo é a transformação de uma série de temas

expansão totalitária". (ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria geral do estado*. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997. p. 419).

[27] HÄBERLE, Peter. *Die Wesengehaltsgarantie des Arts. 19 Abs 2 Grndgesetz*. 3. ed. Heidelberg: Müller, 1983. p. 83.

[28] GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Os direitos fundamentais atípicos*. Lisboa: Editorial Notícias, 1995.

[29] ALEXY, Robert. *Teoria de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estúdios Constitucionales, 1997.

[30] Art. 5º, Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: § 2º – Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. (grifo nosso).

[31] FACHIN, Luiz Edson; RUZYK, Carlos Eduardo Pianovski. Direitos fundamentais, dignidade da Pessoa humana e o novo Código Civil: uma análise crítica. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Constituição, direitos fundamentais e direito privado*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 90.

jurídicos que eram da seara do direito civil em matéria constitucional. Sobre a constitucionalização do direito privado, traz-se o pensamento de Canaris.[32]

Verifica-se, portanto, que atualmente a ordem constitucional vem regrar tanto o poder público como a sociedade civil, inexistindo, sob esse prisma, separação tangente entre o direito constitucional e o direito privado. Logo, percebe-se que é impossível concebê-los fundados em uma visão separatista, calcada em lógicas diferentes, uma vez que o direito constitucional e o direito privado possuem campos de incidência análogos. Destarte, nem sempre foi assim. Em verdade, os antecedentes históricos[33] da aplicabilidade dos direitos fundamentais nas relações interprivadas, passam, indiscutivelmente, pela análise do julgamento do caso Lüth, de 1958, por parte da Corte Constitucional alemã.[34] Em suma, o feito era concernente à

[32] "[...] podemos constatar uma tendência ao fortalecimento da influência da Constituição sobre o Direito Privado. [...] Em quase todo e qualquer ordenamento jurídico moderno, de modo mais ou menos cogente, coloca-se a questão da relação entre os direitos fundamentais e o Direito Privado. Ela radica no fato de os direitos fundamentais, enquanto parte da Constituição, terem um grau mais elevado na hierarquia das normas do que o Direito Privado, podendo, por conseguinte, influenciá-lo. Por outro lado, a Constituição, em princípio, não é o lugar correto nem habitual para regulamentar as relações entre cidadãos individuais e entre pessoas jurídicas. Nisso consiste, muito pelo contrário, a tarefa específica do direito privado, que desenvolveu nesse empenho uma pronunciada autonomia com relação à Constituição; e isso não vale apenas em perspectiva histórica, mas também no tocante ao conteúdo, pois o Direito Privado, em regra, disponibiliza soluções muito mais diferenciadas para conflitos entre seus sujeitos do que a Constituição poderia fazer. Disso resulta uma relação de tensão entre o grau hierárquico mais elevado da Constituição, por um lado, e a autonomia do Direito Privado, por outro. O recurso aos direitos fundamentais propõe assim questões específicas no Direito Privado, que, provavelmente, se assemelham na maioria dos ordenamentos jurídicos no tocante à sua estrutura, mas também por razões sistemáticas e de ordem lógico-jurídicas. Por outro lado, as soluções naturalmente também têm o seu perfil definido pelas especificidades do respectivo direito nacional, podendo, por conseguinte, ser muito distintas." CANARIS, Claus-Wilhelm. "Influência dos direitos fundamentais sobre o direito privado na Alemanha". (SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Constituição, direitos fundamentais e direito privado*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 227-228).

[33] PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. Apontamentos sobre a aplicação das normas de direito fundamental nas relações jurídicas entre particulares. In: BARROSO, Luís Roberto. *A nova interpretação constitucional*: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

[34] CANARIS resume o caso paradigmático Lüth da seguinte forma: "Uma sentença do Tribunal Constitucional Federal, que versou sobre uma colisão entre o direito delitivo (da responsabilidade por atos ilícitos) e a liberdade de opinião, passou a ser fundamental importância para o tratamento da relação ente direitos fundamentais e Direito Privado na Alemanha. No caso em exame, um cidadão de nome Lüth apelara, em 1950, aos proprietários e frequentadores de salas de cinema ao boicote de um novo filme, argumentando que o diretor do mesmo rodara um filme antissemita durante o período nacional-socialista. Os tribunais cíveis consideraram o apelo um ato ilícito, por ofensivo aos bons costumes no sentido do estabelecido pelo § 856 do BGB (Código Civil Alemão) condenando, por conseguinte, o Sr. Lüth a não repeti-lo. Em resposta ao recurso constitucional impetrado pelo Sr. Lüth, o Tribunal Constitucional Federal cassou a sentença do tribunal cível, pois este teria, na aplicação do § 826 do BGB, violado o direito fundamental à liberdade de opinião do Sr. Lüth, assegurada pelo art. 5º, inciso I, da LF. Assim, o Tribunal Constitucional Federal utilizou-se pela, primeira vez, da formulação entrementes célebre, de que a Lei fundamental "erigiu na seção referente aos direitos fundamentais

exibição (ou não) de um filme por parte da indústria cinematográfica germânica. Tal filme produzido por Veit Harlan foi boicotado, de plano, por Erich Lüth, presidente do Clube de Imprensa da Cidade de Hamburgo. Em primeira instância, Veit Harlan obteve êxito na sua pretensão: a justiça de 1º grau alemã declarou fora de questão o boicote ao filme, pois entendeu o Tribunal Estadual de Hamburgo de que o art. 826 da Norma Substantiva Civil da Alemanha ("quem causar danos intencionais a outrem, e de maneira ofensiva aos bons costumes, fica obrigado a compensar o dano") amparava a pretensão de Veit Harlan. Inconformado com a decisão do Tribunal Estadual de Hamburgo, Erich Lüth recorreu, pela via de um recurso constitucional "*Verfassungsbeschwerde*", para a Corte Constitucional; decidiu pela afastabilidade do art. 826, sob a alegação de que não se pode interpretar as cláusulas gerais de direito civil em desacordo com os valores previstos e protegidos pela Constituição. Entendeu, ainda, a Corte Constitucional alemã que os direitos fundamentais possuem dupla dimensão; pugnando pela existência de eficácia irradiante dos direitos fundamentais (*Drittwirkung*), bem como acolhendo a tese do dever de proteção (Schutzpflicht).

Concernentemente aos deveres de proteção conferidos pelo julgamento do caso Lüth, é cabal admitir que ocorreu uma transformação na interpretação das obrigações do Estado frente aos cidadãos. Em outras palavras: as incumbências do Estado foram aperfeiçoadas; foi aumentado seu âmbito de incidência nas relações em geral. Hoje, se pode cogitar sobre agressão estatal aos direitos fundamentais por ação (quando o ente público desrespeita qualquer direito fundamental do cidadão) e também por omissão (quando o Estado é omisso ou ineficaz na sua missão de defender os direitos fundamentais dos indivíduos no seu trato relacional privado).

Ressalta-se que o julgamento do caso Lüth repercutiu não apenas na Alemanha, mas também em outros países da Europa ocidental, como, por exemplo, em Portugal. Nesse passo, a Carta Constitucional de Portugal,

---

uma ordem objetiva de valores [...], que deve valer enquanto decisão fundamental de âmbito constitucional para todas as áreas do Direito". (SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Constituição, direitos fundamentais e direito privado*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 229-30; SARLET, por seu turno, também faz uma síntese do caso em tela no ensaio Direitos fundamentais e direito privado: algumas considerações em torno da vinculação dos particulares aos direitos fundamentais. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *A constituição concretizada*: construindo pontes com o público e o privado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000. p. 124ss).

escrita sob influência direta da decisão do caso Lüth e de outros processos equivalentes, afirmou no corpo do art. 18º-1, que: "Os preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias são directamente aplicáveis e vinculam as entidades públicas e privadas."

Entretanto, calha referir que Canaris,[35] propôs uma nova interpretação do julgamento do caso Lüth. Segundo Canaris existem dois fatores a serem novamente observados: 1 – a necessidade de uma separação estrita entre a eficácia de irradiação e a problemática da super-revisão e; 2 – a substituição da tese da "eficácia de irradiação" pelo recurso às funções dos direitos fundamentais de proibição de intervenção e de imperativo de tutela. Para modificar a natureza jurídico-institucional da Corte Suprema, Canaris assevera que não se pode transformar o Tribunal Constitucional em um órgão de super-revisão do que fora discutido nas variadas áreas de interesse entre os particulares. Para Canaris, existe falha material no plano do direito constitucional ao se defender a ideia em destaque (eficácia de irradiação), pois que ela não se revestiria de conceituação jurídica, sendo mera formulação metafórica transportada da linguagem coloquial. Aduz, ainda, que melhor solução seria a de se substituir o vago critério adotado pela Corte Constitucional alemã, pelas funções usuais dos direitos fundamentais, mormente a da proibição interventiva e a do imperativo de proteção.[36]

Seja como for, aqui se defende o ponto de vista de que o julgamento Lüth, verdadeiro *leading case* sobre a exigibilidade de observância dos direitos fundamentais nas relações privadas, é caso paradigmático, verdadeiro ponto de partida obrigatório para o estudo dos direitos fundamentais e sua de incidência no âmago das relações interprivadas. Outro aspecto relevante a ser observado, no que tange à incidência dos direitos fundamentais no trato entre os particulares, é o da questão da dupla dimensão dos direitos fundamentais. Sarlet,[37] por exemplo, reconhece a eficácia direta dos diretos fundamentais na esfera privada relativamente ao

[35] CANARIS, Claus-Wilhelm. *Direitos fundamentais e direito privado*. Trad. de Ingo Wolfgang Sarlet e Paulo Mota Pinto. Coimbra: Almedina, 2003.
[36] CANARIS, Claus-Wilhelm. *Direitos fundamentais e direito privado*. Trad. de Ingo Wolfgang Sarlet e Paulo Mota Pinto. Coimbra: Almedina, 2003. p. 131-132.
[37] SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 176 e seguintes; e página 392 e seguintes.

direito brasileiro, sendo semelhante o posicionamento defendido por Marinoni.[38] Mendes,[39] por seu turno, nutre maior simpatia pela tese da eficácia indireta e mediata. Assim, nesta questão da dupla dimensão dos direitos fundamentais, há a necessidade de ponderação, caso a caso, para a aplicabilidade dos diretos fundamentais nas relações entre particulares, porquanto em algumas situações haverá a referida aplicação de modo direto e em outras de modo indireto e em outros ainda, talvez, nem haja tal aplicabilidade. Há que se analisar, portanto, o caso concreto em questão. Para reforçar esta linha argumentativa, recordamos as ideias do constitucionalista Zagrebelsky,[40] para quem o direito constitucional há de ser flexível e dúctil, eis que – ante a variedade de situações fáticas e de pluralismos de universos culturais, éticos, religiosos e políticos – não se pode cogitar a existência de valores e princípios de caráter absoluto.

Educação, ética e direitos humanos

Em termos de educação e sua vinculação com direitos humanos, é possível verificar que a abordagem das temáticas é indissociada da análise da ética como elemento do processo de educação. Aqui, ética é tida como a "teoria ou ciência do comportamento moral dos homens em sociedade",[41] já a moral é "um sistema de normas, princípios e valores, segundo o qual são regulamentadas as relações mútuas entre os indivíduos ou entre estes e a comunidade".[42]

Pode-se afirmar que não há como se falar de educação, nem mesmo de direitos humanos sem o tratamento ético do processo educacional. Por outro

[38] MARINONI, Luiz Guilherme. A jurisdição no Estado Contemporâneo. In: MARINONI, Luiz Guilherme. *Estudos de direito processual civil:* homenagem ao professor Egas Dirceu Moniz de Aragão. São Paulo: RT, 2005. p. 43.
[39] MENDES, Gilmar Ferreira. Direitos fundamentais: eficácia das garantias constitucionais nas relações privadas – análise da jurisprudência da Corte Constitucional Alemã. In: _____. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade*. São Paulo: Celso Bastos, 1998.
[40] ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*. Trad. de Marina Gascón. 5. ed. Madri: Trotta, 2003. p. 14 et seq.
[41] VÁZQUEZ, Adolfo Sánchez. *Ética*. 28. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 23.
[42] VÁZQUEZ, Adolfo Sánchez. *Ética*. 28. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 84.

lado, vê-se que a ética está determinada pelo contexto da cultura e da sociedade, assim como a abordagem do processo educacional.[43]

Tal processo, hodiernamente, é marcado pela ética e pelos direitos humanos. Educação, ética e direitos humanos podem, indubitavelmente, ser considerados como uma trilogia. Nessa linha, a Organização das Nações Unidas estabeleceu o Programa Mundial de Educação em Direitos Humanos:

> A educação contribui para: a) criar uma cultura universal dos direitos humanos; b) exercitar o respeito, a tolerância, a promoção e a valorização das diversidades (étnico-racial, religiosa, cultural, geracional, territorial, físico-individual, de gênero, de orientação sexual, de nacionalidade, de opção política, dentre outras) e a solidariedade entre povos e nações; c) assegurar a todas as pessoas o acesso à participação efetiva em uma sociedade livre.[44]

Vê-se que a educação pautada nos direitos humanos possui o condão não somente de abordar o espectro jurídico da questão, mas sim de embasar uma alteração comportamental no ser humano. Exercitar o respeito, a tolerância, solidariedade e valorizar diversidade, ou seja, a aceitação, são componentes éticos dos desdobramentos da educação em direitos humanos.

Um elemento relevante da educação em direitos humanos é a efetivação da participação concreta da sociedade. Assim, há uma transcendência do particular para o público, algo que está no âmago dos direitos humanos. Por outro lado, a abordagem individualista é uma das características do processo educacional-convencional. Os direitos humanos, portanto, determinam a construção de processos de aprendizagem coletivos, participativos e democráticos. Nesse ponto, Freire fala que educação deve ser pautada pela inclusão, pela horizontalidade.[45] Essa é a mesma linha do Plano Nacional de

---

[43] Sobre ética no processo educacional: "Urge que assumamos o dever de lutar pelos princípios éticos mais fundamentais como do respeito à vida dos seres humanos, à vida dos outros animais, à vida dos pássaros, à vida dos rios e das florestas. Não creio na amorosidade entre homens e mulheres, se não nos tornamos capazes de amar o mundo. A ecologia ganha uma importância fundamental neste fim de século. Ela tem de estar presente em qualquer prática educativa de caráter radical, crítico ou libertador". (FREIRE, Paulo. *Pedagogia da indignação:* cartas pedagógicas e outros escritos. São Paulo: Unesp, 2000. p. 67).

[44] ONU. Revised draft plan of action for the first phase (2005-2007), 2 March 2005.

[45] Interessou-nos sempre, e desde logo, a experiência democrática através da educação. Educação da criança e do adulto. Educação democrática que fosse, portanto, um trabalho do homem com o homem e nunca um trabalho verticalmente do homem sobre o homem ou assistencialistamente do homem para o homem, sem ele. (FREIRE, Paulo. *Educação e atualidade brasileira*. São Paulo: Cortez, 2001. p. 70).

Educação em Direitos Humanos (PNEDH) quanto à educação em direitos humanos:

> [...] compreendida como um processo sistemático e multidimensional que orienta a formação do sujeito de direitos, articulando as seguintes dimensões: a) apreensão de conhecimentos historicamente construídos sobre direitos humanos e a sua relação com os contextos internacional, nacional e local; b) afirmação de valores, atitudes e práticas sociais que expressem a cultura dos direitos humanos em todos os espaços da sociedade; c) formação de uma consciência cidadã capaz de se fazer presente em níveis cognitivo, social, ético e político; d) desenvolvimento de processos metodológicos participativos e de construção coletiva, utilizando linguagens e materiais didáticos contextualizados; e) fortalecimento de práticas individuais e sociais que gerem ações e instrumentos em favor da promoção, da proteção e da defesa dos direitos humanos, bem como da reparação das violações.[46]

Nesse ponto, elenca-se de forma expressa a necessidade da abordagem ética, bem como a afirmação de valores, atitudes e práticas sociais que expressem a cultura dos direitos humanos. É possível compreender o planejamento da educação em direitos humanos como sendo um modo de ruptura de paradigmas, uma vez que incitam ação, isto é, medidas positivas para a afirmação dos direitos humanos.

Correta está a compreensão dos instrumentos orientadores no sentido de que para a educação em direitos humanos há a necessidade de modificação de posturas e a adoção de comportamentos favoráveis à propagação da consciência dos direitos humanos e fundamentais. Dessarte, o PNEDH verifica que não há como trabalhar educação em direitos humanos, sem a relação com deveres acessórios, comportamentos complementares e estudos adicionais.

Dessa forma, para a educação em direitos humanos ser concretizada, é necessária a prática e não, somente, a teoria. Nesse ponto, décadas e décadas de debate acadêmico foram destinadas para a supressão da dicotomia entre teoria e prática. Conforme Freire:

[46] BRASIL. Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos. *Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos*. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República-Ministério da Educação-Ministério da Justiça, 2007. p. 25.

> Ditamos ideias. Não trocamos ideias. Discursamos aulas. Não debatemos ou discutimos temas. Trabalhamos sobre o educando. Não trabalhamos com ele. Impomos-lhe uma ordem a que ele não adere, mas se acomoda. Não lhe propiciamos meios para o pensar autêntico, porque recebendo as fórmulas que lhe damos, simplesmente as guarda. Não as incorpora porque a incorporação é o resultado de busca de algo que exige, de quem o tenta, esforço de recriação e de procura. Exige reinvenção.[47]

A abordagem de Freire é muito pertinente, pois a educação em direitos humanos exige um novo marco comportamental para a educação, haja vista não haver a possibilidade de o professor, por exemplo, trabalhar direitos humanos de forma verticalizada. É necessária, portanto, a postura inclusiva e participativa na docência dos direitos humanos. Imprescindível é, ainda, a prática dos direitos humanos, sob pena de serem transformados em meros conceitos, sem a representatividade natural que deles decorre. Nesse ponto, Freire também contribui:

> É pensando criticamente a prática de hoje ou de ontem que se pode melhorar a próxima prática. O próprio discurso teórico, necessário à reflexão crítica, tem de ser de tal modo concreto que quase se confunda com a prática. O seu "distanciamento epistemológico" da prática enquanto objeto de sua análise deve dela 'aproximá-lo' ao máximo. Quanto melhor faça esta operação tanto mais inteligência ganha da prática em análise e maior comunicabilidade exerce em torno da superação da ingenuidade pela rigorosidade.[48]

Nesse linear, a prática dos direitos humanos é o meio cabal capaz de contribuir para a depuração do processo educacional. Sem prática, não haverá modificação. Desse modo, infere-se que os direitos humanos dependem de inclusão, participação e prática, para fim de que sejam capazes de se propagarem no meio educacional e, posteriormente, nas mais diversas esferas.

Conclusão

A dignidade da pessoa humana e a luta histórica pelos direitos humanos cimentaram as bases da educação em direitos humanos. Um novo modo de

[47] FREIRE, Paulo. *Educação como prática da liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999. p. 104.
[48] FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia:* saberes necessários à prática pedagógica. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997. p. 39.

educar voltado para a formação da pessoa em todas as suas dimensões (social, biológica, intelectual, psicológica).

Esta nova pedagogia é alicerçada na ética, na dignidade da pessoa humana e na democracia. A ausência ou a fragilidade de uma dessas colunas acarreta deficiência em todo o processo educacional. Por conseguinte, não há como se construir a educação em direitos humanos em Estados autoritários, absolutistas e em sociedades que negligenciam a dignidade da pessoa humana ou ignoram os mandamentos éticos.

O processo educacional foi diretamente influenciado pelo desenvolvimento das teorias democráticas do Estado. Brandão[49] afirma que em Esparta e em Roma, no século XI a.C., o governo observou a essencialidade da educação, mas, em ambos os casos, a utilizava para afirmar e reproduzir o discurso de poder do Estado.

Na Idade Média, a educação é utiliza para fortalecer o primado da Igreja, não sendo permitida nenhuma manifestação autônoma de pensamento. Após a Reforma, os filósofos iluministas transformaram o século XVIII no século da educação.[50] São perceptíveis as mudanças de concepções que ocorrem, conforme o regime político-jurídico de determinado território. Entretanto, em que pesem às mudanças havidas no ponto de vista normativo, o caminho a ser trilhado no campo da prática requer atenção e engajamento ético. Merece referência o questionamento feito por Dellaire, quando comandou as tropas de paz da ONU em Ruanda:

> Para que serve a educação? O extremista, ou o africano que está na estrutura política da elite, é uma pessoa muito bem instruída, estudou nas mesmas escolas que nós e nossos filhos e conhece muito bem a política internacional [...]; estão extraordinariamente bem formados intelectualmente.[51]

[49] BRANDÃO, Carlos Rodrigues. O que é educação. 40. ed. São Paulo, 2001. p. 37-51. In: GORCZEVSKI, Clovis. *Direitos humanos, educação e cidadania*: conhecer educar, praticar. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2009. p. 211.
[50] GORCZEVSKI, Clovis. *Direitos humanos, educação e cidadania*: conhecer educar, praticar. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2009. p. 215.
[51] GORCZEVSKI, Clovis. *Direitos humanos, educação e cidadania*: conhecer educar, praticar. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2009. p. 228.

Se o discurso teórico não se aproximar da prática, o tão almejado progresso estará prejudicado. Esta dicotomia nega o processo educativo,[52] uma vez que não é possível ensinar sobre algo que não é verdadeiro, legítimo e sincero para o educador. E, assim, para Imbert,[53] não se trata apenas de uma possível aproximação entre a ética e a educação, mas de um necessário entrelaçamento entre ambas para se reconhecer a singularidade do indivíduo. "A afirmação de sujeitos livres e autônomos exige uma compreensão ética",[54] para romper a obediência cega aos ditames morais e legais. Por outro lado, do ponto de vista ético, a educação em direitos humanos exige do educador um comportamento coerente entre os ensinamentos e as atitudes tomadas no dia a dia.[55] Paulo Freire afirmava que "ensinar exige a corporeificação da palavra pelo exemplo".[56]

Flowers também defende que a educação em direitos humanos exige o desafio do exemplo.[57] O professor deve possuir mais do que conhecimento sobre direitos humanos, é necessário que tenha, também, comprometimento com estes direitos,[58] pois se o discurso não condiz com a atuação da pessoa no meio social, o processo de aprendizado é afetado.

---

[52] BALESTRERI, Ricardo Brisolla. O que é educar para a cidadania? In: BARCELOS, Carlos Alberto (Org.). *Educando para a cidadania*: os direitos humanos no currículo escolar. Porto Alegre: Palloti, 1992. Disponível em: <http://dhnet.org.br/dados/livros/edh/br/rs/cidadan/index.html>. Acesso em: 17 maio 2016. p. 10.

[53] IMBERT, Francis. A questão da ética no campo educativo. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 66. In: JOHAN, Jorge Renato. *Educação e ética:* em busca de uma aproximação. Porto Alegre: Edupucrs, 2009. Disponível em: <http://www.pucrs.br/edipucrs/educacaoeetica.pdf>. Acesso em: 11 maio 2016. p. 130.

[54] JOHAN, Jorge Renato. Educação e ética: em busca de uma aproximação. Porto Alegre: Edupucrs, 2009. Disponível em: <http://www.pucrs.br/edipucrs/educacaoeetica.pdf>. Acesso em: 11 maio 2016. p. 36.

[55] TAVARES, Celma. Educar em direitos humanos, o desafio da formação dos educadores numa perspectiva interdisciplinar. In: ____. *Educação em direitos humanos*: fundamentos teórico-metodológicos. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/livros/edh/br/fundamentos/>. Acesso em: 6 maio 2016. p. 487.

[56] FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia*: saberes necessários à prática educativa. 43. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011. p. 16.

[57] Human rights express a value system. If an educator's own behavior does not reflect these values, nothing he or she says will be credible. In: FLOWERS, Nancy. *The human rights education handbook*: effective practices for learning, action and change. Disponível em: <https://www.crin.org/en/docs/resources/publications/hrbap/Human_rights_education_handbook.pdf>. Acesso em: 12 maio 2016. p. 33. Corroborando este entendimento, Clovis Gorczevski afirma que "viver os direitos humanos" é o princípio didático mais eficaz. (GORCZEVSKI, Clovis. *Direitos humanos, educação e cidadania*: conhecer educar, praticar. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2009. p. 231).

[58] To teach about and for human rights requires more than knowledge about human rights and experience in facilitating learning. The human rights educator must have a deeply felt commitment to human rights and a belief in their necessity for building a just and democratic society. FLOWERS, Nancy. *The human rights education handbook:* effective practices for learning, action and change. Disponível em:

Para a educação em direitos humanos ser efetiva, o aprendizado deve ser um processo no qual educador e educando sejam sujeitos ativos.[59] Portanto, as ações devem estar voltadas para o exercício da cidadania, ou conforme já assinalado, para a formação de sujeitos de direito. Contrapondo-se, desta forma, ao modelo antigo, em que a educação estava voltada a interesses do Estado,[60] e no qual somente tinham acesso ao conhecimento as classes mais abastadas.

<https://www.crin.org/en/docs/resources/publications/hrbap/Human_rights_education_handbook.pdf>. Acesso em 12 maio 2016. p. 33.

[59] Freire rejeitava a noção de educação "bancária", "a qual deforma a necessária criatividade do educando e do educador". (FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia*: saberes necessários à prática educativa. 43. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011. p. 13).

[60] BRANDÃO, Carlos Rodrigues. O que é educação. 40 ed. São Paulo, 2001. p. 37-51. In: GORCZEVSKI, Clovis. *Direitos humanos, educação e cidadania: conhecer educar, praticar*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2009. p. 211.

Princípio da precaução no direito ambiental: divergências de conceituação e aplicação prática

Marcia Andrea Bühring*
Nathália Vier Munhoz**

Resumo: O objetivo do presente artigo é verificar os diversos conceitos do princípio da precaução no direito ambiental, comparando com o conceito originário do princípio na Declaração do Rio de Janeiro de 1992, a fim de aferir a inexistência de unanimidade na conceituação, bem como as divergências no que tange à sua fundamentação. Busca-se realizar reflexões a partir de um resgate comparativo na doutrina, com relação à origem e passa-se a analisar a aplicação deste na jurisprudência, nos julgados que tratam de direito ambiental, no STJ, TRF4 e Tribunais da Região Sul. Finalmente, expõem-se a divergência na fundamentação do princípio da precaução e o distanciamento do seu conceito originário. Assim, a abordagem teórica se dará de forma dedutiva, com análise doutrinária e jurisprudencial. Pode-se afirmar assim que os tribunais da região Sul aplicam o princípio com fundamentos diferentes dos efetivamente intrínsecos a ele, o que resultará numa insegurança jurídica para os possíveis "poluidores", os quais estarão sempre diante de uma incerteza científica. Conclui-se que, para chegar-se a esse meio-termo, é necessário que se aplique a precaução, tal qual foi o fundamento de sua origem, no sentido de que se deve aplicar o princípio quando se estiver diante de uma ameaça grave ou de um dano plausível e não somente diante de uma possibilidade, qualquer que seja, de um futuro dano.
Palavras-chave: Princípio da Precaução. Divergência doutrinária. Jurisprudência do STJ, TRF4 e TJ.

Introdução

A valorização da proteção do direito ambiental em nível mundial teve sua efetiva proteção, no início na década de 70, quando começaram a surgir diversos tratados internacionais sobre a proteção da natureza e como marco do direito ambiental, destaca-se a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em 1972, em Estocolmo, na Suécia, para se discutir os problemas ambientais no mundo.

* Doutora pela PUCRS-Brasil. Mestra pela UFPR. Professora na PUCRS, Esmafe e Universidade de Caxias do Sul (UCS), Programa de Pós-Graduação, Mestrado em Direito Ambiental e Sociedade; linha de pesquisa: Direito Ambiental, Políticas Públicas e Desenvolvimento Socioeconômico; Grupo de Pesquisa: Interdisciplinaridade, Cidades e Desenvolvimento: Planejamento Sustentável do Meio Ambiente. Projeto de pesquisa CMC-U. Advogada e Parecerista. *E-mail*: mabuhrin@ucs.br; marcia.buhring@pucrs.br
** Graduada pela PUCRS-Brasil. Pesquisadora. *E-mail*: nathalia_munhoz@hotmal.com

Nessa medida, surgiram diversas outras, como a Conferência realizada no Rio de Janeiro, em 1992, que reuniu líderes mundiais para analisar a evolução das políticas de proteção ambiental. E vale menção, que, em 1983, a ONU já havia criado a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente.

Iniciaram-se, assim, diversas ações buscando tratar da preocupação com o meio ambiente. Então, na Declaração do Rio de Janeiro de 1992, foi aprovado e consagrado internacionalmente o Princípio da Precaução, embora já estivesse implícito desde os anos 70 nas discussões de outras conferências.

A definição do princípio, depois de aprovado, era a não postergação de medidas protetivas em favor do meio ambiente, quando diante da incerteza científica e quando diante de uma ameaça de danos graves ou irreversíveis.

Em meio a esse contexto, aparecem os conceitos doutrinários atuais, que passaram a modificar os fundamentos do princípio da precaução. Como consequência, a aplicação do princípio na jurisprudência dos tribunais brasileiros passa a ser banalizada.

Desta forma, foi realizada a análise de doutrinas e da jurisprudência brasileira, motivada pelas questões relativas à divergência da conceituação/aplicação e da banalização do princípio. O estudo discute a inexistência de unanimidade quanto ao princípio da precaução e, para tanto, a utilização do método dedutivo.

Nesse interim, no primeiro item, abordar-se-á a origem do princípio da precaução, em especial o surgimento do princípio no Brasil, assim como os fundamentos originários da precaução. No segundo item demonstrar-se-á o estudo realizado nas doutrinas brasileiras e suas divergências na conceituação do princípio. E, no terceiro, por meio de pesquisa na jurisprudência, a análise, circundando a atual aplicação do princípio da precaução nos tribunais brasileiros.

No final conclui-se abordando as divergências nas fundamentações dos julgados, os quais, em tese, deveriam buscar aplicar o mesmo fundamento para o princípio.

A origem do princípio da precaução e a internalização na sistemática brasileira

Inicialmente cabe advertir que, mesmo que em nível mundial a valorização da proteção do direito ambiental teve sua efetiva proteção, no início na década de 70, cronologicamente, já em 1923, acontecia em Paris o primeiro Congresso Internacional para a Proteção da Natureza. "Este congresso marcou o início para a efetiva implementação de uma legislação de cunho predominantemente ambientalista, o que foi significativo para assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado", anos mais tarde.

Logo após, em 1933, em Londres, ocorreu a Convenção sobre a Conservação da Fauna e da Flora Natural, aprovada pelo Decreto Legislativo 3, de 1948, definindo que os recursos ambientais são intocáveis, não permitindo a utilização dos mesmos para atividades poluidoras.

Em 1954, segundo Teixeira,[1] surgiu a Convenção internacional para a prevenção da poluição do mar por óleos, promulgada pelo Decreto 2.508, de 1998, que constitui o primeiro tratado de proteção do meio ambiente, no qual se encontram normas que buscam a preservação de recursos ambientais.[2]

Mas, somente na década de 70, iniciou-se, no direito internacional, a preocupação com a proteção ambiental. Diversos tratados começaram a surgir, porém, na maior parte, buscavam defender interesses econômicos, e não de fato o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Tanto que, em 1972, foi consagrada a Declaração de Estocolmo, que estabeleceu o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Logo em seguida, em 1980, a Assembleia Geral das Nações Unidas declarou a responsabilidade dos Estados pela preservação do meio ambiente. "A nível internacional, o primeiro reconhecimento do princípio da precaução remonta à Carta Mundial da Natureza adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1982". [3]

[1] TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha. *O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 28.
[2] Idem.
[3] COMISSÃO DA COMUNIDADE EUROPEIA. Comunicação da comissão relativa ao princípio da precaução. Bruxelas, 2.2.2000 COM (2000) 1 final, p. 11.

Diante desses novos paradigmas,[4] a Resolução 44/228, de 1989, convocou a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 e o Decreto 2.652, de 1998 a promulgou. Conforme Teixeira:

> A ECO 92 foi o ponto culminante do ambientalismo internacional com efeitos que não se esgotaram. [...] Como resultado, a Declaração do Rio de Janeiro proclamou que os seres humanos estão no centro das preocupações do desenvolvimento sustentável; por isso, têm o direito a uma vida sustentável e produtiva em harmonia com a natureza, protegida e preservada.[5]

Foi então, em 1992, que a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento se reuniu no Rio de Janeiro, aprovando a Declaração do Rio de Janeiro de 1992 – conjunto de princípios que visa a proteger o meio ambiente. Dentre eles, tornou-se consagrado o conceito do Princípio da Precaução, internacionalmente, definindo a sua finalidade de intervir na responsabilização e na indenização, quando diante da incerteza científica e da ameaça de danos graves ou irreversíveis, segundo Luchesi, "com vistas a estabelecer uma sinergia global, criando níveis de cooperação entre os Estados, considerando os interesses de cada um, mas procurando proteger a integridade do meio ambiente".[6]

O princípio 15, da Declaração do Rio de Janeiro de 1992, sobre meio ambiente e desenvolvimento, conforme refere Teixeira, e quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, "a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental".[7]

Vale lembrar que o princípio da precaução já estava presente no direito alemão no século XX, quando começaram a surgir referências sobre o

[4] Segundo Kuhn, os "paradigmas são as realizações cientificas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornece problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência". (KUHN, Thomas. S. *A estrutura das revoluções científicas.* São Paulo: Perspectiva, 1991. p. 13).
[5] TEIXEIRA, op. cit., p. 32.
[6] LUCHESI, Celso Umberto. *Considerações sobre o princípio da precaução*. São Paulo: SRS, 2011. p. 01.
[7] TEIXEIRA, op. cit., p. 32.

Vorsorgeprinzip (Princípio da Precaução em alemão), e a sua finalidade era a de eliminação ou redução dos riscos à saúde ou ao meio ambiente.[8]

Embora no direito brasileiro o princípio somente ficou consagrado na Constituição Federal de 1988, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, 6.938/1981, já trazia entre os seus objetivos a preservação do meio ambiente, com vistas à disponibilidade permanente.

Foi internalizado no Brasil, por meio de dois Decretos Legislativos, 1/1994 e 2/1994, que aprovaram, respectivamente, o texto da convenção das Nações Unidas sobre Mudança de Clima e o texto da Convenção da Diversidade Biológica.

Segundo Machado, as duas convenções diferem na redação do princípio da precaução.

> Na Convenção da Diversidade Biológica, basta haver ameaça de sensível redução de diversidade biológica ou ameaça sensível de perda de diversidade biológica. Não se exigiu que a ameaça fosse de dano sério ou irreversível, como na Convenção de Mudança do Clima. A exigência fundamental para a conservação da diversidade biológica é a conservação *in situ* dos ecossistemas e dos habitats naturais e a manutenção de populações viáveis de espécies no seu meio natural. [...] As duas Convenções apontam, da mesma forma, as finalidades do princípio da precaução: evitar ou minimizar os danos ao meio ambiente. Do mesmo modo, as duas Convenções são aplicáveis quando houver incerteza científica diante da ameaça de redução ou perda da diversidade biológica ou ameaça de danos causadores de mudança do clima.[9]

Atualmente, o Princípio da Precaução está implicitamente consagrado no art. 225 da Constituição Federal de 1988, que garante a todos o direito ao meio ambiente equilibrado, impondo ao Estado e à coletividade o dever de preservá-lo e defendê-lo.

Conforme David: "Ao contrário do ocorrido nas Constituições antecedentes, na CF/88 pela primeira vez ocorreu a positivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado".[10] Ainda apropriado Lara refere que "deve-se ter em mente que não se pode

[8] FIGUEIREDO, Guilherme José Purvinde. *Curso de direito ambiental*. 6. ed. São Paulo: RT, 2013. p. 138.
[9] MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 66.
[10] DAVID, Tiago Bitencourt de. *Doutrina e prática do direito ambiental*. 2. ed. Sapucaia do Sul: Notadez, 2011. p. 19.

salvaguardar os direitos das gerações que estão por vir se houver impedimento ou diminuição do crescimento econômico em prol do meio ambiente".[11]

Acontece que o fato de estar implicitamente consagrado na CF/88 fez com que aumentassem as dúvidas quanto à aplicação do princípio da precaução, de acordo com o seu significado e com o seu objetivo; afinal, a necessidade de sua aplicação está baseada numa *incerteza* científica de um *possível* risco e sua base legal consta *implícita* num artigo constitucional.

Entretanto, a Lei dos Crimes Ambientais, 9.605/98, passou a criminalizar a falta de precaução com relação ao dano ambiental, veja-se:

> Art. 54. Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora: Pena – reclusão, de um a quatro anos, e multa.
> [...]
> § 3º Incorre nas mesmas penas previstas no parágrafo anterior quem deixar de adotar, quando assim o exigir a autoridade competente, medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível.

Denota-se que o legislador utilizou expressamente o termo *precaução*, mesmo que não tenha definido o seu significado.

Noutra seara, o Tratado da União Europeia de 2000 declara que a política da UE para o meio ambiente "deve ser fundada no princípio da precaução". Tanto que, em fevereiro de 2000, segundo Cass Sunstein, "o princípio da precaução foi adotado explicitamente pela Comissão Europeia, junto com a implementação de diretrizes".[12]

Do seu conceito originário à divergência da doutrina brasileira

A definição de precaução, é substantivo do verbo *precaver*, que sugere cuidados antecipados com o que se desconhece. Essa definição possui

[11] LARA, Kátia Aparecida Ribeiro Leão. A necessária compatibilização entre os princípios da precaução e do desenvolvimento sustentável. *Revista do Mestrado em Direito*, Brasília: v. 8, n. 2, p. 91-108, jul./dez. 2014.
[12] SUNSTEIN Cass R. Para além do princípio da precaução. Trad. de Marcelo Fensterseifer, Martin Haeberlin e Tiago Fensterseifer. *Revista Interesse Público*, Porto Alegre, Notadez, v. 37, ano VIII, 2006.

similaridade com o conceito do Princípio da Precaução, expresso na Declaração do Rio de 1992.

Destaca-se a abrangência da expressão "ausência de certeza científica absoluta", deixando em aberto o que torna necessária a aplicação do referido princípio, uma vez que a incerteza científica pode incidir em diversos fatores, como, por exemplo, quanto à origem do dano, quanto à natureza ou gravidade dos danos ou quanto à própria verificação dos danos.[13]

Além do mais, para Hartmann, não existe certeza científica pura e simplesmente, em razão da evolução do pensamento científico.[14] "Assim, pode-se dizer que o princípio da precaução deve ser aplicado quando houver incerteza científica sobre a plausibilidade da ocorrência de danos ambientais graves".[15] Plausibilidade destacada por Machado, ao referir que o princípio da precaução não deve impedir tudo e não tem por finalidade imobilizar as atividades humanas, mas sim visar à proteção à sadia qualidade de vida das gerações humanas.[16]

Da mesma forma, entende Antunes:

> Em primeiro lugar, há que se consignar que o Princípio da Precaução encontra uma expressão concreta nos sete incisos do §1° do art. 225 da Constituição Federal, ou seja, naqueles incisos existem determinações para que o Poder Público e o legislador ordinário definam meios e modos para que a avaliação dos impactos ambientais seja realizada e que sejam evitados – tanto quanto possível – danos ao meio ambiente. Fora dessas circunstâncias, a aplicação do princípio da precaução não pode ocorrer de forma imediata e sem uma base legal que a sustente.[17]

Por outro lado, segundo Aragão, são dois os pressupostos do princípio da precaução, o primeiro deles é a existência de riscos graves e o segundo, a existência de incertezas significativas quanto a estes riscos.[18]

---

[13] ARAGÃO, Alexandre. Aplicação nacional do princípio da precaução. *Colóquios 2011 -2012*, Associação dos Magistrados da Jurisdição Administrativa e Fiscal de Portugal, p. 10, 2013.

[14] HARTMANN, Ivar Alberto Martins. O princípio da precaução e sua aplicação no direito do consumidor: dever de informação. *Revista Direito e Justiça,* Porto Alegre, v. 38, n. 2, p. 159, jul./dez. 2012.

[15] SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Cris; NARDY, Afrânio. *Princípios de direito ambiental na dimensão internacional comparada*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 17.

[16] MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 56.

[17] ANTUNES, Paulo Bessa de. *Direito ambiental*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 39.

[18] ARAGÃO, Alexandre. Aplicação nacional do princípio da precaução. *Colóquios 2011-2012*, Associação dos Magistrados da Jurisdição Administrativa e Fiscal de Portugal, p. 6, 2013.

No mesmo sentido, Attanasio Junior e Attanasio entendem que,

> apesar das várias formulações existentes sobre o princípio da precaução, é possível destacar três elementos que compõem o seu conteúdo: o reconhecimento de que determinado produto, técnica ou empreendimento envolve algum risco potencial; o reconhecimento de que existem incertezas científicas sobre os impactos imediatos ou futuros relacionados à implantação de determinado empreendimento ou uso de determinado produto ou técnica e a necessidade de agir adotando-se medidas de precaução.[19]

Ou seja, o princípio da precaução só deve proibir a realização de uma atividade quando houver fundada suspeita de risco grave. Segundo David, não será um risco de prejuízo insignificante que privará qualquer atividade,[20] até porque, também segundo Freitas, "Precaução em demasia não é precaução".[21]

Deve, assim, haver uma restrição na aplicação do princípio da precaução, de modo que não se afaste do seu conceito originário, que pressupõe a existência de um risco potencial, ainda que não seja demonstrado, mas que haja dúvidas plausíveis sobre sua ocorrência. Afinal, o risco existe em todas as atividades, o que varia é a possibilidade de ocorrência do dano; assim, nos casos de maior probabilidade, o princípio poderá ser aplicado.[22]

O comunicado emitido pela Comunidade Europeia, no ano de 2000, acerca do princípio da precaução, afirma:

> Ao decidir se se deve ou não aplicar o princípio da precaução, deveria ter-se em conta uma avaliação de riscos sempre que viável. Isto exige dados científicos seguros e raciocínio lógico, conduzindo a uma conclusão que exprima a possibilidade de ocorrência e a gravidade do impacto de um potencial perigo para o ambiente ou a saúde de uma

[19] ATTANASIO JUNIOR, Mario Roberto; ATTANASIO, Gabriela Muller Carioba. Análise do princípio da precaução e suas implicações no estudo de impacto ambiental. [s.l], p. 09. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro/segundo/Papers/GT/GT09/gabriela.pdf>. Acesso em: 24 maio 2016.
[20] DAVID, Tiago Bitencourt de. *Doutrina e prática do direito ambiental*. 2. ed. Sapucaia do Sul: Notadez, 2011. p. 46.
[21] FREITAS, Juarez. Princípio da precaução: vedação de Excesso e de Inoperância. *Revista Interesse Público,* n. 35, p. 39, jan./fev. 2006.
[22] GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito ambiental*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 10-11, 63.

> determinada população, incluindo a extensão dos possíveis danos, a sua persistência, a reversibilidade e os efeitos retardados.[23]

Deve servir, para incentivar o desenvolvimento da tecnologia, e não travá-lo, de maneira que o utilizador do recurso natural possa demonstrar a inexistência do risco, sem jamais servir para inviabilizar as atividades econômicas. Caso contrário se afastaria do real conceito do princípio, sujeitando-se à ocorrência de uma vulgarização de sua aplicação.

Além do mais, o princípio da precaução não implica apenas decisões de cunho negativo, como no caso de intervenção de atividades, mas também decisões positivas, no sentido de promover precaucionalmente a evolução científica, tendo em vista o progresso e as vantagens esperadas, apesar dos riscos envolvidos.[24]

Enfaticamente, e apenas para constar, o que difere o princípio da prevenção do princípio da precaução é que o primeiro se aplica quando se está diante de riscos conhecidos e por isso, previsíveis; já o segundo aplica-se quando se está diante de riscos desconhecidos. Portanto, não podem ser confundidos. E, para tanto, uma breve nota.[25]

---

[23] COMISSÃO DA COMUNIDADE EUROPEIA. *Comunicação da comissão relativa ao princípio da precaução*. Bruxelas, 2 fev. 2000 COM (2000) 1 final, p. 14.

[24] ARAGÃO, Alexandre. Aplicação nacional do princípio da precaução. *Colóquios 2011-2012*, Associação dos Magistrados da Jurisdição Administrativa e Fiscal de Portugal, p. 24, 2013.

[25] Embora não seja objeto o princípio da prevenção, vale mencionar algumas diferenças entre eles: A) Carvalho afirma: "Apesar de a prevenção e a precaução terem sido tratadas como princípios jurídicos sinônimos durante o surgimento do direito ambiental, ao longo das últimas décadas tem-se intensificado a necessidade de uma ruptura entre eles. A distinção desses dois princípios capacita o direito a gerir, de forma autônoma e específica, os riscos concretos e os ricos abstratos". (CARVALHO. Délton Winter de. *Dano ambiental futuro*: a responsabilização civil pelo risco ambiental. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado: 2013. p. 77).

B) Hammerschmidt, refere: "O princípio da prevenção é uma conduta racional ante a um mal que a ciência pode objetivar e mensurar, que se move dentro das certezas das ciências. A precaução, pelo contrário, enfrenta a outra natureza da incerteza: a incerteza dos saberes científicos em si mesmo". (HAMMERSCMIDT, Denise. O risco na sociedade contemporânea e o princípio da precaução no direito ambiental. *Revista de Direito Ambiental,* v. 21, p. 136-156, jul./set. 2003).

C) Attanasio Junior e Carioba Attanasio aduzem: "Parte da doutrina entende que a distinção entre precaução e prevenção passa pela distinção entre risco (que corresponde à precaução) e perigo (que corresponde à prevenção). O risco pode ser definido como "possibilidade de ocorrer uma situação de perigo". Este, por sua vez, consiste na "possibilidade de ocorrer um dano". (ATTANASIO JUNIOR, Mario Roberto; ATTANASIO, Gabriela Muller Carioba. Análise do princípio da precaução e suas implicações no estudo de impacto ambiental. [s.l]. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT09/grabriela.pdf>. Acesso em: 20 out. 2015).

Portanto, o princípio da prevenção é mensurável, pois há elementos certos para confirmar o perigo da atividade, enquanto no princípio da precaução, o perigo é apenas potencial. E, desse modo, a diferença é relativamente simples: quando há certeza de risco de dano, deve-se prevenir; quando há

Vale lembrar que a doutrina brasileira diverge significativamente quanto ao conceito do princípio da precaução. Ou seja, segundo Luchesi, destina-se a evitar situações de dano quando inexistentes provas científicas definitivas, e quando o nexo causal ainda não estiver demonstrado, sendo, portanto, uma aversão ao risco.[26]

Por ser importante a contribuição de Freitas sobre o princípio constitucional da precaução, é referido.

> Dotado de eficácia direta, impõe ao Poder Público diligências não-tergiversáveis, ou seja, a obrigação de salvaguardar o direito fundamental ao meio ambiente sadio, com a adoção de medidas antecipatórias e proporcionais, ainda nos casos de incerteza quanto à produção de danos fundamentalmente temidos (juízo de verossimilhança). A não observância desse dever configura omissão antijurídica, que à semelhança do que sucede com a ausência da prevenção exigível, tem o condão de gerar o dano (material e/ou moral) injusto e, portanto, indenizável, dispendiosamente absorvido pela castigada massa dos contribuintes.[27]

Num contraponto, Sunstein afirma que o princípio da precaução "é literalmente paralisante – proibindo inação, regulação rígida e mesmo ações intermediárias", ou uma "forma mal elaborada de proteção desses objetivos",[28] justamente a proteção ao meio ambiente.

Divergente, Freitas adverte para o princípio, estando "dotado de eficácia direta", estabelece "obrigação de adotar medidas antecipatórias [...] e proporcionais".[29]

Já noutra seara, Machado entende que a efetividade do licenciamento ambiental dependerá do atendimento dos princípios constitucionais, "principalmente do princípio da precaução, prevenção e publicidade".[30]

---

incerteza e os riscos são desconhecidos, deve-se realizar estudos para tentar dimensioná-los, e no caso de estudos indefinidos, mas com uma fundada dúvida com argumentos razoáveis, deve-se precaver.

[26] LUCHESI, Celso Umberto. *Considerações sobre o princípio da precaução*. São Paulo: SRS, 2011. p. 59.

[27] FREITAS, Juarez. Responsabilidade objetiva do Estado, proporcionalidade e precaução. *Revista Direito & Justiça,* Porto Alegre, v. 31, n. 1, p. 29, jul. 2015.

[28] SUNSTEIN, Cass R. *Para além do princípio da precaução*. Trad. de Marcelo Fensterseifer, Martin Haeberlin e Tiago Fensterseifer. *Revista Interesse Público*, Porto Alegre, Notadez, v. 37, ano VIII, p. 119-120, 2006.

[29] FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. p. 140.

[30] MACHADO, Auro de Quadros. *Licenciamento ambiental*: atuação preventiva do estado à luz da Constituição da República Federativa do Brasil. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p.111.

Dessa forma, o princípio da precaução possui características substantivas e procedimentais, segundo Wolfrum, que entende que estas devem ser consideradas como mecanismos para implementar aquelas. Veja-se:

> O princípio da precaução possui várias características substantivas e procedimentais. Estas devem ser consideradas para implementar as primeiras. O princípio da precaução não requer medidas reguladoras particulares, seu interesse está em quando as medidas conservadoras devem ser tomadas. No entanto, ao se fazer assim, muda-se significativamente a abordagem para as atividades com um impacto potencialmente negativo sobre o ambiente. Em vez de esperar até que haja prova de um impacto negativo sobre o meio ambiente, deve-se agir antes que tal impacto se materialize. Isso requer uma reconsideração de como as decisões políticas relativas ao meio ambiente são tomadas em caso de incerteza científica.[31]

A recepção do princípio da precaução em normativas nacionais contribuiu no processo de radicalização da percepção social dos riscos, transformando-o num mecanismo de desenvolvimento sustentável, afirmam Brodt e Ferreira, pois trata-se da questão da socialização dos riscos, no sentido de que, no planejamento da realização de uma atividade ou de um empreendimento, deve-se calcular, além dos demais custos, os possíveis gastos a serem suportados pelos potenciais poluidores, em caso de algum tipo de dano ao meio ambiente.[32]

De um lado, Gazoni afirma que o princípio da precaução deve ser aplicado na ausência de certeza científica, quando houver a existência de um risco – dano sério ou irreversível, de modo que devem ser tomadas medidas que possam prevenir este eventual dano.[33]

Define, por outro lado, Dallari, como uma exigência de um bom comportamento para a exclusão de culpa: "Ora, juridicamente a aplicação do princípio da precaução nada mais é do que a exigência do comportamento prudente como condição para excluir a responsabilidade por culpa".[34]

---

31 WOLFRUM, Rüdiger. *Princípio da precaução*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 15.

32 BRODT, Luís Augusto Sanzo; FERREIRA, Pedro Paulo da Cunha. O princípio da precaução e o direito penal. *Revista dos Tribunais*, v. 956, p. 119-167, jun. 2015.

33 GAZONI, Décio Luiz. *O princípio da precaução*. 2013. Disponível em: <http://www.cultivar.inf.br>. Acesso em: 20 out. 2015.

34 DALLARI, Sueli Gandolfi; VENTURA, Deisy Freitas de Lima. O princípio da precaução: dever do Estado ou protecionismo disfarçado? *Revista São Paulo em Perspectiva,* São Paulo, v. 16, n. 2, p. 53-63, 2002.

A questão aqui é: O que seria a definição de um comportamento prudente? Se há uma incerteza quanto aos possíveis ou talvez inexistentes danos, mas há uma certeza quanto ao crescimento econômico, ao benefício das futuras gerações, onde estaria a prudência? Percebe-se que as definições encontradas para o princípio da precaução são tão genéricas quanto vem sendo a aplicação do princípio.

Também Antunes entende que o princípio da precaução determina a não intervenção no meio ambiente antes da certeza de que esta não será adversa ao meio ambiente. Porém, esta qualificação de uma intervenção adversa deve ser vinculada a um juízo de valor sobre a mesma, devendo-se analisar o benefício do resultado da intervenção planejada.[35]

Ou seja, deve-se fazer uma ponderação antes de aplicar o princípio cuja "imposição de gravames deve ser realizada antes mesmo da absoluta certeza científica sobre se tal situação configuraria uma ameaça real ao meio ambiente, bastando a plausibilidade, fundada nos conhecimentos científicos disponíveis na época".[36]

Da mesma forma, é o posicionamento de Staskoviak Junior, Koprowski e Santos: "assim, recorre-se ao princípio da precaução quando as informações com base científica são incertas e insuficientes, havendo, porém, fortes indícios de que possa haver consequências nocivas ao meio e aos seres vivos".[37]

Portanto, não basta que haja a incerteza científica para a aplicação do referido princípio, mas sim uma plausibilidade ou fortes indícios de que o ato possa vir a causar um dano ao meio ambiente.

Já Hammerschmidt entende que a precaução seria a adoção da ética na tomada da decisão necessária quando diante de uma incerteza, já que essa deve ser o fundamento para a criação de um dever de prudência.[38]

---

[35] ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 36.
[36] MEDONÇA, Guilherme Cruz de et al. *Fundamentos teóricos do direito ambiental*. São Paulo: Elsevier, 2008.p. 31.
[37] STASKOVIAK JUNIOR, Glaucio. KOPROWSKI, Renato. SANTOS, Thalytados. Meio aAmbiente e os Princípios Constitucionais da Precaução e Prevenção: uma comparação entre Brasil e Espanha à luz do conceito da sustentabilidade. *Revista da Unifebe,* p. 76-88, 11 dez. 2012. Disponível em: <http://www.unifebe.edu.br/revistadaunifebe/20122/artigo008.pdf>. Acesso em: 24 maio 2016.
[38] HAMMERSCMIDT, Denise. O risco na sociedade contemporânea e o princípio da precaução no Direito Ambiental. *Revista Sequencia*, n. 45, p. 97-122, dez. 2002.

E, neste sentido, Leite e Ayala também compreendem que devem ser considerados não só os riscos ambientais iminentes, mas também os perigos futuros decorres de atividades que, eventualmente, possam vir a comprometer a sustentabilidade ambiental.[39]

Inclusive para Gomes, o princípio da precaução está relacionado com a inversão do ônus da prova, em relação aos agentes potencialmente poluidores.[40]

E por fim, ainda, Barros acredita que o princípio da precaução se trata de uma regra a ser definida por lei específica e, em razão disso, exterioriza-se pelo princípio da legalidade.[41]

Diante deste contexto, percebe-se que o princípio vem sendo conceituado e aplicado de forma cada vez mais distante do seu conceito original, sujeitando-se a uma banalização de sua utilização e uma inversão do seu conceito.

Refere Domitrov que o cerne comum do conceito do princípio da precaução envolve uma relação entre uma incerteza científica e uma ação política, ou seja, quando aparece a eventualidade de uma ameaça ambiental, uma ação preventiva deve ser tomada, mesmo se a informação científica relevante for incompleta ou duvidosa.[42] Denota-se, assim, a principal inversão do princípio, se comparado com a sua origem, a ausência de certeza científica não pode ser considerada para que se posterguem medidas de prevenção, mas, ao mesmo tempo, o conceito não induz, necessariamente, à adoção de uma ação preventiva.

No mesmo sentido é o entendimento de Liczbinski e Lopes:

> O Princípio da Precaução divide-se em duas diretrizes: uma que postula o impedimento das ações e a máxima *in dubio pro natureza*, amparada na ideia de que os sistemas naturais têm direitos e valores intrínsecos, que não podem ser apurados e postos na balança ao lado de outros interesses. Sendo assim, apenas se liberaria uma nova tecnologia se houvesse prova absolutamente segura de que não causaria danos além

[39] LEITE; José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araujo. *Dano ambiental:* do individual ao coletivo extrapatrimonial: teoria e prática. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 53.
[40] GOMES, Carla Amado. *Direito ambiental*: o ambiente como objeto e os objetos do direito do ambiente. Curitiba: Juruá, 2010. p. 102.
[41] BARROS, Wellington Pacheco. *Direito ambiental sistematizado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 68.
[42] DIMITROV. Radoslav S. O princípio da precaução nas políticas ambientais globais. *Desenvolvimento e meio-ambiente*, n. 21, p. 27-42, jan./jun. 2010.

> dos previstos. A outra diretriz analisa os riscos dos custos financeiros e os benefícios envolvidos na atividade.[43]

Nota-se a distinção entre o conceito original do princípio, na declaração do Rio de 1992, com o entendimento acima, no sentido de que, no seu conceito originário, está disposto que não se deve postergar medidas que possam vir a evitar um dano, quando se está diante de um risco incerto, mas potencialmente irreversível, ou seja, o entendimento de que se deve imediatamente tomar tais medidas não é o fundamento de origem do princípio da precaução, mas sim que se deve tomá-las, quando se está frente a uma plausibilidade fundada nos conhecimentos científicos atuais.

O grande problema disto é destacado por Hartman, pois não existe certeza científica, de forma pura e simples. "Os tempos atuais (e provavelmente também os do porvir) são marcados pela forte acentuação da natural evolução do pensamento científico". E acrescenta, "se em tempos cartesianos a relativa estabilidade do nível de conhecimento da humanidade permitia uma sensação de certeza e segurança em relação a alguns parâmetros, a ponto de associar 'ciência' com 'certeza', hoje não mais temos esse luxo".[44]

Se já não existe certeza científica, é porque se estará sempre diante de uma incerteza científica. Percebe-se, então, que tal elemento do conceito do princípio já não faz tanto sentido.

Desta forma, para que o elemento risco também não perca seu sentido, deve ter uma suspeita fundada de um risco, e não apenas uma especulação da existência de perigos, pois tais especulações não são suficientes para que se aplique a precaução. Entretanto, é importante considerar o quão fundada essa suspeita precisa estar, para que se aplique o princípio da precaução. Os critérios que podem ser trazidos para avaliação é algo que, até agora, ainda não estão claros.

---

[43] SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; SARRETA, Cátia Liczbinski. Precaução e desenvolvimento: a importância do estudo de impacto ambiental para a sustentabilidade. *Revista Desenvolvimento em questão*, Ijuí, v. 2, n. 4, p. 122, jul./dez. 2004.

[44] HARTMANN, Ivar Alberto Martins. O princípio da precaução e sua aplicação no direito do consumidor: dever de informação. *Revista Direito e Justiça*, Porto Alegre, v. 38, n. 2, p. 159, jul./dez. 2012.

Frise-se: Portanto, a regra não deve ser o impedimento de ações *in dubio pro natureza*, mas sim, de se avançar os estudos quanto aos conhecimentos científicos para que, caso a atividade ou empreendimento possam causar danos, não se posterguem as medidas, mas se tenha certeza da ocorrência futura do dano, para então, preveni-la.

Contudo, o impedimento das ações sem nenhuma plausibilidade ou forte indício de possível dano à natureza, além de inviabilizar as atividades econômicas, ainda traria um enorme desestímulo e uma enorme insegurança para estas atividades; afinal, qualquer atividade/empreendimento pode ter uma probabilidade de dano, ainda que muito pequena, e se este não for verificado mais a fundo, nenhuma atividade poderá ser autorizada. De todo modo, não deve ser qualquer risco passível de invocação do princípio da precaução, descreve Aragão.[45]

A problemática, então, passa a ser: Como mensurar os riscos? Diferentemente da ocorrência de um dano, do qual pode-se verificar suas consequências e, assim, mensurá-las, quando se está diante de um risco não se está diante de um acontecimento, mas, sim, de um possível acontecimento, e isto torna o risco imensurável.

Dessa forma, se não há como mensurar o risco, deve-se ponderar na aplicação do princípio, levando em conta os possíveis riscos e os possíveis benefícios. As medidas de proteção, então, devem ser proporcionais ao nível de proteção procurado, sendo coerentes com medidas similares já adotadas, baseando-se numa verificação das vantagens e implicações potenciais da ação ou até mesmo da ausência de ação, devendo ser reexaminadas de acordo com novos conhecimentos científicos, para, então, aplicar ou não princípio, diante de uma avaliação mais completa do risco.[46]

Neste sentido, concorda-se com Wedy no que diz respeito à ponderação de valores:

> A ponderação de valores deve ser realizada quando, na aplicação do princípio, estiverem em conflito bens constitucionalmente protegidos. A

[45] ARAGÃO, Alexandre. Aplicação nacional do princípio da precaução. *Colóquios 2011-2012*, Associação dos Magistrados da Jurisdição Administrativa e Fiscal de Portugal, p. 9, 2013.
[46] MOTA, Maurício. O princípio da precaução no direito ambiental: uma construção a partir da razoabilidade e da proporcionalidade. *Revista Brasileira de Direito do Petróleo, Gás e Energia*, v. 2, p. 14, 2006.

> tutela do meio ambiente e da saúde pública não pode ser levada ao extremo a ponto de anular bens e valores constitucionalmente relevantes, como a propriedade privada, a livre-iniciativa e o desenvolvimento econômico. De outro lado, visões utilitárias de desenvolvimento econômico, calcadas na eficiência, tão caras à análise econômica do direito, são incompatíveis com o desenvolvimento sustentável que é o único caminho para a tutela das presentes e futuras gerações.[47]

Percebe-se assim que a ponderação na aplicação do princípio da precaução é a melhor alternativa, desde que leve em conta a proteção da natureza. Trata-se, dessa forma, de uma tentativa de amenização dos riscos, sem restringir demais direitos constitucionalmente garantidos.

O resultado dessa ausência de uniformização do conceito do princípio da precaução leva a uma insegurança jurídica de sua própria aplicação, bem como a uma banalização de sua utilização. Denota-se isso pelos diversos entendimentos de quando o princípio deve ser adotado.

Destaca-se, então, que não se pode aplicar o princípio da precaução toda vez que se trata de uma atividade que possa causar um dano para a natureza, pois há requisitos para a devida aplicação, que originaram do seu conceito e que não podem dele ser desmembrados.

Desse modo, enquanto não houver um consenso quanto à sua aplicação, quanto aos seus requisitos e quanto à necessidade de invocar o princípio da precaução, resta cada vez mais generalizada a sua utilização, sujeitando os julgadores a inviabilizar toda e qualquer atividade que possa causar um dano, independentemente do tamanho deste dano e da plausibilidade da possível existência de riscos. E isso também se percebe nos tribunais.

Aplicação do princípio da precaução na jurisprudência brasileira (STJ – TRF4 – TJ)

Primeiramente, cumpre destacar que os princípios são utilizados na jurisprudência para embasar os fundamentos das decisões, uma vez que não se trata de disposições de lei e por isso não regulam uma conduta, mas sim as diretrizes gerais do ordenamento jurídico.

[47] WEDY, Gabriel. O princípio da precaução e a interrupção do nexo de causalidade. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito* (RECHTD), v. 6, n. 2, p. 199-210, jul./set. 2014.

Resta, assim, analisar a aplicação do princípio da precaução na jurisprudência brasileira, e conforme se passará a demonstrar, da mesma forma em que inexiste uma unanimidade nos conceitos doutrinários, inexiste uma unanimidade também na aplicação do princípio nos tribunais brasileiros, uma vez que a confusão na conceituação dificulta a aplicação do princípio nos julgados pelos tribunais.

Aplicação do STJ

É possível perceber que a problemática das divergências na conceituação do princípio da precaução vem causando uma banalização de tal princípio na jurisprudência brasileira, de modo que o princípio vem sendo mencionado quando sequer há fundamento para isto. A sua aplicação se dá de diversas maneiras, conforme os julgados do Superior Tribunal de Justiça:

No sentido de paralisação de obras de um empreendimento, já que há a possibilidade de existir um dano irreversível, se causado pela construção:

> No tocante à suposta inexistência de dano ambiental, conforme está dito na decisão agravada, em matéria de meio ambiente, vigora o princípio da precaução que, em situações como a dos autos, recomenda a paralisação das obras porque os danos por elas causados podem ser irreversíveis acaso a demanda seja ao final julgada procedente.[48]
> Havendo o prosseguimento da construção, corre-se o risco de autorizar provimento apto a macular a fauna e a flora locais de maneira irreversível. Dessa forma, em juízo político, visando-se evitar lesão à ordem pública gerada pela incerteza quanto aos riscos ambientais, a suspensão do ato que autorizou o prosseguimento da obra é necessária como medida destinada a evitar eventual dano maior.[49]

Ou, no sentido de inversão do ônus da prova, tal qual encontra-se: "Em ação ambiental, impõe-se a inversão do ônus da prova, cabendo ao empreendedor, no caso concreto o próprio Estado, responder pelo potencial perigo que causa ao meio ambiente, em respeito ao princípio da precaução".[50]

---

[48] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg na Suspensão de Liminar e de Sentença n. 1.323 – CE.Relator: ministro Felix Fischer, julgado em 16 mar. 2011.
[49] Id.AgRg na Suspensão de Liminar e de Sentença n. 1.419 – DF. Relator: ministro Ari Pargendler, julgado em 01 ago. 2013.
[50] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.237.893 –SP. Relatora: ministra Eliana Calmon, julgado em 24 set. 2013.

> Isso porque, conforme assentada jurisprudência, "o princípio da precaução pressupõe a inversão do ônus probatório, competindo a quem supostamente promoveu o dano ambiental comprovar que não o causou ou que a substância lançada ao meio ambiente não lhe é potencialmente lesiva".[51]

No mesmo sentido, cita-se ementa abaixo, retirada do Resp 972.90, de relatoria da ministra Eliana Calmon, julgado em 25/8/2009:

> PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – DANO AMBIENTAL – ADIANTAMENTO DE HONORÁRIOS PERICIAIS PELO PARQUET – MATÉRIA PREJUDICADA – INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA – ART. 6º, VIII, DA LEI 8.078/1990 C/C O ART. 21 DA LEI 7.347/1985 – PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO.
> 1. Fica prejudicada o recurso especial fundado na violação do art.
> 18 da Lei 7.347/1985 (adiantamento de honorários periciais), em razão de o juízo de 1º grau ter tornado sem efeito a decisão que determinou a perícia.
> 2. O ônus probatório não se confunde com o dever de o Ministério Público arcar com os honorários periciais nas provas por ele requeridas, em ação civil pública. São questões distintas e juridicamente independentes.
> 3. Justifica-se a inversão do ônus da prova, transferindo para o empreendedor da atividade potencialmente perigosa o ônus de demonstrar a segurança do empreendimento, a partir da interpretação do art. 6º, VIII, da Lei 8.078/1990 c/c o art. 21 da Lei 7.347/1985, conjugado ao Princípio Ambiental da Precaução.
> 4. Recurso especial parcialmente provido.[52]

Ocorre que a relação do princípio da precaução com a inversão do ônus da prova surgiu de uma construção doutrinária, no sentido de que, havendo dúvidas sobre a possibilidade de um risco ao meio ambiente, é do poluidor o ônus de demonstrar a inexistência de risco. Entretanto, verifica-se que, estar-se-á sempre em meio à incerteza, tendo em vista que não existe certeza científica. De tal forma, é inviável que o "poluidor" possa demostrar a *certeza* da inexistência do risco. Se há incerteza para existência do dano, o contrário se equivale, ou seja, há incerteza também para a sua inexistência.

[51] Id.AgRg no Recurso Especial n. 1.192.569 – RJ. Relator: ministro Humberto Martins, julgado em 19 out. 2010. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.060.753/SP, Relatora: Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 1º dez. 2009, DJe 14 dez. 2009.
[52] Id. REsp 972.902/RS. Relatora: ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 25 ago. 2009, *DJe* 14 set. 2009.

Trata-se então da questão: Como provar diante de uma incerteza científica e de um risco desconhecido, que a atividade a ser realizada não causará danos ao meio ambiente? Pois são estes os requisitos intrínsecos ao princípio da precaução.

Ora, a questão acima leva a impossibilidade de relação do ônus da prova com o referido princípio, pois a prova da inexistência do dano é praticamente impossível. No mesmo sentido, a aplicação da inversão do ônus da prova, diante de danos já consolidados, também deixa de relacionar-se com o intuito de precaver, conforme entendimento proferido no AgRg, 1.419/DF, de relatoria do ministro João Otávio de Noronha, publicado em 27/09/2013: "Não há se falar em princípio da precaução; os danos já se consolidaram, e a área hoje faz parte da zona turística municipal".[53]

Não bastasse isso, a relação do princípio da precaução com a inversão do ônus da prova também vai contra o entendimento de que, diante da impossibilidade de prever a mensuração do impacto, deve-se precaver, conforme entendimento do ministro Felix Fischer no AgRg na Suspensão de Liminar e de Sentença n. 1.279 – PR:

> Já no âmbito da precaução ambiental, como a mensuração do impacto está sendo contestada, não há como prever os riscos; obviamente, neste contexto, os danos não são/estão passíveis de prevenção. A melhor alternativa, em plena harmonia com a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado e com a convicção de que a reparação ambiental, na maioria das vezes, é inviável, resume-se em prestigiar a efetiva defesa desse direito difuso: resume-se em prestigiar a precaução.[54]

Se há impossibilidade de prever a mensuração do impacto, é porque não há como comprovar a sua existência e muito menos a sua inexistência, já que estará sempre no campo da incerteza.

Denota-se outra problemática na divergência do conceito do referido princípio, no Recurso Especial 965.078/SP, de relatoria do ministro Herman Benjamin, proferido em data de 20 de agosto de 2009: "Para a consecução do

[53] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg, n. 1.419/DF. Relator: ministro João Otávio de Noronha, 27 set. 2013.
[54] Id. AgRg 1.279/PR. Relator: Ministro Feliz Fischer, Corte Especial, julgado em 16 mar. 2011, *DJe* 6 maio 2011.

mandamento constitucional e do princípio da precaução, forçoso afastar, como regra geral, a queima de palha da cana-de-açúcar, sobretudo por haver instrumentos e tecnologias que podem substituir essa prática, sem inviabilizar a atividade econômica".

Percebe-se que o fundamento deste acórdão é a vedação da atividade de queima de palha de cana-de-açúcar, justamente por tal vedação estar consagrada em lei, conforme segue: "A Segunda Turma do STJ reconheceu a ilegalidade da queima de palha de cana-de-açúcar, por se tratar de atividade vedada, como regra, pela legislação federal, em virtude dos danos que provoca ao meio ambiente".

Se a própria atividade é proibida por vincular-se a riscos que estão consagrados em lei, não se trata de riscos desconhecidos, não havendo que se falar em princípio da precaução.

É importante salientar também que a aplicação encontrada no STJ, que mais se aproxima da origem do princípio da precaução na Declaração Rio/92, está no Recurso Especial 1.285.463/SP, de relatoria do ministro Humberto Martins, proferido na data de 28 de fevereiro de 2012, cuja aplicação foi no sentido de que não fossem postergadas medidas eficazes para a proteção do meio ambiente, diante da ausência de certeza científica, mas que, em caso de dúvida, deveria prevalecer a defesa ao meio ambiente.

Ao contrário disso, a banalização do conceito, no sentido de que se deve aplicar imediatamente medidas, diante da possibilidade de um risco irreversível, leva a uma inviabilidade das atividades econômicas, conforme Lara: "Notou-se que o Brasil apresenta uma farta legislação a nível ambiental que possibilita a mitigação do princípio da precaução, visto que o objetivo da Constituição Federal ao elaborar o art. 225 foi proteger o meio ambiente, mas sem inviabilizar as atividades econômicas".[55]

Ora, o objetivo do princípio da precaução, obviamente, foi a proteção ao meio ambiente. Entretanto, o seu conceito originário possui justamente a expressão "ameaça de danos graves ou irreversíveis", para que se inviabilize as atividades apenas quando se está diante de um risco plausível, pois, se não

[55] LARA, Kátia Aparecida Ribeiro Leão. A necessária compatibilização entre os princípios da precaução e do desenvolvimento sustentável. *Revista do Mestrado em Direito*, Brasília, v. 8, n. 2, p. 91-108, jul./dez. 2014.

for assim, estar-se-á mitigando o referido princípio, no sentido de inviabilizar qualquer atividade que tenha uma possibilidade, ainda que mínima de risco de dano, e tal mitigação se tornará insustentável.

Aplicação do TRF4

A banalização do conceito do princípio da precaução leva não tão somente à inviabilidade das atividades econômicas, mas também a uma insegurança jurídica dos empreendedores, que mesmo após estarem com as suas atividades devidamente licenciadas, respeitando o princípio da precaução, poderiam vir a tê-las suspensas, conforme Agravo de Instrumento do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, 5012550-07.2011.404.0000 – SC, de relatoria do desembargador federal Vilson Darós, julgado em 17 de janeiro de 2012:

> Em se tratando de direito ambiental, deve prevalecer o princípio da precaução, tomando-se medidas de forma a impedir a ocorrência de atividade potencialmente lesiva ao meio ambiente. Em que pese a agravante apresentar licença ambiental do órgão estadual, é preciso averiguar se não há excesso na execução dessa licença, como, por exemplo, a exploração de área de preservação permanente. Desse modo, ainda que concedida licença ambiental estadual, cabível a sua suspensão a fim de se evitar maiores danos ao meio ambiente, em decorrência do princípio da precaução.[56]

Além do mais, se a aplicação do referido princípio seguir nesse sentido, poderá haver um desestímulo para que as empresas invistam altos custos nas licenças ambientais, já que poderiam tê-las suspensas a qualquer momento, mesmo precavendo-se das melhores formas possíveis.

Outra problemática quanto à aplicação do princípio da precaução na jurisprudência é a sua diferenciação do princípio da prevenção, pois tais diferenças são muitas vezes confundidas.

Enquanto o princípio da precaução visa a evitar a postergação de medidas de precaução diante de riscos incertos, o princípio da prevenção visa a prevenir riscos conhecidos, que podem ser reduzidos ou eliminados. Muitas vezes os referidos princípios são aplicados juntos, como sinônimos,

[56] BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). Agravo de Instrumento n. 5012550-07.2011.404.0000–SC. Relator: desembargador federal Vilson Darós, 17 de janeiro de 2012.

como, por exemplo, no Acórdão do TRF4, proferido pela desembargadora federal Vivian Josete Pantaleão Caminha, no Agravo de instrumento 5008478-06.2013.404.0000/SC, na data de 25 de junho de 2013: "Em observância aos princípios da precaução e prevenção, regedores do Direito Ambiental devem ser deferidos o pedido liminar para a imediata desocupação da área impedindo-se à ré de utilizá-la para qualquer finalidade".[57]

E, também, em outro acórdão do TRF4, proferido pela juíza federal Marina Vasques Duarte de Barros Falcão, no Agravo de Instrumento 2008.04.00.034672-9/SC, na data de 9 de fevereiro de 2010:

> Considerando o risco de lesão ao meio ambiente e o fato de as obras estarem na fase inicial, tenho que, com fundamento no princípio da prevenção e da precaução, é de ser mantida a antecipação de tutela outorgada pelo MM. Juízo a quo e suspensa a ação civil pública, até que julgada a apelação no mandado de segurança.[58]

Não bastasse a aplicação dos princípios como sinônimos, também se verifica a aplicação de um com fundamento no outro, como é o caso abaixo, do julgado do TRF4, proferido pela quarta turma, de relatoria do desembargador Luís Alberto D'Azevedo Aurvalle, publicado em 5/10/2015:

> EMENTA: ADMINISTRATIVO. DESBLOQUEIO DE ESTRADA MUNICIPAL. IMPOSSIBILIDADE. FLONA. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO 1. Havendo alternativas de locomoção é de ser mantida fechada estrada localizada no interior da FLONA, para evitar constantes atos de vandalismo que são causa de dano a tal unidade de conservação. 2. Em nome do Princípio da Precaução, o qual está diretamente ligado a uma ação antecipatória à ocorrência do dano ambiental, quando este puder ser detectado previamente, afastando o perigo e mantendo a segurança das gerações futuras, em prol da sustentabilidade, pode-se determinar que o Poder Público observe efetivamente as normas ambientais federais, quando consultado ou instado a conceder licenças ou novos alvarás.[59]

Resta clara a problemática acima, pois, se o dano ambiental puder ser detectado previamente, não se estará falando se riscos desconhecidos e,

[57] Id. Agravo de Instrumento 5008478-06.2013.404.0000 – SC Relatora: desembargadora federal Vivian Josete Pantaleão Caminha, 25 de junho de 2013.
[58] BRASIL. Tribunal Regional Federal. (4. Região). Agravo de Instrumento 2008.04.00.034672-9/SC – Relatora: juíza federal Marina Vasques Duarte de Barros Falcão, 9 de fevereiro de 2010.
[59] Id. Apelação Cível 0001548-27.2009.404.7104. Relator: Luís Alberto D'Azevedo Aurvalle, 5 de outubro de 2015.

portanto, não há de se falar em precaução. Quando podem ser detectados os danos ambientais previamente, os riscos passam a ser conhecidos e, portanto, a aplicação que caberia no presente caso seria a do princípio da prevenção. Assim, percebe-se a confusão entre os conceitos dos dois princípios, na aplicação da jurisprudência.

Denota-se, assim, a divergência na aplicação do princípio da precaução. E, nesse contexto, percebe-se que o princípio vem sendo conceituado e aplicado de forma cada vez mais distante de sua concepção, sujeitando-se a banalização de sua utilização.

Não se deve punir tudo e todos que assumam a possibilidade de um risco, diante de uma incerteza científica, pois desse modo haveria um enorme desestímulo e uma enorme insegurança para as atividades econômicas.

Diferente disso, o princípio da precaução expressa que não se deve postergar medidas que possam evitar um dano, quando se está diante de uma ameaça grave de risco incerto e potencialmente irreversível, ou seja, o entendimento de que se deve imediatamente tomar tais medidas não é o fundamento de origem do princípio da precaução, mas, sim, que se deve tomá-las quando se está frente a uma plausibilidade fundada nos conhecimentos científicos atuais. Desse modo, demonstra-se uma limitação de sua utilização.

Aplicação dos tribunais locais

Por fim, a análise dos julgados dos tribunais locais da Região Sul, quais sejam, TJRS, TJSC e TJPR, que reforçam os entendimentos dos tribunais superiores, dessa forma, far-se-á essa comparação.

Os Agravos de Instrumentos 70057024044; 2014.031227-6 e1337136-9, de relatoria de Nelson Antônio Monteiro; Cesar Abreu e Hamilton Rafael, dos tribunais do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina e do Paraná, proferidos em 29/1/2015; 23/9/2014 e 1º/12/2015, respectivamente, afirmam que o princípio da precaução pressupõe a inversão do ônus probatório, competindo a quem supostamente promoveu o dano ambiental comprovar que não o causou.

Verifica-se, assim, que os tribunais locais reforçam o entendimento de que o princípio da precaução está relacionado com a inversão do ônus da

prova. Percebe-se também que o relator Sergio Luiz Grassi Beck, no Agravo de Instrumento 70062703152, da segunda turma do Tribunal de Justiça do RS, bem definiu a aplicação do referido princípio, quando entendeu que se aplica o princípio da precaução para impedir atividades reconhecidas como de *alto* potencial poluidor.

Bem definido também restou o entendimento da relatoria de Sergio Luiz Grassi Beck, da Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça do RS, quando apontou que a diferença entre o princípio da precaução e o princípio da prevenção se dá pela existência de risco potencial na primeira hipótese e de dano concreto na segunda hipótese.

Percebe-se aqui que os dois julgados acima, do relator Sergio Luiz Grassi Beck, demonstram a preocupação do legislador em mostrar que a possibilidade do risco deve ser plausível, para que se possa aplicar o princípio da precaução. No primeiro, tal situação se verifica pela definição de "alto potencial poluidor" e, no segundo, pela utilização da expressão *risco potencial*.

Já diferentemente é o entendimento do Tribunal de Justiça do Paraná, proferido no Agravo de Instrumento 1445177-7, julgado em 22.3.2016, de relatoria de Leonel Cunha:

> DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AUSÊNCIA DE CERTEZA ACERCA DOS RISCOS DA ATIVIDADE. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. AUTO DE INFRAÇÃO AMBIENTAL QUE GOZA DE PRESUNÇÃO DE VERACIDADE. a) **Havendo incertezas quanto aos perigos ou riscos que determinada atividade pode causar ao meio ambiente, deve prevalecer o princípio da precaução, privilegiando-se a natureza.** b) No caso, a Agravante não comprovou que sua atividade não exige o licenciamento ambiental e, Agravo de Instrumento nº 1445177-7 portanto, não desabonou as informações trazidas no Auto de Infração Ambiental, que, a seu turno, goza de presunção relativa de veracidade. 2) AGRAVO DE INSTRUMENTO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.[60]

Ora, é certo que o princípio da precaução deve ser aplicado em havendo incertezas, mas não é este o único requisito, a incerteza deve estar

[60] PARANÁ. Tribunal de Justiça. Quinta Câmara Cível. AI – 1445177-7. Relator: Leonel Cunha – Unânime. Julgado em 22 mar. 2016. Grifo nosso.

acompanhada do risco plausível, risco acentuado, para que então possa se falar em precaução.

Diante do exposto acima, percebe-se que, tanto na doutrina quanto na jurisprudência, há uma grande problemática quanto ao fato de conceituar e de aplicar o princípio da precaução, de acordo com o seu conceito original, tal qual surgiu na Declaração Rio de 92.

Outrossim, ao contrário disso, justamente pelo fato de o princípio possuir um fundamento muito amplo, em razão de seus requisitos serem muito abrangentes, como é o caso da incerteza científica e da possibilidade do risco, é que se dá a confusão na sua especificação, o que acaba por generalizar a tal "precaução".

Não há dúvidas de que a natureza deva prevalecer na maioria das hipóteses; entretanto, também não se pode alterar um fundamento existente para buscar a proteção daquela. Há de se incentivar a preservação do meio ambiente, a preocupação com a poluição, mas também há de se fazer um balanço das consequências ruins que um possível dano ao meio ambiente pode causar, e que pode sequer existir, e das consequências boas que o empreendimento da atividade "x" possa trazer à sociedade em geral.

Assim, a crítica que se faz é a desvinculação do conceito originário do princípio e a generalização, no sentido de que se pode prejudicar diversos outros setores e meios, utilizando-se muitas vezes fundamentos inexistentes. Até porque, embora os princípios sejam normas com um alto grau de generalidade,[61] não se quer dizer que os requisitos intrínsecos a eles possam ser generalizados ou esquecidos, mas sim que a sua aplicação, conforme a sua correta e estrita fundamentação, pode ser muito mais generalizada do que a aplicação de uma lei, por exemplo, mas sempre respeitando o limite do seu conceito.

Conclusão

O princípio da precaução surgiu num momento em que se iniciou a preocupação com o meio ambiente, e, portanto, é indiscutível que o seu

[61] RITT, Leila Eliana Hoffmann. O princípio da proporcionalidade como instrumento de solução de conflitos entre os princípios constitucionais e efetivação dos direitos fundamentais. Disponível em: <http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/principio.pdf>. Acesso em: 24 maio 2015.

intuito, tanto no momento em que foi criado como hoje em dia, seja a proteção da natureza. Entretanto, o princípio da precaução, como qualquer outro, possui seus fundamentos e, embora os princípios sejam normas com um alto grau de generalidade, isso não significa que os seus requisitos possam ser generalizados ou esquecidos, tendo em vista que não se pode modificar o fundamento do princípio para aplicá-lo, sujeitando-se a uma banalização do mesmo.

Tanto a doutrina quanto a jurisprudência confundem o conceito originário do princípio da precaução, até porque os seus fundamentos são extremamente genéricos, o que acaba por dificultar a correta conceituação e aplicação.

O fato é que o princípio surgiu para proteger o meio ambiente cautelosamente, quando diante da incerteza científica somada à ameaça de danos graves ou irreversíveis, mas desconhecidos, no sentido de que quando se está diante destes dois fatores, não se deve postergar medidas para proteger o meio ambiente.

Ou seja, o princípio da precaução é aplicado com o fundamento de ser obrigatória a tomada de medidas de precaução, quando se está diante de possíveis riscos ao meio ambiente. Ora, esta afirmação trata de uma completa inversão e banalização do princípio.

E, assim, conclui-se que, em razão dos fundamentos amplos da precaução – a incerteza científica, a qual estar-se-á sempre diante, e a ameaça de danos irreversíveis, mas não conhecidos, os quais são difíceis de identificar –, ocorre uma confusão nos conceitos doutrinários e, em consequência disso, na aplicação do princípio pelos tribunais brasileiros.

Contudo, não se deve deixar, em hipótese alguma, de considerar a proteção ao meio ambiente, nem de aplicar o princípio da precaução; apenas deve-se aplicá-lo conforme os fundamentos intrínsecos a ele, e de acordo com a sua intenção, no momento em que fora criado. Na medida certa, sem exageros, sem atenuações, apenas dentro do original conceito.

Inexiste, portanto, uma unanimidade no conceito do princípio da precaução, o que acaba por levar a uma ampla e divergente fundamentação nos julgados ao aplicá-lo e, assim, a uma banalização da utilização do princípio, sem que se respeite o seu real objetivo.

Resta clara a necessidade de um limite para a sua aplicação, dentro dos seus fundamentos, para que não se prejudique o livre-desenvolvimento econômico.

Portanto, a conclusão que se chega é que o princípio da precaução deve ser aplicado, tal qual o seu fundamento originário, ou seja, quando se está diante de *grave ameaça* somada à incerteza científica e ao desconhecimento do risco, e que esta é a limitação da sua aplicação – os seus fundamentos. Não se pode desconsiderar a necessidade da plausibilidade do risco, da grave ameaça, pois a aplicação diante de uma possibilidade de qualquer risco que seja, trata-se de uma generalização do conceito do princípio. Desta maneira, a expressão "grave ameaça de dano irreversível", deve ser considerada e respeitada ao "pé da letra", pois, caso contrário, haverá a sobreposição de um bem constitucional sobre um objetivo constitucional: O meio ambiente inviabilizando o desenvolvimento econômico.

Portanto, se o princípio da precaução for aplicado restritamente de acordo com os seus fundamentos, sem divergências, sem banalizações, estar-se-á protegendo tanto o meio ambiente quanto a economia, bem como a proporcionalidade entre estes objetivos constitucionais: da proteção do meio ambiente e do desenvolvimento da economia.

Por fim, não se deve tomar medidas imediatamente diante de uma possibilidade de dano; diferentemente disso, não se deve *postergar* medidas quando diante de uma *grave ameaça de dano*. A diferença, ainda que se pareça singela, tem grande relevância quando aplicada na prática, e foi este o objetivo do presente trabalho: demonstrar que as interpretações diversas, quando banalizadas e invertidas, podem tornar-se uma grande problemática, e em que o distanciamento do conceito do princípio da precaução pode levar a inviabilização de inúmeras atividades econômicas.

Referências

ANTUNES, Paulo Bessa de. *Direito ambiental*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ARAGÃO, Alexandre. Aplicação nacional do princípio da precaução. *Colóquios 2011-2012*, Associação dos Magistrados da Jurisdição Administrativa e Fiscal de Portugal, 2013.

ATTANASIO JUNIOR, Mario Roberto; ATTANASIO, Gabriela Muller Carioba. *Análise do princípio da precaução e suas implicações no estudo de impacto ambiental.* [S.l.]. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT09/grabriela.pdf>. Acesso em: 24 maio 2016.

BARROS, Wellington Pacheco. *Direito ambiental sistematizado.* Porto Alegre: Livraria do Advogado 2008.

BRASIL. *Constituição (1988).* Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. *Decreto Legislativo 13*, de 1948. Aprova a Convenção para a Proteção da Flora, Fauna e das Belezas Ciências Naturais dos Países da América de 1940. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Decreto_Legislativo_n_3_de_13_de_fevereiro_de_1948.pdf>.

_____. *Decreto Legislativo 2*, de 1994. Aprova o texto da Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na Cidade do Rio de Janeiro, no período de 5 a 14 de junho de 1992. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/biodiversidade/convencao-da-diversidade-biologica/item/7513-conven%C3%A7%C3%A3o-sobre-diversidade-biol%C3%B3gica-cdb>. Acesso em: 24 maio 2016.

_____. *Decreto Legislativo 1*, de 1994. Aprova o texto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, adotada em Nova Iorque, em 9 de maio de 1992. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1994/decretolegislativo-1-3-fevereiro-1994-358285-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 24 maio 2016.

_____. *Decreto 2.508*, de 4 de março de 1998. Promulga o Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios, concluída em Londres, em 2 de novembro de 1973, seu Protocolo, concluído em Londres, em 17 de fevereiro de 1978, suas Emendas de 1984 e seus Anexos Opcionais III, IV e V. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2508.htm>. Acesso em: 24 maio 2014.

BRASIL. *Decreto 2.652*, de 1º de julho de 1998. Promulga a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assinada em Nova York, em 9 de maio de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2652.htm>. Acesso em: 24 maio 2016.

_____. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. – Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União,* Brasília, 2 set. 1981.

_____. Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. *Diário Oficial da União,* Brasília,13 fev. 1998.

_____. Superior Tribunal de Justiça. AgRg 1.279 – PR. Relator: ministro Feliz Fischer, Corte Especial, julgado em 16 mar. 2011, *DJe* 6 maio 2011.

_____. _____. AgRg na Suspensão de Liminar e de Sentença n. 1.323 – CE. Relator: ministro Felix Fischer, julgado em 16 mar. 2011.

_____. _____. AgRg na Suspensão de Liminar e de Sentença n. 1.419 – DF. Relator: ministro Ari Pargendler, julgado em 1º ago. 2013.

_____. _____. AgRg no Recurso Especial 1.192.569 – RJ. Relator: ministro Humberto Martins, julgado em 19 out. 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.060.753 – SP, Relatora: ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 1º dez. 2009, *DJe* 14 dez. 2009.

_____. _____. AgRg, 1.419 – DF. Relator: ministro João Otávio de Noronha, 27 set. 2013.

_____. _____. Recurso Especial 1285463 – SP. Relator: ministro Humberto Martins, julgado em 28 fev. 2012.

_____. _____. Recurso Especial 965.078 – SP. Relator: ministro Herman Benjamin, julgado em 20 ago. 2009.

_____. _____. Recurso Especial 1.237.893 – SP. Relatora: ministra Eliana Calmon, julgado em 24 set. 2013.

_____. _____. REsp 972.902/RS. Relatora: ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 25 ago. 2009, *DJe* 14 set. 2009.

_____. Tribunal Regional Federal (4. Região). Agravo de Instrumento 5012550-07.2011.404.0000 – SC. Relator: desembargador federal Vilson Darós, 17 de janeiro de 2012.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). Agravo de Instrumento 5008478-06.2013.404.0000 – SC Relatora: desembargadora federal Vivian Josete Pantaleão Caminha, 25 de junho de 2013.

_____. _____. Agravo de Instrumento n. 2008.04.00.034672-9/SC Relatora: juíza federal Marina Vasques Duarte de Barros Falcão, 9 de fevereiro de 2010.

_____. _____. Apelação Cível 0001548-27.2009.404.7104. Relator: Luís Alberto D'Azevedo Aurvalle, 5 de outubro de 2015.

BRODT, Luís Augusto Sanzo; FERREIRA, Pedro Paulo da Cunha. O princípio da precaução e o direito penal. *Revista dos Tribunais,* v. 956, p. 119-167, jun. 2015.

CARVALHO, Délton Winter de. *Dano ambiental futuro*: a responsabilização civil pelo risco ambiental. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

COMISSÃO DA COMUNIDADE EUROPEIA. Comunicação da comissão relativa ao princípio da precaução. Bruxelas, 2.2.2000 COM(2000) 1 final.

DALLARI, Sueli Gandolfi; VENTURA, Deisy Freitas de Lima. O princípio da precaução: dever do Estado ou protecionismo disfarçado? *Revista São Paulo em perspectiva*, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 53-63, 2002.

DAVID, Tiago Bitencourt de. *Doutrina e prática do direito ambiental*. 2. ed. Sapucaia do Sul: Notadez, 2011.

DIMITROV. Radoslav S. O princípio da precaução nas políticas ambientais globais. *Desenvolvimento e meio-ambiente*, n. 21, p. 27- 42, jan./jun. 2010.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Curso de direito ambiental*. 6. ed. São Paulo: RT, 2013.

FREITAS, Juarez. Princípio da precaução: vedação de excesso e de inoperância. *Revista Interesse Público*, n. 35, p. 39, jan./fev. 2006.

_____. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. Responsabilidade objetiva do Estado, proporcionalidade e precaução. *Revista Direito & Justiça*, Porto Alegre, v. 31, n. 1, p. 29, jul. 2015.

GAZONI, Décio Luiz. *O princípio da precaução*. 2013. Disponível em: <http://www.cultivar.inf.br>. Acesso em: 20 out. 2015.

GOMES, Carla Amado. *Direito ambiental:* o ambiente como objeto e os objetos do direito do ambiente. Curitiba: Juruá, 2010.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito ambiental*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

HAMMERSCMIDT, Denise. O risco na sociedade contemporânea e o princípio da precaução no direito ambiental. *Revista Sequencia*, n. 45. p. 97-122, dez. 2002.

HARTMANN, Ivar Alberto Martins. O princípio da precaução e sua aplicação no direito do consumidor: dever de informação. *Revista Direito e Justiça,* Porto Alegre, v. 38, n. 2, p. 159, jul./dez. 2012.

KUHN, Thomas. S. *A estrutura das revoluções científicas.* São Paulo: Perspectiva, 1991.

LARA, Kátia Aparecida Ribeiro Leão. A necessária compatibilização entre os princípios da precaução e do desenvolvimento sustentável. *Revista do Mestrado em Direito,* Brasília, v. 8, n. 2, p. 91-108, jul./dez. 2014.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araujo. *Dano ambiental:* do individual ao coletivo extrapatrimonial: teoria e prática. 4. ed. São Paulo: RT, 2011.

LUCHESI, Celso Umberto. *Considerações sobre o princípio da precaução*. São Paulo: SRS, 2011.

MACHADO, Auro de Quadros. *Licenciamento ambiental*: atuação preventiva do estado à luz da Constituição da República Federativa do Brasil. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2005.

MEDONÇA, Guilherme Cruz de et al. O princípio da precaução, ainda sem aplicação efetiva. *Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo,* 29 abr. 2016. Disponível em:

<http://www.iea.usp.br/noticias/o-principio-da-precaucao-ainda-sem-aplicacao-efetiva>. Acesso em: 24 maio 2016.

MOTA, Maurício. O princípio da precaução no direito ambiental: uma construção a partir da razoabilidade e da proporcionalidade. *Revista Brasileira de Direito do Petróleo, Gás e Energia*, v. 2, p. 14, 2006.

MOTA, Mauricio; SCARPI, Vinicius. SILVA FILHO, Carlos da Costa. *Fundamentos teóricos do direito ambiental.* São Paulo: Elsevier, 2008.

NAÇÕES UNIDAS. Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano – 1972. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>. Acesso em: 24 out. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2015.

PARANÁ. Tribunal de Justiça. Quinta Câmara Cível. AI – 1445177-7. Relator: Leonel Cunha – Unânime. Julgado em 22 mar. 2016.
RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento 70057024044. Relator: Juiz Nelson Antônio Monteiro Pacheco. Julgado em 29 jan. 2015.

_____. _____. Agravo de Instrumento 70062703152. Relator: Juiz Sergio Luiz Grassi Beck. Julgado em 15 abr. 2015

RITT, Leila Eliana Hoffmann. O princípio da proporcionalidade como instrumento de solução de conflitos entre os princípios constitucionais e efetivação dos direitos fundamentais. Disponível em: <http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/principio.pdf>. Acesso em: 24 maio 2015.

SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Cris; NARDY, Afrânio. *Princípios de direito ambiental na dimensão internacional comparada*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento 2014.031227-6. Relator: Juiz Cesar Abreu. Julgado em 23 set. 2014.

SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; SARRETA, Cátia Liczbinski. Precaução e desenvolvimento: a importância do estudo de impacto ambiental para a sustentabilidade. *Revista Desenvolvimento em questão*, Ijuí, v. 2, n. 4, jul./dez. p. 122, 2004.

SUNSTEIN Cass R. Para além do princípio da precaução. Trad. de Marcelo Fensterseifer, Martin Haeberlin e Tiago Fensterseifer. *Revista Interesse Público,* v. 37, ano VIII, 2006, Porto Alegre, Notadez.

STASKOVIAK JUNIOR, Glaucio. KOPROWSKI, Renato. SANTOS, Thalyta dos. Meio ambiente e os princípios constitucionais da precaução e prevenção: uma comparação entre Brasil e Espanha à luz do conceito da sustentabilidade. *Revista da Unifebe***,** p. 76-88, 11 dez. 2012. Disponível em: <http://www.unifebe.edu.br/revistadaunifebe/20122/artigo008.pdf>. Acesso em: 24 maio 2016.

TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha. *O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

WEDY, Gabriel. O princípio da precaução e a interrupção do nexo de causalidade. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito* (RECHTD), v. 6, n. 2, p. 199-210, jul./set. 2014.

WOLFRUM, Rüdiger. *Princípio da precaução*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

Contextualização do desenvolvimento sustentável de acordo com indicadores de sustentabilidade – breve reflexão crítica

Marília de Fátima Bueno Záquera*
Normando Dagostim Bez**

Resumo: No presente trabalho foi realizada uma síntese histórica sobre o desenvolvimento sustentável e a importância de indicadores de sustentabilidade no âmbito ambiental, introduzindo a necessidade de uma tríade de novos indicadores para uma avaliação mais precisa da sustentabilidade. A primeira parte do artigo procura descrever as bases teóricas da definição de sustentabilidade. Em seguida, as questões relacionadas à gestão ambiental, sustentabilidade e economia. Logo após, em meio às modalidades de indicadores, esta pesquisa traz o conceito e a formação de indicadores de sustentabilidade. A abordagem é uma breve reflexão em que será observada a necessidade de instruir novos parâmetros como fontes de embasamento quantitativo para uma pesquisa efetiva e para a contribuição ao desenvolvimento sustentável.
Palavras-chave: Desenvolvimento sustentável. Indicadores. Sustentabilidade.

Abstract: In this work a historic synthesis was performed on sustainable development and the importance of sustainability indicators in the environmental context by introducing the need for a triad of new indicators for a more accurate assessment of sustainability. The first part of the article seeks to describe the theoretical basis of the definition of sustainability. Then the issues related to environmental management, sustainability and economy. Soon after , amid the modalities indicators , this research brings the concept and the formation of sustainability indicators. The approach is a brief reflection which will be observed the need to instruct new parameters and quantitative foundation sources for effective research and the contribution to sustainable development .
Keywords: Sustainable development. Indicators. Sustainability.

Introdução

Os debates sobre desenvolvimento sustentável nascem a partir da urgência de se repensar a relação entre homem e natureza, fazendo isso sob o alicerce distinto daqueles que se valem da ideia de que o crescimento econômico é sinônimo de progresso social. Embora a sustentabilidade seja

* Mestra em Direito pela Universidade de Caxias do Sul/RS.
** Engenheiro Mecânico e graduando em Ciências Econômicas, pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

um tema debatido entre várias áreas do conhecimento, tem suas raízes nas reflexões da ecologia e da economia.[1]

É possível que, de uns anos para cá, o conceito de desenvolvimento sustentável tenha sido um dos assuntos cada vez mais debatidos pelos estudiosos de vários ramos. Atualmente, existem muitos tipos de compreensão sobre o assunto, com muitas interpretações, cada uma de acordo com o ramo de estudo a ser pesquisado.

A expressão *desenvolvimento sustentável* ou o termo *sustentabilidade* passou a ser debate em todos os âmbitos sociais, científicos e políticos, tornando-se multidisciplinar. O seu real significado teórico e prático aprofundou a discussão que até hoje é necessária para salvaguardar a garantia da qualidade de vida a todos.

A questão estabelecida neste trabalho é trazer a evolução histórica do desenvolvimento sustentável e seus conceitos, demonstrando como pode ser trabalhado e medido como indicador econômico, para ser utilizado como instrumento de convenção social associado à preservação e ao uso sustentável do meio ambiente.

Predominantemente, o conceito de sustentabilidade deve ser analisado de acordo com a multidisciplinaridade para um conceito mais completo e correto. A evolução do conceito, juntamente com fundamentos teóricos da sustentabilidade, é abordada nesta pesquisa, de modo a trazer o entendimento necessário e estrutural no âmbito brasileiro.

Para uma avaliação mais precisa e eficaz sobre indicadores de sustentabilidade, é necessária a inclusão de uma tríade de novos indicadores: da dimensão ambiental, do desempenho econômico, e da qualidade de vida (ou bem-estar).

O debate desta pesquisa traz a capacidade dos atuais índices de sustentabilidade com a inserção da tríade de indicadores formarem e se efetivarem em marcos estruturados para equipar políticas e decisões estruturantes para as questões sobre o desenvolvimento sustentável.

Evolução histórica dos conceitos de desenvolvimento sustentável

[1] VEIGA, J. E. Indicadores de sustentabilidade. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 24, n. 68, 2010. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142010000100006>.

Uma sociedade que é sustentável não oferece risco ao ecossistema, e o desenvolvimento sustentável respeita e tem a pretensão de melhorar a qualidade de vida no Planeta. Para tanto, é preciso considerar a capacidade e tempo de utilização da matéria-prima do meio ambiente e a sua reestruturação.

Desenvolvimento sustentável, em sua acepção racional, é a habilidade de se aguentar. O conceito está intimamente ligado aos aspectos sociais, econômicos, ambientais e culturais e tem como objetivo a continuidade do desenvolvimento, sem esgotar o ecossistema. Uma ação sustentável é aquela que pode ser mantida constantemente, invariavelmente, que não impõe uma exploração do ecossistema a não ser de forma a respeitá-lo e a preservá-lo para as atuais e futuras gerações.

Pela História da Humanidade, é sabido que o ser humano não se preocupava com a finitude dos recursos naturais e tampouco passava pelo pensamento a expressão *desenvolvimento sustentável*, com a ideia de que o ecossistema fosse infindável, infinito. Ademais, esperava-se que a humanidade tivesse a capacidade de poder suprir qualquer falta com o desenvolvimento tecnológico, e com ele prevenir qualquer degradação irreversível,[2] mas o que de fato ocorreu foi a evidência de que os problemas ambientais tomaram proporções ainda não imaginadas, desafiando a sobrevivência das presentes e futuras gerações, e o destino da humanidade no Planeta.

Com isso passou a ser discutida a consciência dos problemas ambientais, o que já havia sido atingido e o que poderia ser perdido, culminando num desafio multidisciplinar. Com o resultado do aumento de debates sobre degradação ambiental, na década de 70 ocorrem dois eventos relacionados às contendas acerca das políticas de desenvolvimento, ou seja, o Clube de Roma, com a pesquisa nomeada "Os limites do crescimento" e a Conferência de Estocolmo sobre ambiente humano.[3]

---

[2] BALMFORD, A.; .BRUNER, A.; COOPER, P. Economic reason for conserving wild nature. *Science*, v. 297, 2005.

[3] WIRTH, Loli G*. Desenvolvimento sustentável:* histórico, conflitos e perspectivas. Artigo do Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional da Faculdade de Educação, UNICAMP – SP. Disponível em: <www.cori.unicamp.br>. Acesso em: 6 set. 2006.

Como resultado do trabalho da Comissão Mundial (da ONU) sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), na década de 80 tem-se a divulgação do Relatório de Brundtland,[4] intitulado "Nosso futuro comum", apresentando um conjunto de medidas a serem realizadas em nível internacional, para a promoção de um modelo sustentável de desenvolvimento. E é justamente nessa perspectiva presente do documento de Brundtland, que surge formalmente o conceito de Desenvolvimento Sustentável – DS.[5]

Após em 1992, o grande marco relacionado ao desenvolvimento sustentável foi sem dúvidas a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em junho de 1992 (a Rio 92), onde se aprovou uma série de documentos importantes, dentre os quais a Agenda 21.[6]

Mais tarde, o termo *sustentabilidade* passou a ser interpretado de forma mais ampla, e passou a ser utilizado como justificativa de qualquer atividade, desde que fosse preservado o ecossistema para as futuras gerações.

O conceito atual (citado na Cúpula Mundial no ano de 2002) descreve, mais objetivamente, a meta do desenvolvimento sustentável contemporâneo, com informações que marcam sua estrutura, quando abordam a ideia de um desenvolvimento que pode ser prejudicial às futuras gerações (o uso de recursos naturais além da capacidade do planeta).

Sustentabilidade busca a melhoria da qualidade de vida de todos os seres vivos do mundo, sem aumentar o uso de recursos naturais além da

---

[4] Relatório Brundtland é o documento intitulado Nosso Futuro Comum (*Our Common Future*), publicado em 1987. Neste documento o desenvolvimento sustentável é concebido como: "o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades".

[5] "Após a missão da ONU de elaboração de um programa de desenvolvimento sustentável, seguiram-se várias conferências mundiais que abordaram temas relativos à economia, política, sociedade e meio ambiente. Entre elas destacam-se: Rio de Janeiro (1992), New York ou Rio+5 (1997) e a de Johannesburgo ou Rio+10 (2002). Assim, depois de 20 anos de discussões, firma-se a entrada da questão ambiental nos debates sobre política econômica." (WIRTH, Lori, 2006, p. 7).

[6] A Agenda 21 global apresenta uma série de atividades relacionadas ao manejo dos recursos renováveis, que prevê a criação de novos programas, planos ou estratégias para a conservação da biodiversidade, levando em conta as necessidades de educação e treinamento e o papel dos ecossistemas na produção de bens, serviços ambientais e outras atividades que contribuam para o desenvolvimento sustentável. (AGENDA 21 E BIODIVERSIDADE. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21> Acesso em: 20 jun. 2016).

capacidade da Terra. Para isso pode requisitar ações diferentes em cada lugar do Planeta. As tentativas de edificar um modo de vida genuinamente sustentável requerem a integração de ações em três[7] áreas:

1 – crescimento e igualdade econômica: os sistemas econômico-globais, hoje interligados, demandam uma abordagem integrada para promover um crescimento responsável de longa duração, ao mesmo tempo em que assegurem que nenhuma nação ou comunidade seja deixada para trás.

2 – manutenção de recursos naturais: para conservar o ecossistema e recursos naturais para as futuras gerações, soluções economicamente praticáveis devem ser desenvolvidas com o intuito de reduzir o consumo de matéria-prima, deter a poluição e conservar os hábitats naturais.

3 – desenvolvimento social: pessoas necessitam de emprego, alimento, educação, água, saneamento, etc. diante dessas necessidades, a sociedade global deve também assegurar que a pluralidade cultural, social e trabalhista seja respeitada.

É importante ressaltar que sustentabilidade se relaciona à quantidade do consumo que pode continuar indefinidamente sem exaurir o ecossistema, sem deteriorar a matéria-prima.

Economia, gestão ambiental e sustentabilidade

A administração ambiental é fundamentalmente a gestão de interesses diversos e a interferência amigável entre tais interesses. Cada ator social e institucional que atua na esfera do meio ambiente tem papéis, competências e responsabilidades; tem interesses convergentes em certas circunstâncias e conflitantes em outras. Dentre eles destacam-se o Legislativo, o Executivo, o Judiciário, o órgão ambiental, as comunidades afetadas, os empreendedores, os empregados e trabalhadores, as empresas de consultoria ambiental, as organizações não governamentais e os movimentos ambientalistas, entre outros.[8]

---

[7] IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Encontrado no Site: <http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/bol_24_6e.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2016.

[8] VIEIRA, P. F. Do desenvolvimento local ao desenvolvimento territorial. *Revista Internacional Interdisciplinar Interthesis,* Periódico UFCS, v. 10, n. 2. Florianópolis. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/interthesis/article/view/31679>. Acesso em: jun. 2016.

A finalidade principal da administração ambiental é garantir a qualidade de vida e a qualidade ambiental, atendendo ao interesse público e social acima dos interesses particulares. A política ambiental previne a ocorrência de grandes conflitos, pois a utilização dos recursos naturais por omissão ou desrespeito à regulação existente levam a divergências que podem prejudicar a ordem pública e desencadear graves processos sociais.[9]

A implementação do equilíbrio entre atores sociais e comunidade com o meio ambiente é uma meta desejável, visto que cada um passa a ter sua parcela de responsabilidade quanto à administração do meio ambiente, constituindo uma condição básica para que se alcance resultados significativos em termos de melhoria das condições ambientais.

O gerenciamento ecológico abrange a evolução do pensamento mecanicista para o pensamento sistêmico. Um aspecto essencial dessa mudança é que a percepção do mundo como máquina cede lugar à percepção do mundo como sistema vivo. Essa mudança diz respeito à concepção da natureza, do organismo humano, da sociedade e, portanto, também de uma organização de negócios. As empresas são sistemas vivos, cuja compreensão não é possível apenas pelo prisma econômico.[10]

A gestão ambiental está relacionada à ideia de solucionar os problemas ambientais de empresas, e suas principais motivações são a observância das leis e a melhoria de sua imagem, já a gestão ecológica é motivada por uma moral ecológica e por uma preocupação com o bem-estar das futuras gerações.[11]

O Sistema Nacional de Meio Ambiente possui conselhos, secretarias executivas e presidências, bem como o processo de licenças ambientais. Com uma reforma do Sistema Nacional do Meio Ambiente, com uma visão regional, a partir de necessidades e dificuldades encontradas na gestão ambiental local de cada município, é o modo mais eficaz de dar respostas mais rápidas e diretas às necessidades expressas pelos cidadãos.

O sustentáculo da administração ambiental é a ação local, que deve ser estimulada e apoiada pelos demais níveis de administração. Em 1994, o

[9] VIEIRA, op. cit., p. 10.
[10] ANDRADE, R.O.B; TACHIZAWA, T; CARVALHO, A.B. *Gestão ambiental*: enfoque estratégico aplicado ao desenvolvimento sustentável. São Paulo: Makron Books, 2002. p. 15.
[11] DIAS, R. *Gestão ambiental*: responsabilidade social e sustentabilidade. São Paulo: Atlas, 2011. p. 157.

Ministério do Meio Ambiente, compreendendo a importância da ação local, desencadeou programas para fortalecer essa esfera do governo, redirecionando para os municípios recursos do governo federal, descentralizando, assim, a gestão ambiental.[12]

O gerenciamento ambiental depende de haver compreensão e entendimento das partes envolvidas, quanto às suas responsabilidades e atribuições, bem como adequados canais de comunicação, a fim de evitar ações mutuamente paralisadoras. Dirigir uma área envolvida pelo ecossistema é evitar sua deterioração e degradação, conservando suas características existentes e aperfeiçoar aquelas que necessitam de melhorias.

A procura por novos fundamentos e instrumentos para a administração racional do ecossistema, interligada à igualdade social, erradicação da pobreza, sustentabilidade ecológica e autodelimitação política é a preocupação maior do desenvolvimento sustentável.[13]

Não só no Brasil, mas em todo o mundo, as transformações econômicas, o grande avanço tecnológico e o crescimento do setor industrial trouxeram muitos benefícios e maior conforto e qualidade de vida; entretanto, geraram degradações ecológicas e problemas sociais e econômicos bastante sérios, provocando um processo de desequilíbrio, caracterizado por um desenvolvimento insustentável, o que vem demonstrando que, apenas um pequeno percentual privilegiado da população mundial pode usufruir plenamente dos benefícios do avanço tecnológico.

Os altos índices do modelo de consumo atual aumentaram a degradação ambiental. Em um estudo do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), constatou-se que a pobreza crescente da maioria dos habitantes da Terra e o excessivo consumo da minoria são as grandes causas da degradação ambiental e, consequentemente, do desenvolvimento não sustentável.[14]

---

[12] VIEIRA, P. F. Do desenvolvimento local ao desenvolvimento territorial. *Revista Internacional Interdisciplinar Interthesis*, Florianópolis, Periódico UFCS, v. 10, n. 2. Encontrado no *site*: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/interthesis/article/view/31679>. Acesso em: jun. 2016.

[13] VIEIRA, op. cit.

[14] CUNHA, B. P., AGUSTIN. S. *Sustentabilidade ambiental*: estudos jurídicos e sociais. Disponível em: <https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/Sustentabilidade_ambiental_ebook.pdf>. Acesso em: jun. 2016.

O debate sobre o desenvolvimento sustentável fez com que surgisse a chamada economia da sustentabilidade, como uma preocupação fundamentada com o meio econômico, no panorama do espaço ecológico cercado de limitações da natureza, com uma combinação suportável de recursos para a realização do processo econômico, pressupondo que os ecossistemas operam dentro de uma amplitude capaz de conciliar condições econômicas e ambientais.[15]

No tópico a seguir são explicados os indicadores de sustentabilidade, demonstrando a necessidade de inclusão de uma tríade de valores para a mensuração quantitativa da sustentabilidade, para então haver a sua efetiva colaboração com o desenvolvimento sustentável.

Indicadores de desenvolvimento sustentável e a necessidade de inclusão da tríade: dimensão ambiental, desempenho econômico e qualidade de vida (ou bem-estar).

O termo indicador tem origem no latim *indicare,* que significa descobrir, anunciar, estimar.[16] Indicadores informam ou comunicam sobre o progresso em direção a uma determinada meta, como o desenvolvimento sustentável por exemplo. Além disso, podem ser entendidos como um recurso que deixa mais perceptível uma tendência ou fenômeno que não tenha sido ou não seja imediatamente detectável.[17] Indicador também pode ser tratado como uma medida que resume informações relevantes de um fenômeno particular,[18] e como uma medida do comportamento do sistema. Um indicador deve ser compreendido como um modelo derivado de outros modelos, e que fornece as informações sobre o estado de uma manifestação com uma extensão expressiva.[19] É a habilidade do investigador

[15] CAVALCANTI, C. (Org.). *Desenvolvimento e natureza*: estudo para uma sociedade sustentável. São Paulo: Cortez, 1998

[16] HAMMOND, A. *Environmental indicators:* a systematic approach to measuring and reporting on environmental policy performance in the context of sustainable development. Washington, D.C.: World Resources Institute, 1995.

[17] HAMMOND, op. cit.

[18] MCQUEEN, D.; NOAK, H. *Health promotion indicators*: current, issues and problems. Health Promotion, v. 3, p. 117-125, 1988.

[19] OECD. *Organization for economic cooperation and development*: core set os indicators for environmental performance reviews. Paris, 1993.

e os limites da investigação que determinarão a proximidade do indicador com a realidade.

Diante disso, um indicador tem significado próprio e qualquer comparação com este indicador em relação a qualquer outro tipo de informação tem relevância tanto para a política quanto para a tomada de decisões. Desse modo, para ter caráter de representação, o indicador deve ser considerado fundamental para quem tem a responsabilidade de tomar decisões tanto quanto para a sociedade em geral.[20]

As informações relatadas até aqui servem como explicação introdutória a cerca da importância dos indicadores. A partir de agora serão relatados os índices no âmbito do desenvolvimento sustentável, ou seja, indicadores de sustentabilidade.

Os indicadores mais desejados são aqueles que resumem ou reduzem as informações relevantes, fazendo com que fenômenos que ocorrem na realidade se tornem mais aparentes. Isso é extremamente importante na administração ambiental, em há a necessidade de medir e quantificar as ações relevantes.[21] A emergência sobre o contexto ambiental está ligada à falta de percepção entre ações humanas e suas consequências, ou seja, a degradação ambiental.

As variáveis, ou os indicadores têm funções específicas que são: a) avaliar condições e tendências; b) efetuar a comparação entre lugares e situações; c) avaliar condições e tendência em relação a metas e objetivos; d) prover informações de advertência; e, e) antecipar futuras condições e tendências.[22]

O propósito precípuo dos (as) variáveis/inconstante/indicadores, no âmbito da sustentabilidade/desenvolvimento sustentável, é de quantificar informações de forma a deixar mais claro o seu significado, simplificando as informações pertinentes sobre fatos complexos para melhorar a ação de comunicação.

---

[20] GALLOPIN, G. C. Environmental and sustainability indicators and the concept of situational indicators. A system approach. *Environmental Modelling & Assessment*, v. 1, p. 101-117, 1996.
[21] GALLOPIN, op. cit.
[22] TUNSTALL, D. Developing environmental indicators: definitions, framework and issues. Background materials for the World Resources Institute. *Workshop on Global Environmental Indicators*, 1992, Washinton.

Atualmente, a formação de indicadores é realizada a partir de dados das contabilidades nacionais, do cálculo do produto interno bruto, para poder se chegar a algum indicador de bem-estar econômico ou de progresso, mas isso não é sinônimo de sustentabilidade.

Ocorre que, contemporaneamente, não é mais possível se falar sobre indicadores de sustentabilidade, sem citar as recomendações situadas no *Report by the Commission on the Measurement* os *Economic Perfomance and Social Progress*.[23] Essa Comissão traz três questões distintas: uma coisa é medir o desempenho econômico, outra coisa é medir a qualidade de vida, e uma terceira é medir o desenvolvimento sustentável.[24]

A sustentabilidade exige uma tríade de indicadores, pois ela só poderá ser bem-avaliada se houver medidas simultâneas: da dimensão ambiental, do desempenho econômico e da qualidade de vida (ou bem-estar). A primeira pode ser demonstrada por índices que diferem de moeda, como a biodiversidade, o aquecimento global, etc., a segunda deverá ser avaliada por renda familiar, ao contrário da produção somente, e a terceira deve ser quantificada de acordo com as necessidades de casa um e o subsídio percebido para evidenciar uma medida de bem-estar.

Para tais questões houve orientações fundamentais advindas dessa Comissão, como:[25] a) o PIB (ou PNB)[26] deve ser inteiramente substituído por uma medida bem precisa de renda domiciliar disponível, e não de produto; b) a qualidade de vida só pode ser medida por um índice composto bem sofisticado, que incorpore até mesmo as recentes descobertas do novo ramo que é a economia da felicidade;[27] c) a sustentabilidade exige um pequeno

[23] STIGLITZ-SEN-FITOUSSI. *Report By the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.* Paris. 2009. Disponível em <http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/default.asp?page=dossiers_web/stiglitz/documents-commission.htm>.

[24] VEIGA, J. E. Indicadores de sustentabilidade. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 24, n. 68, 2010. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142010000100006>.

[25] VEIGA, op. cit.

[26] O produto interno bruto (PIB) representa a soma (em valores monetários) de todos os bens e serviços finais produzidos em uma determinada região (países, estados, cidades), durante um período determinado (mês, trimestre, ano, etc.). O PIB é um dos indicadores mais utilizados na macroeconomia, com o objetivo de mensurar a atividade econômica de uma região. Disponível em: < http://www.universitario.com.br/noticias/n.php?i=3269>.

[27] A economia da felicidade é o estudo quantitativo e teórico da felicidade, e da evolução positiva ou negativa do bem-estar, da qualidade de vida, da satisfação de vida e de conceitos relacionados, normalmente combinando a economia com outros campos, como a psicologia e a sociologia. Trata normalmente de indicadores relacionados com a felicidade, que devem ser maximizados em vez de riqueza, rendimento ou lucro. O campo tem crescido substancialmente desde o final do século XX, por

grupo de indicadores físicos, e não de malabarismos que artificialmente tentam precificar coisas que não são mercadorias.

Ou seja, a Comissão propõe uma nova leitura com a inclusão da qualidade de vida e do desenvolvimento sustentável, que vai além da contabilidade nacional convencional de produção (a qual era o único parâmetro). As recomendações sobre a sustentabilidade propõem que a atuação econômica e a qualidade de vida também sejam medidas por novos indicadores, distintos dos atuais (PIB; IDH).[28]

A sustentabilidade passou a ser tratada de forma mais abrangente, passou de processo de conservação do ecossistema às futuras gerações, para ser entendida como capital natural, em conjunto com outros elementos como capitais humanos, físicos e construídos.

Recomendações do relatório que se referem aos indicadores de sustentabilidade, para medir a sustentabilidade, são necessárias projeções além das observações, com respostas prévias a questões normativas, além disso, não se trata apenas de avaliar sustentabilidade de cada país em separado, visto que o problema ambiental é globalizado, sendo necessária a contribuição de informação de cada região.

As recomendações são a avaliação da sustentabilidade com um conjunto bem-escolhido de indicadores, diferentes dos que avaliam qualidade de vida e desempenho econômico. O conjunto de indicadores deve ser interpretado. Os aspectos ambientais da sustentabilidade exigem acompanhamento específico por indicadores físicos.[29]

Conclusão

De acordo com a evolução dos vocábulos relacionados à sustentabilidade, como o desenvolvimento sustentável, por exemplo, conclui-se que até os dias de hoje não existe apenas um conceito aceitável sobre o

exemplo, com o desenvolvimento de métodos, pesquisas e índices para medir a felicidade e conceitos correlacionados. As suas conclusões têm sido descritas como um desafio para os economistas. (LAYARD, Richard. Happiness and public policy: a challenge to the profession, *Economic Journal*, n. 116, p. 510, 2006.

[28] VEIGA, J. E. Indicadores de sustentabilidade. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 24, n. 68, 2010. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142010000100006>.

[29] VEIGA, J. E op. cit.

tema que engloba os diversos ângulos do desenvolvimento atual, levando em consideração a diversidade humana e os diferentes grupos da sociedade.

Contemporaneamente, o desenvolvimento sustentável não se limita à administração dos recursos naturais e a proteção ambiental, mas, além disso, visa a aprimorar as condições de vida do ser humano, no combate à pobreza e à desigualdade, juntamente com a preservação do ecossistema.

As informações sobre índices, relatadas neste trabalho, trazem algumas mensagens imprescindíveis relacionadas ao estudo e à pesquisa do ramo econômico sobre a coleta de indicadores de sustentabilidade, atraindo a atenção para a necessidade de um novo modelo de indicador diferente dos modelos já utilizados pela ciência econômica, como forma de realizar uma pesquisa quantitativa mais conectada com a realidade social de cada região.

Conclui-se que a avaliação/acompanhamento do desenvolvimento sustentável exigirá a inclusão da tríade de indicadores como explicado acima, para combinar em um mesmo indicador as dimensões necessárias para uma avaliação mais correta: dimensão ambiental, desempenho econômico, e qualidade de vida (ou bem-estar).

Referências

BALMFORD, A.; BRUNER, A.; COOPER, P. Economic reason for conserving wild nature. *Science*, v. 297, 2005.

CAPITAL NATURAL CRÍTICO: A OPERACIONALIZAÇÃO DE UM CONCEITO. Disponível em: <http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/vi_en/artigos/mesa4/capital_natural_critico.pdf> Acesso em: 2016.

CERGUERA, H. *A economia evolucionista:* um capítulo sistêmico do pensamento econômico? UFMG. Cedeplar. Texto para discussão, 2000

CHEVALIER, S. *User guide to 40 community health indicators*. Ottawa: Community Health Division, Health and Welfare Canada, 1992.

COSTANZA, R. Economia ecológica: uma agenda de pesquisa. In: MAY, P.; MOTTA, R. Seroa da (Org.). *Valorando a natureza:* análise econômica para o desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

ECONOMIA E MERCADOS. Disponível em: <https://economiafenix.wordpress.com/tag/correntes-de-pensamento-economico/> Acesso em: jun. 2016.

GALLOPIN, G. C. Environmental and sustainability indicators and the concept of situational indicators. A system approach. *Environmental Modelling & Assessment*, v. 1, p. 101-117, 1996.

HAMMOND, A. *Environmental indicators:* a systematic approach to measuring and reporting on environmental policy performance in the context of sustainable development. Washinton, D.C.: World Resouces Institut, 1995.

IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/bol_24_6e.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2016.

MCQUEEN, D.; NOAK, H. Health promotion indicators: current, issues and problems. *Health Promotion*, v. 3, p. 117-125, 1988.

MILARÉ, E. *Direito do ambiente*: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 7. ed. São Paulo: RT, 2011.

OECD. Organization for economic cooperation and development: core set os indicators for environmental performance reviews. Paris, 1993.

PAULA, J.A. *Biodiversidade, população e economia*: uma região de Mata Atlântica. Belo Horizonte: Cedeplar, 1997.

PENA, Rodolfo F. Alves. *Desenvolvimento sustentável*. Brasil Escola. Disponível em: <http://brasilescola.uol.com.br/geografia/desenvolvimento-sustentavel.htm>. (UN Conference on the Human Environment). Acesso em: 16 jun. 2016.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ECOLÓGICA. Disponível em: <http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/vi_en/artigos/mesa4/capital_natural_critico.pdf> Acesso em: 18 jun. 2016.

STIGLITZ-SEN-FITOUSSI. *Report by the commission on the measurement of economic performance and social progress.* Paris. 2009. Disponível em: <http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/default.asp?page=dossiers_web/stiglitz/documents-commission.htm>.

TUNSTALL, D. *Developing environmental indicators*: definitions, framework and issues. Background materials for the World Resources Institute. In: Workshop on Global Environmental Indicators, 1992, Washinton.

WIKIPEDIA Enciclopédia Livre. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Relat%C3%B3rio_Brundtland> Acesso em: 18 jun. 2016.

WIRTH, Loli G. Desenvolvimento sustentável: histórico, conflitos e perspectivas. Artigo do Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional da Faculdade de Educação, UNICAMP – SP. Disponível em: <www.cori.unicamp.br>. Acesso em: 6 set. 2006.

VEIGA, J. E. Indicadores de sustentabilidade. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 24, n. 68, 2010. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142010000100006>. Acesso em: 2016.

Os conflitos nas relações de consumo como oportunidades educadoras por meio da mediação*

Conflicts in the consumer affairs as educational opportunities in the middle of mediation

Mauro Gaglietti**
Natália Formagini Gaglietti***

Resumo: Abordam-se os meios mais adequados de resolução de conflitos no âmbito do consumo, em especial a arbitragem, a mediação e a conciliação. Ao mesmo tempo, examinam-se os aspectos sobre a regulamentação da mediação extrajudicial presentes no Novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015 e, posteriormente, na Lei 13.140/2015) e a sua utilização para resolução de conflitos na esfera das relações de consumo. O tema mostra-se relevante e contemporâneo na medida em que muitos conflitos informam às demandas na esfera das relações entre fornecedores e consumidores, incidindo significativamente no volume de ações judiciais no Brasil. Por fim, a metodologia empregada concebe o conflito como uma oportunidade de ampliar os processos educativos dos consumidores e fornecedores, utilizando o diálogo para a busca de um entendimento autocompositivo. Os dados da pesquisa foram obtidos mediante observação participante dos autores em suas experiências de mediação. Além disso, houve a consulta bibliográfica, legislativa e documental por intermédio da construção de pressupostos sistêmicos para a investigação da complexa comunicação entre as dimensões *sociedade* e *direito*.
Palavras-chave: Conflitos. Educação. Consumo. Mediação. Arbitragem. Conciliação. Direitos dos consumidores.

Abstract: Approach is the most appropriate means of conflict resolution in the consumption, in particular arbitration, mediation and conciliation. At the same time, we examine the aspects of the regulation of extrajudicial mediation present in New CPC (Civil Procedure Code / Law 13,105 / 2015 and later in Law 13,140 / 2015) and its use for resolving conflicts in the sphere of consumer relations. The theme appears to be relevant and contemporary to

* Parte deste texto foi apresentada em conferência, na Universidade de Granada (Espanha), em 3 de dezembro de 2015, nas "JORNADAS LATINOBRASILEÑAS SOBRE RESOLUCIÓN ALTERNATIVA DE LITÍGIOS DE CONSUMO: UN ANÁLISIS COMPARADO". O referido evento foi coordenador pelo Prof. Dr. Guillermo Orozco Pardo e pelo Professor Dr. Mário Frota.

** Professor do PPG em Direito (Doutorado e Mestrado) e Docente nos cursos de Direito da URI (Santo Ângelo, RS) e das Faculdades João Paulo II (Passo Fundo, RS). Na FAI (Santa Catarina) é professor nos cursos de Direito e Gestão de Tecnologia da Informação; Professor de Mediação na ESMAT Escola Superior da Magistratura de Tocantins. Tem as seguintes formações: Doutorado em História na PUCRS; Mestrado em Ciência Política/UFRGS. É graduado e Especialista em História do Brasil pela UFSM. Coordena, ainda, o Núcleo de Mediação das Faculdades João Paulo II e é mediador na Mediar – Central de Mediação, de Conciliação e Arbitragem do Rio Grande do Sul. Destaca-se, por fim, que é autor de vários artigos, ensaios e livros e ocupa, desde outubro de 2010, a Cadeira 31 na Academia Passo-Fundense de Letras, onde desenvolve os Cafés Filosóficos junto ao LAW (Núcleo de Estudos e Pesquisas Luis Alberto Warat). *E-mail*: maurogaglietti@bol.com.br

*** Advogada. Mestranda em Direito pela Universidade de Passo Fundo (UPF). Graduada em Direito pela Faculdade Meridional (IMED). Especialista em Direito Civil e Direito Processual Civil pela Universidade de Passo Fundo (UPF). *E-mail*: natiformagini@gmail.com

the extent that many conflicts inform the demands in the sphere of relations between suppliers and consumers focusing significantly on lawsuits in Brazil. Finally, the methodology sees the conflict as an opportunity to expand the educational processes of suppliers and consumers, by making use of dialogue to seek a autocompositivo understanding. Therefore, the survey data were obtained through participant observation of the authors on their experiences in mediation. Furthermore, there was the literature, legislative and documentary consultation through the construction of systemic conditions for the investigation of complex communication between dimensions "society" and "right".
Keywords: Conflict. Education. Consumption. Mediation. Arbitration. Conciliation. Consumer rights.

Considerações iniciais

Há tempos, buscam-se elementos substanciais à construção de respostas adequadas aos conflitos que emergem na seara das relações entre fornecedores e consumidores. A relevância do tema acerca do consumo percebido como lazer, distinção social e endividamento tem atingido todos os segmentos sociais, na medida em que se trata de um fenômeno característico da sociedade, num período de possibilidades ou saciedade ilimitadas, motor de inúmeros conflitos nos espaços escolares, familiares e empresariais, por exemplo. Para tanto, leva-se em consideração que, nos procedimentos de resolução de conflitos, pode haver possibilidades educadoras dos agentes envolvidos nas disputas. Inicialmente, examina-se a tentativa de uma construção cultural – via legislação associada à justiça mediática (mediação, conciliação, negociação, arbitragem) por iniciativa do Estado, com certa participação de segmentos *não estatais* – de um novo paradigma dialógico no Direito, assentado no princípio da cooperação presente no novo processo civil brasileiro. Em segundo lugar, apresentam-se os caminhos da institucionalização dos métodos adequados de tratamento de conflitos no Brasil, como a mediação, a conciliação e a arbitragem.[1] Posteriormente, traça-se um diagnóstico acerca das possíveis direções que a institucionalização desses métodos não adversárias pode tomar, a partir do seu marco regulatório no Brasil durante 2016. Os dados da pesquisa qualitativa foram obtidos mediante o emprego do método sistêmico, tendo por parâmetro as

[1] Considera-se, ao mesmo tempo, o veto presidencial – em 2015 – à reforma da lei de arbitragem (Lei 13.129/2015 que alterou a Lei 9.307/1996), no que diz respeito à possibilidade do uso da arbitragem para resolução de conflitos decorrentes de relação de consumo.

teorias extraídas em Luis Alberto Warat, na sua percepção acerca da necessária humanização do Direito. Por fim, assinala-se que houve consulta bibliográfica, estudo das legislações, e, sobretudo, exame de dados e sua respectiva sistematização e interpretação, realizadas à luz da experiência em mediação extrajudicial dos autores deste ensaio.

As particularidades dos conflitos nas relações de consumo

Entende-se o consumo, neste artigo, como um campo de disputas entre as determinações da esfera da produção e os diferentes modos de apropriação social dos bens e serviços. Canclini (2006) demonstra que as transformações, na produção cultural e no acesso à cultura oportunizadas pela industrialização, globalização e digitalização, se revelam mais claramente no comportamento dos jovens consumidores. Nesse caso, as pessoas tendem a aceitar a condição de consumidor, como categoria cidadã diante do apelo mercadológico e da lógica (sociológica) da mercadoria.

No entanto, vigora com muita expressão, no mercado, uma concepção segundo a qual ser cidadão é poder consumir. Desse modo, ser um consumidor – participar ativamente como um agente de consumo – conduz à inserção social e política.[2] Tanto o nexo entre consumo e cidadania quanto entre cultura e entretenimento são questionados pelo crescente endividamento, como um fenômeno social relevante. Percebe-se, nesse caso, que a cultura de consumo se constitui, da mesma maneira, na ampliação do acesso ao crédito, ampliando velozmente certos comprometimentos com a sua lógica.

Assim, assinala-se que tal prática implica estratégias de busca de inclusão social. Em uma sociedade composta de pessoas insatisfeitas – mas que buscam suprir um imaginário de necessidades –, os indivíduos, ao sinalizarem na direção do consumo, revelam, em certa medida, o que lhes parece mais adequado enquanto suposta fonte de realização de sonhos e de felicidade, ou seja, o consumo torna-se objetivo central da vida.[3]

[2] Esse fenômeno social fez com que Canclini (2006) cunhasse a expressão "cidadãos do século XIX e consumidores do século XXI".
[3] TASCHNER, 2009, p. 39-74.

Constata-se, ao mesmo tempo, que os indivíduos, ao adquirirem bens como exercício prático de lazer – estimulam, na verdade, a cultura de consumo –, proporcionam, via de regra, o entretenimento, que se confunde muitas vezes, com endividamento, fomentando, desse modo, o consumo compulsivo, que em certas conjunturas, pode alimentar a desestabilização financeira de todo um país. Isso se deve, ao que tudo indica, à lógica capitalista que se sustenta à base da sobreposição da ideia da abundância sem igual e, ao mesmo tempo, à destruição permanentemente de bens para criar escassez.[4]

A cultura, caracterizada pelo binômio consumo e qualidade de vida, possui uma desconexão com as causas enfocadas pela crise ambiental. Os dilemas apresentados pelo nexo entre consumo e cidadania referem-se, fundamentalmente, à ausência de movimentos sociais capazes de realizar mudanças radicais nas esferas econômica, cultural, política e ecológica, a fim de situar em outro patamar o mesmo nexo. O cenário convive com múltiplas formas de reformismo ecológico ou de capitalismo verde, que constituem práticas sociais ou proposições paliativas ante as causas profundas da crise ambiental.

Bourdieu, Baudrillard e Bauman há muito já enfatizaram, cada qual ao seu modo, que o consumo tem se tornado uma possibilidade de "distinção" social e cultural, ao apontarem, necessariamente, para uma tendência nova já captada, ainda no final do século XX, por suas pesquisas.

Neste contexto, o primeiro autor[5] examina a construção do gosto da classe média desvelando a emergência de um grupo social "pequeno-burguês", composto por trabalhadores de várias áreas sociais. Diante disso, estabelece uma comparação entre essa classe média e as demais e como os diferentes modos de aquisição de cultura – o gosto estético, principalmente – resultam de gostos próprios das classes, espaço onde as escolhas são também modos de diferenciação entre segmentos e grupos sociais.

O segundo autor[6] percorre um caminho que se aproxima do primeiro ao acrescentar à discussão de elementos que estão fortemente ligados à

[4] Ibidem, p. 53-92.
[5] BOURDIEU, 1983, p. 82-121.
[6] BAUDRILLARD, 1996, p. 9-49.

semiologia, quando define os diferentes significados que os objetos assumem, de acordo com a classe social estudada. Da mesma forma como em Bourdieu, encontramos em Baudrillard uma percepção do consumo material como elemento diferenciador a ponto de poder incluir ou excluir.

Bauman,[7] por sua vez, atualiza e complementa as reflexões realizadas anteriormente ao assinalar que o consumo deixa de ser meramente um elemento de distinção para ser o elemento de inclusão por excelência. Ao considerar que a modernidade carrega em si os graves problemas de exclusão social, o consumo – força motriz do capitalismo – parece se travestir em única solução para o conjunto da sociedade. Decorre disso que tudo se torna ainda mais transitório e, consequentemente, mais descartável e fluido.

Nessa mesma direção, Pardo e Navarrete, mais recentemente, destacam:

> La llamada sociedade de consumo supone que el eje central de la atividade económica ya no se centra exclusivamente em la producción, sino que un gran número de personas acceden hoy al mercado de bienes y servicios, lo que incide en un mayor volumen de negócios y, a la vez, debe traducirse en un aumento de la competência. A partir de la segunda mitad del siglo XX, el aumento del consumo, la contratación en massa, las situaciones de domínio que algunas empresas ostentan en el mercado y la falta de una consciência individual y colectiva de los consumidores han provocado determinados abusos en distintos sectores del mercado en los que ciertas emrpesas se valieron de los llamados contratos de adhesión para imponer um concreto contenido negocial *como lex contractus* unilateral y predispuesta por la parte fuerte de la relación, cuya aceptación em pleno se convirtió em condición necesaria para obtener el bien o servicio demandado. (2015, p. 243).

Desse modo, percebe-se que o consumo pode ser caracterizado como uma atitude econômica voltada à satisfação das necessidades e dos desejos construídos socialmente.[8] Percebe-se, dessa maneira, que inúmeras reações são apresentadas nas relações humanas perpassadas pelo mercado de consumo, quando os procedimentos de troca são interrompidos e a expectativa do consumidor torna-se frustrada. Há, nesse caso, a expressão de um princípio tácito de identificação entre as pessoas, que se envolveram em

[7] BAUMAN, 2004, p. 117-164.
[8] NOGAMI, 2012, p. 15-16.

uma dada transação econômica, aparentemente necessário à circulação normal da economia.

Nesses termos, observa-se a existência de certa equivalência postulada entre os parceiros da relação entre fornecedor e comprador que, de certo modo, permite neutralizar a assimetria dos participantes no mercado.[9] Pelo visto, tal perspectiva, ao se desdobrar, torna-se crucial para entender a aparição do conflito. Deste modo, os conflitos de consumo tendem a ter como sujeitos (partes) um consumidor e um profissional ou empresa. Além disso, esse tipo singular de conflito pode decorrer de expectativas, valores e interesses contrariados, cujo desdobramento vai ao encontro da constituição de um cenário, no qual cada uma das partes da disputa concentra todo o raciocínio e elementos de prova, na busca de novos fundamentos para reforçar a sua posição unilateral, na tentativa de desmerecer, enfraquecer ou destruir os argumentos da outra parte.

Esse estado emocional adversarial e litigante, quando se constitui, estimula a movimentação dos extremos – das posições opostas – na esfera das polaridades, ao dificultar a percepção das necessidades, dos interesses e sentimentos envolvidos nessa trama envolvendo fornecedores e consumidores.

Verifica-se, desse modo, que, nas relações de consumo, o fornecedor busca a satisfação de dois interesses que lhe são primordiais: o lucro e a fidelização da clientela. Desta maneira, o mercado de consumo torna-se o *locus* de obtenção desses interesses. Nos casos nos quais o consumidor suspende as compras, o fornecedor não alcançará seus objetivos, pondo em risco o objetivo da existência dos seus negócios. Portanto, o interesse do consumidor é único: obter dos fornecedores produtos e serviços na exata conformidade com a qual são apresentados no mercado. Esta conformidade significa que o produto ou serviço objetiva causar satisfação ao consumidor, na medida em que se consideram as características dos produtos (ou serviços) ofertados aos consumidores.

Em outros termos, quando produtos e serviços apresentarem problemas que os tornem impróprios, imprestáveis ou inadequados para os

[9] BEVILAQUA, 2008, p. 9-14.

propósitos que deles – razoavelmente – se espera, ou até mesmo nas situações nas quais os bens e serviços não estiverem condizentes com o que constava na "propaganda" realizada do referido produto, o fornecedor não estará atendendo aos interesses e às necessidades dos consumidores.

Outro aspecto que se pode examinar refere-se ao estágio entre consumidor e fornecedor. Salienta-se que, mesmo ante a determinação clara e legal de que é dever do fornecedor apresentar no mercado produtos e serviços adequados, seguros, saudáveis e que atendam às necessidades dos consumidores – conforme preconizado pelo art. 4º do Código de Defesa do Consumidor (CDC) – a atividade humana não está isenta de erros capazes de comprometer a natureza das atividades associadas à compra e à venda de produtos e serviços.

A partir desta ideia, a qualidade dos produtos e serviços a serem oferecidos no mercado torna-se um objetivo a ser perseguido pelos fornecedores, não importando o ramo de sua atividade. Nesse caso, os fornecedores, por buscarem em uma economia de mercado o lucro, precisam fazer da qualidade dos serviços e dos produtos que comercializam o ponto de equilíbrio entre as suas finalidades e a satisfação dos consumidores.

Nesse sentido, haverá a concretização efetiva de um conflito na esfera das relações de consumo, toda vez que o fornecedor, ao tomar conhecimento de que o produto fabricado ou o serviço prestado não atende à finalidade para a qual fora concebido, e, ao mesmo tempo, não tenha tomado iniciativa alguma para retomar a satisfação do consumidor na relação consumerista.

Nesse caso, o elemento fundante da discórdia será a resistência sem causa do fornecedor à pretensão do consumidor, levando este a procurar sua resolução, em um primeiro momento diretamente por meio da negociação com o fornecedor. Caso esse procedimento não tenha êxito, então, haverá a necessidade, em segundo lugar, de se buscar a intermediação de um agente externo (instituição), que poderá utilizar os mecanismos de conciliação (ou mediação, dependendo o caso) via processo administrativo, o Procon, Balcão do Consumidor ou Centrais privadas de mediação/conciliação[10] ou, ainda, no

[10] Em Passo Fundo (RS – Brasil), em 5 de maio de 2016, foi criada a primeira câmara privada, denominada "*Mediar: Central de Mediação, Conciliação e Arbitragem",* na qual os autores desse texto exercem a função de mediadores e conciliadores, servindo, ao mesmo tempo, de laboratório experimental (pesquisa) por intermédio da utilização do diálogo para a resolução de conflitos.

âmbito do Estado, via Juizados Especiais Civis (JECs) ou a tradicional ação judicial.[11]

Nota-se, em virtude do exposto, que esse tipo de conflito é bastante complexo e singular ao se examinar que há a interferência por meio da presença constante de um jogo entre desejos estruturantes no âmbito sociocultural. Desse modo, as mercadorias e as práticas de consumo envolvidas neste jogo servem, também, para ordenar politicamente a sociedade. Nessa direção, verifica-se que o consumo é um procedimento no qual os desejos se transformam em demandas e em atos socialmente regulados.

Ainda, quando vemos a proliferação de objetos e de marcas, de redes de comunicação e de acesso ao consumo, a partir da perspectiva dos movimentos de consumidores e de suas demandas, percebe-se que as regras – móveis – da distinção entre os segmentos sociais, da expansão educacional,

[11] Zamorra Y Castillo (1991, p. 2236-2239) demonstra que o processo rende, em vários casos, muito menos do que deveria em virtude dos defeitos e problemas procedimentais, ficando lento e oneroso, fazendo com que as partes, quando possível, o abandonem. Assinala-se, ainda, que a cultura do litígio que vigora no Brasil é bastante expressiva, sendo suficiente atentar para o levantamento realizado, a cada ano, pelo programa "Justiça em Números", no Conselho Nacional de Justiça (CNJ), registrando 99,7 milhões de processos no ano de 2014, em 90 tribunais brasileiros. Isso pode significar que atualmente este número supera os 110,1 milhões de processos judiciais. Pode-se concluir, dessa maneira, que existia um acúmulo de 70,8 milhões de processos judiciais, somados aos 28,9 milhões de casos novos em 2014, repetindo, assim, a taxa média de 3,4% de crescimento nos últimos cinco anos. A média é de um processo para cada dois brasileiros. Como em cada processo, atuam pelo menos duas partes, e, em muito casos mais de três, somados aos processos em que são impetrados recursos (Mandado de Segurança Ação Cautelar, Rescisória e Embargos de Terceiros), estima-se que existiriam nesses primeiros meses de 2016 cerca de 130 milhões de ações judiciais tramitando no Poder Judiciário brasileiro. Além disso, os números do CNJ comprovam que o Poder Público é responsável por 15% dentre 23,7 milhões de ações que ingressaram na Justiça e que se referem à matéria tributária, previdenciária ou de Direito Público, em todas as áreas que envolvem a administração pública em seus diferentes níveis – federal, estadual e municipal. A máquina judiciária brasileira é, pelos dados apontados em destaque pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), voraz. Em 2014, por exemplo, consumiu o orçamento total de R$ 68,4 bilhões (89,5% consumido com sua folha e salários). Um crescimento de 4,3% em relação ao ano anterior, o que corresponde, a 1,2% do PIB e a 2,3% do total dos gastos públicos do País. Dividindo pelo número de brasileiros, o Judiciário custou R$ 337,00 para cada habitante em 2014. Em média, cada processo em tramitação teve um custo de R$ 686,00 para cada brasileiro. A Justiça do Trabalho gastou 20,8% (R$ 14,3 bilhões). Mas o Judiciário não é tão pobre, embora extrapole, ele arrecadou em 2014, R$ 26,9 bilhões. As receitas se referem aos recolhimentos com custas, emolumentos e taxas, do imposto *causa mortis* nos inventários, receitas da execução fiscal e outras. Quando se ataca a morosidade na prestação jurisdicional, figura no polo da passividade o juiz, o serventuário e o Estado que retardam a justiça e a remetem como atividade jurisdicional, que traz prejuízos para os litigantes. Pergunta-se, dentro deste quadro no qual a cultural do litígio é hegemônica: pode o particular que sofreu dor psíquica e prejuízos patrimoniais, em razão da excessiva duração de um processo, ser ressarcido pelos danos que lhe foram causados?

das inovações tecnológicas e da moda também intervêm nestes mecanismos de práticas sociais.[12]

Nesta conjuntura, o consumo é percebido como um espaço temporal no qual os conflitos entre os grupos sociais, originados pela desigual participação na estrutura produtiva, ganham continuidade por intermédio da distribuição e apropriação dos bens. Assim, pode-se conceber que o ato de consumir está associado à necessidade humana de participar de um cenário de disputas por aquilo que a sociedade produz e, sobretudo, pelos usos sociais e culturais, estabelecendo a distinção entre os que possuem e os que não têm acesso aos bens materiais. Nessa direção, observa-se, cada vez mais, a incidência nos conflitos sindicais de reivindicações pelo aumento do consumo e pelas demandas do salário indireto, o que enseja a ampliação de uma reflexão crítica desenvolvida pelos agrupamentos de consumidores de todos os segmentos sociais.[13]

Deparamo-nos, contemporaneamente, com as diversas dimensões das relações sociais entorno do consumo, como algo mais complexo do que a relação entre meios manipuladores e dóceis audiências. Sabe-se que um bom número de estudos sobre comunicação de massa tem mostrado que a hegemonia cultural não se realiza mediante ações verticais, nas quais os dominadores capturam os receptores: entre uns e outros se reconhecem mediadores culturais como a família, a vizinhança e o grupo de trabalho.[14]

Nessa direção, é possível observar que as relações sociais nas práticas associadas ao consumo, ao gerarem conflitos, apontam para a necessidade de se pensar em formas mais apropriadas para o tratamento desses conflitos, buscando-se criar formas de resolução que não se restrinjam à judicialização das relações consumeristas. Desse modo, cabe destacar que, além dos defeitos já apontados pelo processualista Zamorra Y Castillo (1991) do processo judicial, em diversas situações tal procedimento aborda o conflito

[12] Ver Bourdieu (1988).

[13] Em ***Vida para consumo***, Bauman (2008) examina o traço marcante da vida contemporânea que mais aproxima as pessoas que fazem uso das redes sociais, notando um elo que as aproxima: o mercado é criado mediante a transformação das pessoas em mercadorias, na medida em que os indivíduos se tornam, ao mesmo tempo, promotores de mercadorias e as próprias mercadorias que promovem.

[14] Nesse texto, Maria Teresa Manfredo, inspirada em vários estudiosos, entre os quais destaca-se Canclini (2006), examina a temática que envolve espaço, cultura, consumo e identidade. Disponível em: <file:///C:/Users/Windows%207/Downloads/5969-13028-4-PB.pdf>.

como se fosse um fenômeno jurídico (litígio) e, ao tratar exclusivamente daqueles interesses tutelados do ponto de vista jurídico, exclui a dimensão mais ampla do conflito, que tende a ser tão importante quanto (ou mais) do que aqueles juridicamente tutelados.[15]

Depreende-se disso que, ao se gestar um conflito entre fornecedores e consumidores, a circulação das trocas comerciais pacíficas se interrompe e, ao mesmo tempo, verifica-se que os bens encontram-se imobilizados. Essa é a conjuntura na qual a parte que se considera lesada (ou as instituições que a representam) inicia ações e, por decorrência, as reações são provocadas a ponto de tender a transformar o conflito. Nesse caso, pode ocorrer o trânsito por uma vasta rede que inclui instituições estatais e não estatais; que se prolonga habitualmente até a imprensa, mas que também tende a alcançar outras dimensões de segmentos sociais, podendo, inclusive, percorrer escritórios de advocacia e até espaços religiosos.

Somam-se a tais possibilidades, outras ligadas à formação de tumultos, ao apelo às relações pessoais influentes ou a sugestões dos conhecidos,[16] chegando, diante da falta de alternativas, à ameaça de violência contra o outro e, no limite, contra si mesmo. Se a morte física aparece no extremo do campo de significados do mapa traçado, no entanto, mais eminente é a presença da "morte simbólica", que deriva da anulação comercial da pessoa no "Serviço de Proteção ao Crédito", o que explica boa parte dos movimentos e das emoções dos consumidores que reclamam junto aos grupos sociais aos quais pertencem.

Diante da gênese dos conflitos e das respostas dos oponentes, percebe-se que há algo que é compartilhado: a existência de um certo padrão no deslocamento – no trânsito – de pessoas em conflito. Os comportamentos comuns mostram a utilização das mesmas armas, das mesmas alianças e as mesmas formas de neutralizá-las. Dizem respeito também às particularidades que se apresentam quando as situações analisadas envolvem, por exemplo, pessoas de classe média e pessoas com poucos

[15] Ver DEUTSCH, Morton. The resolution of conflict: constructive and destructive processes. New Haven: Yale University Press, 1973; AZEVEDO, André Gomma de (Org.). *Estudos em arbitragem, mediação e negociação*. Brasília: Grupos de Pesquisa, 2004. v. 3.

[16] Ver o excelente estudo de Bevilaqua (2008), no qual apresenta as singularidades dos conflitos na esfera das relações consumistas.

recursos financeiros, de informação e econômicos, sobretudo quando se trata de conflitos individuais, coletivos ou no âmbito dos direitos difusos.

Um dos principais aspectos é o fato de algumas reclamações se reduzirem à sua dimensão material e outras ficarem restritas ao plano dos sentimentos envolvidos, gerando, muitas vezes, posturas tortuosas e custosas para o próprio consumidor, do qual ele teria provavelmente desistido, caso o fornecedor tivesse reagido de outra maneira. Em outros termos, muitas vezes os conflitos não se restringem à dimensão financeira e econômica (mesmo o acordo tendo sido exitoso, permanece, ainda, o sentimento de mal-estar).

Assim, a transação pacífica e o conflito de direitos – a troca e a guerra – mostram como a relação econômica é subsumida pela dimensão relacional e, mais uma vez, como os objetos da troca sempre levam consigo alguma coisa do sujeito, a partir da introdução dos elementos que disparam o conflito no mercado de consumo – aqueles que para muitos não fariam parte da economia de mercado.[17]

A partir da descrição de conflitos de direitos do consumidor, este território do Direito aparece longe do poder coercitivo. Os processos vinculados a esses direitos se mostram apoiados em estratégias que aparecem como externas à lei e aos procedimentos normativos oficiais. Vemos, assim, como esses processos dependem em grande parte da insistência dos consumidores, dos operadores do Direito ou dos responsáveis por instituições que, às vezes, "resolvem" (encaminham) os conflitos só por meio de escândalos, gritos ou ameaças de propaganda negativa da empresa na imprensa e de processos judiciais que nunca se iniciam.

Muitos direitos podem estar aptos à negociação e à disputa, mas os direitos do consumidor parecem aqui depender muito mais do que outros da diligência dos envolvidos. Do lado dos fornecedores, essa fragilidade só dá lugar ao aproveitamento da sua posição de vantagem no mercado, como vemos na facilidade como as empresas se ausentam das instâncias de mediação, firmam acordos que não cumprem, e até contestam junto ao Poder

[17] BEVILAQUA (2008).

Judiciário a propriedade do Código de Proteção e Defesa do Consumidor (CDC),[18] para regulamentar suas atividades.

Nesse momento, o conflito se destaca e se acirra à medida que os consumidores buscam restabelecer seus direitos em um ambiente de briga e confusão. As ações fora da lei, no entanto, são também mais legítimas do que outras, em um campo em que se sabe que a equivalência das partes não é respeitada pelas empresas fornecedoras. As diferentes maneiras de o Estado agir diante dos conflitos, envolvendo consumidores e fornecedores, são decisivas e fundamentais na regulamentação dos mercados e dos direitos do consumidor, após a deflagração dos conflitos analisados. O Estado, que até então tinha participado das transações pacíficas de modo marginal e difuso, impõe-se entre o consumidor e o fornecedor, posicionando-se em lugar-chave para definir o curso do conflito.

Embora em alguns casos o próprio ente estatal figure como demandado (réu), o seu lugar está presente essencialmente no equilíbrio da relação rompida, quando a troca comercial não se desenvolve normalmente, segundo a perspectiva do consumidor. Portanto, é ao Estado que o consumidor recorre para buscar seus direitos. Nessa busca, o consumidor pode perder autonomia, mas, ao mesmo tempo, está suscetível de encontrar uma ferramenta para restabelecer seu lugar como sujeito moral diante do fornecedor.

A aparição em cena do Estado faz com que o fornecedor perca sua posição de vantagem nas audiências conciliatórias do juizado especial ou do Procon.[19] Os agentes que atuam representando o Estado, no entanto, muitas vezes falham no desempenho do seu papel de equilibrador da relação, apesar de o Código de Defesa do Consumidor ultrapassar o direito individual e fornecer ferramentas, para corrigir algumas assimetrias do mercado. Seria ainda mais significativo se olhássemos além, para o universo de

[18] O Código de Defesa do Consumidor (CDC) é uma lei abrangente que trata das relações de consumo em todas as esferas: civil, definindo as responsabilidades e os mecanismos para a reparação de danos causados; administrativa, definindo os mecanismos para o Poder Público atuar nas relações de consumo; e penal, estabelecendo novos tipos de crimes e as punições para os mesmos – Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm>.

[19] A Agência de Proteção e Defesa do Consumidor (Procon) é um órgão destinado à proteção e à defesa dos direitos e interesses dos consumidores.

consumidores lesados, vítimas da já referida assimetria das relações mercantis, e que não saem da resignação silenciosa dos que não reclamam.

Reforçando tais percepções do fenômeno do consumo, Pardo e Navarrete (2015, p. 244-245) compartilham de um critério para examinar as especificidades dos conflitos, no âmbito das relações de consumo, ao apontar que tais desavenças na esfera do mercado estão permeadas, via de regra, por um certo desequilíbrio, uma certa hipossuficiência,[20] entre a situação de quem adquire produtos/serviços e os que oferecem os serviços/produtos ao mercado. Quando os conflitos se instalam, verifica-se, como fator resultante, a caracterização denominada de "transpersonalismo" na medida em que envolve interesses individuais, coletivos e difusos.

Além disso, destacam que há uma disparidade (no caso da União Europeia) entre o elevado número de casos de desentendimentos na esfera fornecedor/consumidor e a quantidade de registros oficiais das reclamações. Ao que parece, há um desestímulo em acionar (na esfera judicial ou extrajudicial) os responsáveis pelos danos causados, em virtude da recorrência de quem já prejudicou os consumidores. Diante disso, argumentam que é necessário assegurar a existência de mecanismos voltados

[20] Assinala-se, nesse caso, que o conceito de hipossuficiência vai além do sentido literal do termo *pobre* ou da expressão *sem recursos*, aplicáveis aos casos de concessão dos benefícios da justiça gratuita, no campo processual. O conceito de hipossuficiência consumerista é mais amplo, devendo ser apreciado pelo aplicador do direito, caso a caso, no sentido de reconhecer a disparidade técnica ou informacional, diante de uma situação de desconhecimento Trata-se de um conceito fático e não jurídico, fundado em uma disparidade ou discrepância notada no caso concreto. Logo, todo consumidor é vulnerável, porém nem todo consumidor é hipossuficiente. Isto ocorre porque processualmente o consumidor pode ou não possuir meios de obtenção de prova. Por um lado, caso o consumidor obtiver provas, ou ter realizado protocolos da solução do litígio, na medida em que possui conhecimento razoável do que se deve fazer, ele não será considerado hipossuficiente. Por outro lado, se ele não conseguir prover provas por decorrência de seu desconhecimento técnico ou informacional, que paira na relação obrigacional e, muitas vezes, é omitida pelo fornecedor, então, poderá arguir (extrajudicialmente ou judicialmente) a inversão do ônus da prova. Assim, o consumidor pode buscar auxílio no órgão administrativo ou judicial, para garantir seus direitos, mesmo que não possua provas do que está alegando, por se encontrar diante de uma situação de desconhecimento; logo, processualmente, ele está hipossuficiente, pois não há meios de produzir prova ante à grande desvantagem entre ele e a empresa e, por esta razão, o juiz poderá (faculdade) conceder-lhe o ônus da inversão da prova, ou seja, caberá ao fornecedor comprovar que os fatos alegados não são verdadeiros. Ante ao que foi exposto, temos que ambos são institutos fáticos e relacionam-se em campos jurídicos distintos e ensejam consequências jurídicas distintas, sendo respectivamente a vulnerabilidade no campo do direito material de presunção absoluta, resultando a incidência da aplicação das normas do CDC (Código de Proteção e Defesa do Consumidor), tendo por outro lado a hipossuficiência, no âmbito processual, de presunção relativa, obtendo como consequência inversão do ônus da prova, em favor do consumidor. (TARTUCE; NEVES, 2013, p. 34-36).

ao acesso à justiça para que os consumidores possam ter respostas rápidas, ágeis, simples, eficazes e com baixo custo.

A direção da mediação no Brasil a partir da institucionalização do marco regulatório

A União Europeia e o Brasil, por exemplo, vêm recebendo o impacto – nas últimas décadas – das repercussões originárias da ineficiência sistêmica de seus Tribunais, impactando significativamente na garantia – material e efetiva – do acesso à justiça de seus cidadãos, entendido como acesso ao tratamento adequado aos conflitos, como direito humano fundamental.

Assim, muitos países, buscando aperfeiçoar os serviços dos Tribunais, buscam saídas para a crise do acesso à justiça em sistemas de jurisdição, tanto *civil law* quanto *common law*. Como resultado, a institucionalização dos métodos não adversariais de tratamento adequado de conflitos, particularmente a mediação, vem se traduzindo numa rotineira presença em códigos de processo civil e a sua prática é avocada pelos tribunais. Contudo, a institucionalização deve ser uma excepcionalidade que precisa ser adotada com cautela.

A experiência da União Europeia com a sua diretiva e a brasileira com a inserção da mediação no Novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), e as Leis 13.140/2015, 13.129/2015 e 9.307/1996 denotam que o progresso e a difusão da mediação, da conciliação, da negociação, da arbitragem e das práticas restaurativas não requer, necessariamente, o rompimento com os seus fundamentos e, particularmente, com relação à mediação, à perda da sua identidade, para que sejam inseridas no contexto do acesso à justiça.

Dois sinais que, ao se cruzarem, fortalecem os métodos (privados e estatais/judiciais) pacíficos de busca de entendimento, por meio do diálogo diante da instalação dos conflitos e controvérsias na sociedade brasileira: em um primeiro momento, as iniciativas dos integrantes do Poder Judiciário que almejam diminuir o volume de ações judiciais com o propósito de proporcionar a prestação de um serviço público mais qualificado; e, em segundo lugar, a presença constante de segmentos sociais ávidos pela implantação da mediação no âmbito privado e estatal, ainda que

minoritários, que adquiriram certa notoriedade nas audiências públicas realizadas no Congresso Nacional, no período no qual eram formuladas as diretrizes do novo processo civil brasileiro, referentes à mediação, conciliação e arbitragem.

Estes dois movimentos se encontraram e a institucionalização da mediação no Brasil poderá criar, a médio e longo prazos, uma nova cultura de diálogo construída e compartilhada entre as pessoas que se envolvem em desavenças, bem como os seus respectivos advogados, quando houverem sido constituídos, ao buscarem as soluções autocompositivas, consensuais e pacíficas, preferencialmente, antes de ingressar com a demanda no Poder Judiciário.

Neste caso, ao se conceber a cultura como sendo uma situação dada, concreta e, ao mesmo tempo, subjetiva, além de complexa por excelência, contendo conhecimentos compartilhados, artes, crenças, leis, aspectos morais, costumes/hábitos, além de aptidões adquiridas pelo ser humano, no seio da família e no conjunto da sociedade, isso faz com que se projete, para um futuro não muito distante, a efetividade material do novo marco regulatório que se instalará mediante a experiência dos sujeitos ao longo do tempo.

Ao que tudo indica, mostra-se mais adequada a criação de um sistema equilibrado entre a mediação judicial e a extrajudicial, de modo a fortalecer a garantia do acesso à justiça como direito fundamental de grande expressão e, ao mesmo tempo, propiciar maior agilidade, rapidez, efetividade, eficiência e eficácia aos serviços prestados pelo Poder Judiciário.

Uma vez ajuizada a demanda, assim como temos desenvolvido um sistema de filtros para as causas repetitivas, temos que pensar também em um sistema multiportas que se adapte a cada tipo de conflito. No caso, centrais de mediação e conciliação (câmaras privadas), as instituições de Ensino Superior, sobretudo as universidades (estatais, comunitárias [públicas não estatais] e privadas), Cartórios Extrajudiciais, Associações de Classe, Defensorias Públicas, Ministério Público e Advocacia Pública) poderão, caso desejarem, na esfera do novo processo

"neoconstitucionalizado" e "pós-positivado",[21] realizar uma espécie de triagem e adequação para a gestão consensual de divergênciaso, mediante o olhar atento à singularidade e a natureza dos desentendimentos em termos concretos. Desse modo, a atenção se volta para o fato de que todos os órgãos que gerenciam discussões poderão se preparar para estimular o tratamento adequado das contestações por meio da mediação, da conciliação e da negociação.

Para tanto, torna-se pertinente repensar o modelo de gestão no âmbito da administração da justiça. Nesses termos, ao se pensar a ação permanente para uma resolução das controvérsias sociais, fazendo uso das práticas cooperativas e seguindo o princípio do Novo CPC, serão buscados os tópicos elementares que integram a gestão consensual por intermédio de decisões dotadas de bom senso, agilidade e rapidez, obtidas com treinamento e ação sistêmicos por parte dos agentes negociadores, mediadores e conciliadores.

Destaca-se, ainda, que a mediação, a conciliação e a arbitragem não irão – por si só – resolver a chamada "crise do Judiciário". O foco tão somente na mediação judicial não vai resolver o problema das mais de 110 milhões de ações judiciais no Brasil. Ao contrário, a magistratura ao encaminhar os casos para os CEJUSCs e CEJUSCONs, na Justiça Estadual e Federal, respectivamente, não irá encontrar – em um primeiro momento – a estrutura humana e profissional necessária para responder aos litígios, na medida em que haveria a necessidade de concursos públicos, salários compatíveis com a natureza do trabalho e uma excelente capacitação e formação dos conciliadores e mediadores.

[21] Ver as considerações apresentadas por: BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito. O triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 851, 1 nov. 2005. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/7547>. Acesso em: 2 out. 2015. Além dessa referência, outra, de caráter abrangente: CAMBI, Eduardo. Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo. *Revista Panóptica,* ano 1, n. 6. Acesso em janeiro de 2015. Disponível em: <http://www.panoptica.org/fevereiro2007pdf>, e, também, SILVA, Alexandre Garrido da. Pós-positivismo e democracia: em defesa de um neoconstitucionalismo aberto ao pluralismo. In: Congresso Nacional do CONPEDI, XV, Manaus, 2006. *Anais...* Disponível em: <http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/bh/alexandre_garrido_da_silva.pdf>. Acesso em: 10 out. 2013.

Considerações finais

Ao examinarmos as razões e as sensibilidades movidas a partir da singular experiência do conflito oriundo das relações de consumo, que ao mobilizar fortemente as emoções, tem o condão de afetar a saúde psíquica de muitos consumidores, indicando o caráter englobante da dimensão relacional sobre a dimensão unilateral do interesse econômico, conclui-se que a origem dos conflitos entre consumidores e fornecedores no Brasil não se concentra exclusivamente nos atributos intrínsecos dos bens trocados, mas no rompimento das premissas que haviam possibilitado inicialmente a troca comercial.

Percebe-se, assim, a existência implícita da equivalência dos parceiros nas relações comerciais, que permitia neutralizar a assimetria de suas respectivas posições na esfera do fornecimento e da aquisição de produtos e serviços.

A par de existir um tratamento privilegiado dispensado pela legislação ao consumidor, isto é, a conhecida posição mais frágil nas relações de consumo, como expressão de uma superioridade substantiva do consumidor em relação ao fornecedor, percebe-se que os conflitos no mercado de consumo servem também para firmar a pessoa como valor em uma esfera pública, e não apenas no âmbito privado, que revela a impropriedade de uma distinção rígida entre essas duas esferas e entre os valores que cada uma delas representa, no caso específico das práticas relacionais e culturais à brasileira.

De fato, no Código de Defesa do Consumidor, a lei não constitui (apenas) um mecanismo de afirmação do indivíduo como cidadão livre, autônomo e igual, mas também potencializa os atributos diferenciais da pessoa como ser relacional e moral. No entanto, a emergência da pessoa como valor no seio dos conflitos envolvendo relações de consumo não constitui uma forma de evitar ou burlar a lei – como sucede nas situações em que o "jeitinho" ou o "você sabe com quem está falando"[22] prevalecem sobre a norma –, mas ocorre no próprio processo de aplicação dos dispositivos legais.

[22] Conforme Roberto DaMatta, 1979.

Ao mesmo tempo, o sentido da pessoa não é dado previamente pela posição que ocupa, mas é construído e avaliado na particularidade das relações concretas, em conformidade com os valores da honestidade e da boa-fé subjetiva. Os conflitos decorrentes de relações de consumo parecem abrir espaço, assim, para um processo de redefinição do sentido da pessoa humana e da cidadania, que não se explicita da mesma forma nas transações econômicas e rotineiras. Ao abdicar de parte de sua autonomia à organização estatal, abre-se para o consumidor – mas não para o fornecedor – a possibilidade de firmar uma superioridade substantiva, de ordem moral, em relação ao seu oponente, bem como, no mesmo movimento, seus direitos como indivíduo-cidadão.

Nesse caso, importa para a sociedade, para as famílias e para o Estado aproveitar o momento do conflito para educar os envolvidos. A gestão do conflito em uma perspectiva pedagógica busca propiciar a mudança e a transformação, bem como aprimorar as capacidades de comunicação e compreensão interpessoais, tornando fornecedores e consumidores sujeitos dignos, a partir das experiências de crescimento e desenvolvimento quando da instalação de uma dada desavença.

Neste sentido, o modelo cooperativo-educacional extrai do conflito uma oportunidade para aprimorar as relações humanas por meio do diálogo e do entendimento. Seguem-se, dessa forma, as orientações da Unesco, segundo as quais um dos pilares fundamentais da educação no século XXI consiste em aprender a ser e aprender a viver juntos, a conhecer os outros, criando projetos conjuntos e solucionando pacífica e inteligentemente os conflitos. Conclui-se, assim, que a convivência precisa ser apreendida à medida que o diálogo e a busca de entendimento são oportunizados, toda vez que ocorrem desentendimentos, no caso, entre fornecedores e consumidores.

Ao caminharmos nesta direção, os processos educativos, a partir do aproveitamento dos conflitos nas relações de consumo serão facilitados mediante o emprego da mediação como uma ferramenta prática e ágil de se garantir a efetivação da democracia, no âmbito da resolução de conflitos no Brasil.

O estudo realizado partiu da análise do paradigma adversarial e não participativo de solução de conflitos, caracterizado, principalmente, pelo

sistema judicial tradicional, no qual o ajuizamento de demandas é marcado por decisões impositivas e não compartilhadas. Após tal análise, apresentou-se a mediação como espaço/tempo de acesso à justiça como direito fundamental, como um procedimento imparcial, porém não neutro, no qual a participação democrática, a escuta mútua, a responsabilização e o empoderamento dos mediandos associam-se ao conhecimento de direitos humanos fundamentais, como condição de se concretizar a cidadania.

Diante disso, torna-se pertinente, em primeiro lugar, considerar a percepção segundo a qual a fixação de um marco legal regulatório da mediação e da conciliação autocompositivos está contribuindo – ainda que lentamente, em razão da cultura hegêmonica e do pouco exercício – para a promoção e assimilação da cultura de métodos adequados de tratamento de conflitos entre alguns operadores do direito. Em segundo lugar, chega-se à conclusão acerca do princípio da cooperação entre os envolvidos no conflito e os agentes que integram o sistema de justiça, que amparados no Novo CPC, são orientados às práticas que privilegiam o diálogo, buscando, assim, concretizar o melhor interesse das partes envolvidas no conflito.

Assinala-se, mediante esse esboço conclusivo, que o novo paradigma do direito em curso volta-se na direção da concretização da uma nova cultura por meio da renovação de mentalidades, com o intuito de afastar o individualismo do processo civil brasileiro, de modo que o exercício da função de cada um dos operadores do direito seja a de cooperar com boa-fé numa eficiente administração da justiça.

Portanto, o processo civil pode tornar-se um mecanismo orquestrado pelo juiz que irá promover o diálogo entre as partes, encaminhando-as para a mediação (extrajudicial ou/e judicial), intermediadas pelos advogados que irão, com o passar dos anos, entender cada vez mais que a ética na operação do direito auxilia as partes a formularem saídas para os seus problemas (dos clientes) e não simplesmente a militância voltada ao processo judicial fruto do jogo de impulso egoístico e da cultura não pacífica voltada ao ganha/perde. Aqui o sentido da Justiça é buscado na história do direito na medida em que só é justa a solução que beneficie todos os envolvidos e que tenham o direito à palavra.

Importa destacar, ainda, que desde 2010, a Resolução 125 do CNJ (com suas duas emendas) abriu caminho para a mediação no Novo CPC, o novo marco regulatório da mediação, conciliação e arbitragem, e a discussão gerada – em torno da mediação judicial e da formação do mediador judicial – não foi acompanhada, na mesma proporção, por iniciativas mais práticas por parte dos agentes do Estado e das lideranças da sociedade civil na medida em que a preocupação com os métodos não adversariais de resolução de conflitos na esfera extrajudicial está sendo ainda pouco tratada.

Pelo visto, tal discussão precisará atentar para a importância dos procedimentos autocompositivos de tratamento adequado de conflitos na esfera extrajudicial, podendo, até mesmo, ocorrer um estímulo – por parte de profissionais, de autoridades, de agentes do Estado e das representações da sociedade civil – voltado à mídia, aos Tribunais, à Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), à Defensoria Pública, ao Ministério Público, aos escritórios de advocacia, aos núcleos de prática jurídica nas universidades, às clínicas de psicologia, aos sindicatos, às associações empresariais, às organizações comunitárias, às prefeituras municipais e às práticas docentes vinculadas ao ensino jurídico.

Nesse sentido, verifica-se a necessidade de serem fortalecidos e incentivados os conteúdos acerca da mediação de conflitos, da negociação, da conciliação, da arbitragem, da administração da justiça, do acesso à justiça e da justiça restaurativa integrarem os editais de concursos para a magistratura, Defensoria Pública e Ministério Público, bem como no Exame Nacional da OAB, além de sua criação e inserção nos currículos dos cursos de Graduação em Direito, sob forma de conteúdos às disciplinas teóricas e às práticas jurídicas. Assim, a inserção do estudo da mediação, especialmente nos cursos de graduação em Direito, é necessária para estimular o estudo teórico e prático na temática. Ao mesmo tempo, é preciso que a formação jurídica esteja em consonância com esta dimensão democrática dada à solução dos conflitos, baseada na participação, no "empoderamento", no diálogo, na intercompreensão e na não adversariedade. Os operadores do Direito precisam, por sua vez, aprender novos meios de solucionar questões conflituosas, que não se restrinjam ao sistema judicial tradicional, e que

promovam um efetivo envolvimento das partes na construção de uma saída para suas demandas.

Ressalta-se, no entanto, que, para uma mudança cultural perene na gestão dos conflitos, torna-se imprescindível uma mudança no perfil da formação acadêmica dos futuros juristas como um todo, ou seja, a disciplina de mediação não surtirá um efeito desejável, se constar isolada das demais. O tema deve estar presente transversalmente em todas as disciplinas do curso de direito. Desse modo, o estímulo para a real mudança de paradigma proposto pelo CPC e pela Lei de Mediação irá ser mais amplamente fortalecido.

Portanto, busca-se introduzir no Brasil a cultura do diálogo e do entendimento para prevenir e tratar conflitos já instalados, evitando, assim, enfraquecer e comprometer os institutos da mediação, da conciliação e da arbitragem que constam das Leis 9.307/1996, 13.105/2015, 13.129/2015 e 13.140/2015. Assinala-se, dessa maneira, que é relevante ousar na direção de ações no plano cultural, para que o hábito do diálogo/entendimento possa envolver as pessoas, proporcionando a ocorrência de mecanismos de internalização do desejo e da necessidade de procurarem as instituições públicas e particulares para encaminharem seus conflitos previamente à ação judicial.

Os entraves ainda são muitos, mas as expectativas estão cada vez mais sendo ampliadas, e o futuro da conciliação e da mediação é muito promissor, dependendo, é claro, de uma vontade política geradora de políticas públicas, da disseminação e institucionalização dos CEJUSCs e dos CEJUSCONs pelos Tribunais, da capacitação rigorosa e da reciclagem constante de conciliadores e mediadores, de sua profissionalização (que inclui a remuneração) e do abandono de técnicas que, embora sejam rotuladas de conciliação, nada mais são do que métodos de cobrança de dívidas, em que inexistem o verdadeiro diálogo e a decisão informada.

Desse modo, a grande preocupação de todos aqueles que não mediram esforços para viabilizar a mediação no Brasil, hoje, é sua plena implementação, juntamente com as normas dos demais marcos regulatórios da Justiça do diálogo (CPC de 2015 e Lei de Mediação). O aspecto a ganhar notoriedade é que a institucionalização não se faz só pela previsão normativa,

é necessário, portanto, que as iniciativas institucionais sejam acompanhadas por ações no campo da educação e da cultura junto às famílias, escolas e a mídia. Constata-se, ainda, que no País as instituições são avançadas e muito bem delineadas, mas em geral o Brasil carece, ainda, da concretização de uma cultura/hábito voltada(o) à sabedoria no âmbito do planejamento, da execução monitorada, bem como da cultura da avaliação para correção de rumos, buscando o aperfeiçoamento.

Em conclusão, pode-se afirmar, com segurança, que as soluções extrajudiciais – em especial a mediação, a conciliação e a arbitragem – representam o avanço do processo civilizatório da humanidade, que, de maneira consciente, busca mecanismos de pacificação social eficientes. O mesmo pode-se afirmar no caso das conciliações e das mediações que estão sendo implementadas, no âmbito do Poder Judiciário, em alguns casos, como os representados pelo trabalho do Nupemec, no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, com bons resultados – entre 2014 e março de 2016 – em termos qualitativos e quantitativos. Essa é a esperança que pode direcionar as boas energias para se buscar, entre as cinzas da cultura litigante, uma nova humanidade que não apenas tolere, mas, fundamentalmente, reconheça e respeite a diferença entre os semelhantes.

Referências

ANDRADE, J L; PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. Contemporary tendencies. In: ____. *Mediation*. Madrid: Dykinson / Universidad Carlos III, 2015.

APPADURAI, Arjun (Ed.). *La Vida social de las cosas*. México: Grijalbo, 1991.

AZEVEDO, André Gomma de (Org.). *Estudos em arbitragem, mediação e negociação*. Brasília: Grupos de Pesquisa, 2004, v. 3.

BARBERO, Jesus Martín. *De los médios a las mediaciones*. México: Gustavo Gili, 1987.

BAUMAN, Zygmunt. *Vida para consumo*: a transformação das pessoas em mercadoria. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BAUMAN, Zygmunt. *Vidas desperdiçadas*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2004.

BAUDRILLARD, J. *A economia política dos signos*. São Paulo: M. Fontes, 1996.

BOURDIEU, Pierre. Gostos de classe e estilos de vida. In: ORTIZ, Renato (Org.). *Pierre Bourdieu*: sociologia. São Paulo: Ática, 1983.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Efetividade do processo e técnica processual*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BEVILAQUA, Ciméa Barbato. *Consumidores e seus direitos:* um estudo sobre conflitos no mercado de consumo. São Paulo: Humanitas/NAU, 2008.

BOURDIEU, Pierre. *La Distinción*. Madrid: Taunis, 1988.

CANCLINI, Néstor García. *Consumidores e cidadãos*: conflitos multiculturais da globalização. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 2006.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988.

CARNELUTTI, Francesco. *Diritto e processo*. Nápoles: Morano, 1985.

CASTELLS, Manuel. *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI, 1974.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

DA MATTA, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis*: para uma sociologia do dilema brasileiro. Rio de Janeiro: Guanabara, 1979.

DEUTSCH, Morton. *The resolution of conflict*: constructive and destructive processes. New Haven: Yale University Press, 1973.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. São Paulo: Malheiros, 2009.

DOUGLAS, Mary, ISHERWOOD, Baron. *El mundo de los bienes*: hacia una antropologia del consumo. México: Grijalbo-CNCA, 1990.

OROZCO, Guillermo (Comp.). *Hablan los televidentes*: estudios de recepción en varios países. México: Universidad Iberoamericana, 1992.

EWEN, Stuart. *Todas las imágenes del consumismo*. México: Grijalbo-CNCA, 1991.

GAGLIETTI, Mauro; COSTA, Thaise Nara Graziottin; CASAGRANDE, Aline (Org.). *O novo no direito*. Ijuí: Unijuí, 2014.

MANFREDO, Maria Tereza. Entre a uniformização e a diferença: breve debate sobre cultura, espaço, consumo e identidade. *Caderno eletrônico de Ciências Sociais*, Vitória, v. 1, n. 1, p. 106-120, 2014.

MARINONI, Luiz Guilherme (Org.). *Estudos de direito processual civil.* São Paulo: RT, 2005.

MAUS, Ingeborg. Judiciário como superego da sociedade: o papel da atividade jurisprudencial na sociedade órfã. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 58, p. 183-202, nov. 2000.

MITIDIERO, Daniel. *Colaboração no processo civil*: pressupostos sociais, lógicos e éticos. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2011.

MORAIS,Ezequiel; PODESTÁ, Fábio Henrique; CARAZAI, Marcos Marins. *Código de Defesa do Consumidor comentado*. São Paulo: RT, 2010.

NOGAMI, Otto. *Economia*. Curitiba: Iesde Brasil, 2012.

NUNES, Dierle José Coelho. *Processo jurisdicional democrático*. Curitiba: Juruá, 2008.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. *Do formalismo no processo civil*. São Paulo: Saraiva, 1997.

PARDO, Guillermo Orozco et al. (Org.). Tratado de mediación en la resolución de conflitos. Madrid: Tecnos, 2015.

PARDO, Orozco Guillermo; NAVARRETE, Miguel Ángel Moreno. La mediación en consumo. In.: PARDO, G. O. et al. (Org.). *Tratado de mediación en la resolución de conflitos*. Madrid: Tecnos, 2015. p. 241-262.

PAUMGARTTEN, Michele Pedrosa. *O novo processo civil brasileiro*: métodos adequados de resolução de conflitos. Curitiba: Juruá, 2015.

PINHO, H. D. B. *Direito processual civil contemporâneo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

PINHO, H. D. B.; Carneiro, P.C.P. (Org.). *O novo Código de Processo Civil anotado e comparado*. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

_____. *Breves Comentários ao novo Código de Processo Civil*. São Paulo: RT, 2015.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; GODINHO R.; MARTINS G. M.; ARAUJO A. *Direito em debate*: da teoria a pratica. Rio de Janeiro: Conamp, 2015.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; HALE, D. (Org.); CABRAL, T. N. X. (Org.). *O Marco Legal da Mediação no Brasil*: comentarios à Lei 13.140/15. São Paulo: Atlas, 2015.

PINHO, Humberto Dalla Bernadina de; PAUMGARTTEN, Michele. L'esperienza italo-brasiliana nell'uso della mediazione in risposta alla crisi del monopolio statale di soluzione di conflitti e la garanzia di accesso alla giustizia. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais,* FDV, n. 11, p. 171-201, ago. 2012.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. Mediação e o CPC projetado. *Revista de Processo*, v. 207, 2012.

_____. Court-connected mediation and minorities: a report card. capital university review, v. 39, 2011.

_____. Mortgage foreclosure mediation in Florida – Implementation challenges for an institutionalized program. *Nevada Law Review*, v. 11, Spring 2011.

_____. A procedural reading of human rights: the fundamental right to proper protection and the option for mediations a legitimate route for the resolution of conflicts. *Revista Juridica Universidad Interamericana de Puerto Rico*, v. XLIV, n. 3, ago./mayo, 2009-2010, p. 545/560.

_____. Mediação: a redescoberta de um velho aliado na solução de conflitos, in: Acesso à Justiça: efetividade do processo (Org. Geraldo Prado). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 108.

PRESS, Sharon. *Institutionalization: savior or saboteur of mediation*? Florida: State University Law Review, 1997. v. 24.

SALES, Lília Maia de Morais; BRAGA NETO, Adolfo (Org.). *Aspectos atuais sobre a mediação e outros métodos extra e judiciais de resolução de conflitos*. Rio de Janeiro: GZ, 2012.

_____. *Mediare*: um guia prático para mediadores. 3. ed. Rio de Janeiro: GZ, 2010.

TARTUCE, Flávio; NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito do consumidor*: direito material e processual. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense: São Paulo: Método, 2013.

TASCHNER, Gisela. *Cultura, consumo e cidadania.* Bauru, SP: Edusc, 2009.

WARAT, Luis Alberto. *Surfando na pororoca*: o ofício do mediador. Florianópolis: Boiteux, 2004.

_____. *Territórios desconhecidos*: a procura surrealista pelos lugares do abandono do sentido e da reconstrução da subjetividade. Florianópolis: Boiteux, 2004.

ZAMORRA Y CASTILLO. *Processo, autocomposição e autodefensa*. Cidade do México: Universidad Autónoma Nacional de México, 1991.

Capitalismo natural no contexto de crise civilizatória: estamos preparados para essa revolução?

Michel Mendes*
Marcia Maria Dosciatti de Oliveira**

Introdução

Até o presente momento, as contribuições da ciência permitem afirmar o surgimento da espécie humana no continente Africano, há cerca de 200.000 anos, migrando para os demais continentes, onde foi estabelecendo as primeiras comunidades e aprimorando técnicas de sobrevivência. Hoje, a população mundial alcança mais de 7 bilhões de pessoas, possui amplo desenvolvimento tecnológico, um sistema econômico baseado no capitalismo industrial, o qual vem se intensificando a cada ano e gerando problemas de ordem socioambiental, que podem ser chamados de crise civilizatória.

Como produto cultural, a crise civilizatória está imersa em dimensões sociais, políticas, econômicas e ambientais. O olhar direcionado para o capital natural aos poucos ganhou amplitude e deu espaço ao poder de transformação do ser humano. A crise civilizatória reflete o poder do ser humano, poder ambíguo, capaz de desenvolver técnicas que salvam e ao mesmo tempo matam. Segundo Hawken, Lovins e Lovins (2007, p. 3), "a humanidade herdou um acúmulo de 3,8 bilhões de anos de capital natural. Em se mantendo os padrões atuais de consumo e degradação, muito pouco há de restar no final do próximo século".

Na tentativa de reverter essa situação, inúmeros esforços globais têm sido empregados na luta contra a crise, que se configura em uma crise de relações, tanto entre ser humano e ser humano como entre ser humano e natureza, sendo a espécie humana resultado desta mesma natureza, a quem ele parece não reconhecer como tal, mas como capital.

* Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Caxias do Sul (UCS). Bolsista Capes. Licenciado e Bacharel em Ciências Biológicas pela UCS. *E-mail*: mmendes1@ucs.br
** Doutora em Ciências Biológicas pela Universidade de LEON, em convênio com a Universidade de Caxias do Sul (UCS). Mestra em Biotecnologia e Licenciada em Biologia pela UCS. Função/cargo: foi docente na Universidade de Caxias do Sul e coordenadora do Jardim Zoológico e Serpentário da Universidade de Caxias do Sul. *E-mail*: mmdolive@ucs.br.

Nesse sentido, a discussão proposta possui caráter bibliográfico e se apoia na obra *"Capitalismo natural: criando a próxima revolução industrial"*, escrita por Hawken, Lovins e Lovins e lançada em 2000, onde organizam um arcabouço teórico e prático sobre a possibilidade de se pensar em uma revolução no atual sistema econômico, o capitalista industrial, direcionando-se para um capitalismo natural. Assim, a presente discussão busca apresentar as quatro estratégias para um capitalismo natural, embasado nos argumentos de Hawken, Lovins e Lovins (2007), a fim de situá-las como possibilidades para repensar a crise civilizatória.

Para atender tal proposta, o capítulo encontra-se organizado em três seções, além da introdução e conclusão. Na primeira – *A crise civilizatória* – o objetivo é apresentar considerações sobre esse momento histórico e situá-lo no contexto do atual do sistema econômico. Na segunda – *O capitalismo natural –,* o objetivo é descrever a proposta estruturada pelos autores, situando as quatro estratégias para que tal sistema possa ser desenvolvido e os pressupostos que embasam a ideia. Na terceira seção – *As estratégias para um capitalismo natural e seus diálogos com a crise civilizatória* –, o objetivo é estabelecer aproximações entre as propostas do capitalismo natural e os reflexos do capitalismo industrial na crise civilizatória.

A crise civilizatória

A crise ambiental, que aqui será denominada de crise civilizatória, por a concebermos uma construção humana, resultado de um processo intenso de exploração do capital natural, vem evidenciando que, no futuro, não teremos mais as mil maravilhas, o mesmo verde, as mesmas cores, isto é, a mesma Terra-Pátria.

Como produto cultural, a crise civilizatória está imersa em dimensões sociais, políticas, econômicas e ambientais. O olhar direcionado para o capital natural aos poucos ganhou amplitude e deu espaço ao poder de transformação do ser humano. Segundo Oliveira e Mendes (2015), essa capacidade de transformação de elementos naturais, isto é, do capital natural, em riquezas e produtos, de maneira desordenada, está levando a humanidade para um caminho sem volta, a autodestruição. A autodestruição

está vinculada aos padrões atuais de utilização do capital natural, o que impossibilita sua manutenção e consequente sustentação da vida.

Nesse sentido, Ruscheinsky (2002, p. 61-62) destaque que "[...] se encontra em andamento uma crise do paradigma ecológico sustentado pela sociedade capitalista, em cuja racionalidade cabe ao ser humano o domínio da natureza". Para Naomi Klein (2011, apud PARDINI, 2012), jornalista e autora canadense de livros sobre mudanças climáticas e questões ambientais, inúmeras pesquisas científicas têm evidenciado que o ser humano está testando os limites da natureza, e que as alternativas não passam pela criação de produtos verdes ou soluções de mercado.

Em consonância com o pensamento de Ruscheinsky, Klein (2011, apud PARDINI, 2012, p. 25), alerta para a necessidade de um novo paradigma permear as atuais e futuras gerações: "Demanda um novo paradigma civilizatório, fundado não no domínio sobre a natureza, mas no respeito pelos ciclos naturais de renovação – e sensível aos limites naturais, incluindo os limites da inteligência humana."

Esse novo paradigma apontada pela autora, que assinala a emergência de um limite à inteligência humana, pode ser articulado com o que Drew (2005) chama de remédio tecnológico, como um instrumento, um avanço direcionado à salvação da humanidade, a continuidade do atual sistema econômico e exploratório. Nessa mesma linha, Resende destaca que,

> como não é mais possível negar os fatos, desconsiderar a questão é uma pura aposta na evolução tecnológica. Como a tecnologia, desde a Revolução Industrial, tem feito progressos absolutamente extraordinários, fomos levados a acreditar que ela será capaz de tudo resolver. Pode ser, mas no caso dos limites do planeta, perder a aposta tem consequências graves demais. (RESENDE, apud PARDINI, 2012, p. 24).

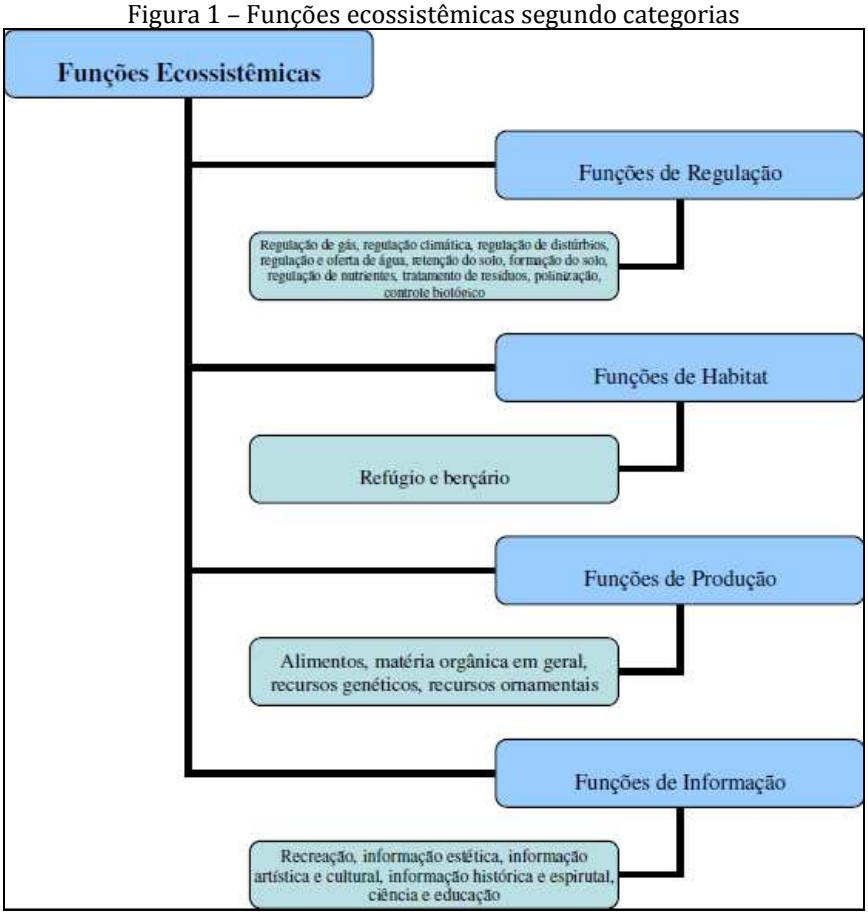
Apostar no desenvolvimento tecnológico como uma estratégia para suprir as necessidades tem se mostrado numa realidade; no entanto, conforme apresentado acima, essa é uma aposta que somente, não dará conta de alterar a crise civilizatória, é apostar na incerteza na qual o futuro se configura. Logo, as consequências podem e já estão sendo graves demais. Segundo Quintana e Hacon (2011, p. 428), a crise civilizatória aparece como

"[...] aquela capaz de lembrar à humanidade – ou ao menos àqueles que insistem na reprodução ilimitada do capital – que existem limites físicos, orgânicos e químicos para a sua expansão".

É relevante destacar que a vida na Terra está intimamente ligada à disponibilidade e manutenção dos recursos naturais e das interações entre os elementos que a compõem. O ser humano, enquanto resultado da natureza, pertence a esse ambiente, suas ações impactam diretamente a dinâmica da teia da vida, que por sua vez o afetam. Essa ideia de sistema, de seres humanos como fios dessa teia parece não estar clara para a sociedade global, que luta contra sua própria sustentação, sua articulação com os demais fios, e assim provoca o que chamamos de crise civilizatória.

Os constantes ataques aos sistemas ecológicos têm influenciado as dinâmicas das funções e dos serviços ecossistêmicos. As funções ecossistêmicas, segundo Daly e Farley (2004 apud ANDRADE; ROMEIRO, 2009, p. 8), são "[...] as constantes interações existentes entre os elementos estruturais de um ecossistema, incluindo transferência de energia, ciclagem de nutrientes, regulação de gás, regulação climática e do clico da água". Criam uma relação de integração sistêmica, conforme figura abaixo.

Figura 1 – Funções ecossistêmicas segundo categorias

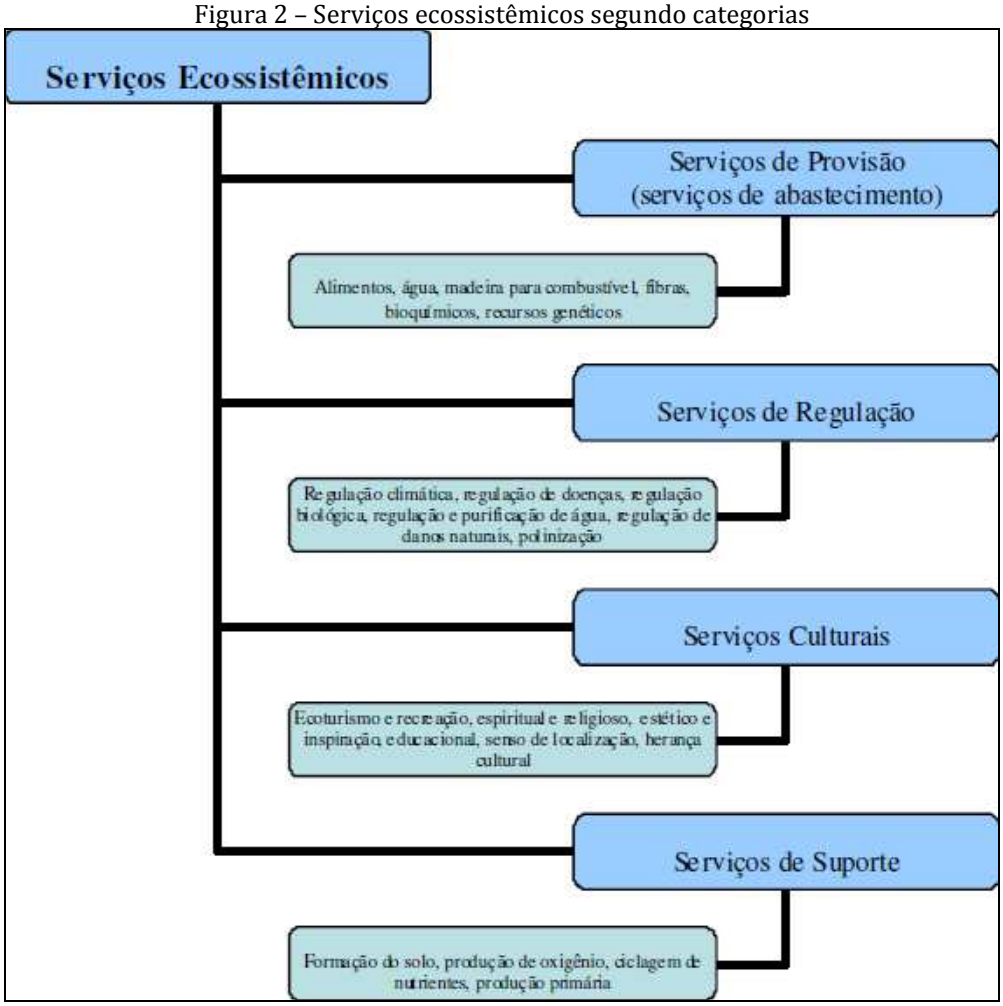


Fonte: Adaptado de De Groot et al. (2002, p. 396-397 apud ANDRADE; ROMEIRO, 2009, p. 10).

De acordo com as delimitações da figura 1, destaca-se a relevância das funções ecossistêmicas, pois fornecem a regulação dos fatores bióticos e abióticos, imprescindíveis para a sustentação da vida na Terra, refúgio e espaço de vivência, produção de alimentos e manutenção das funções orgânicas e a função informacional, isto é, cultural, traço que diferencia o ser humano dos demais animais.

Já os serviços ecossistêmicos, segundo Andrade e Romeiro (2009, p. 9), são "[...] os benefícios diretos e indiretos obtidos pelo homem a partir dos ecossistemas", que por sua vez são resultados das funções ecossistêmicas, conforme figura abaixo.

Figura 2 – Serviços ecossistêmicos segundo categorias



Fonte: Adaptado de MA (2003, p. 57 apud ANDRADE; ROMEIRO, 2009, p. 13).

Na Figura 2, destacam-se os serviços ecossistêmicos dos quais a vida se beneficia, em especial os seres humanos, que usufruem e inserem-se fortemente nesses serviços; muitas vezes visualizam apenas suas dimensões econômicas, a valoração dos serviços, esquecendo-se das dimensões ecológicas e socioculturais, o que compromete a qualidade de vida humana e a complexidade inerente da dinâmica sistêmica.

Tanto as funções ecossistêmicas, e suas quatro categorias, como os serviços ecossistêmicos, e suas também quatro categorias, apresentam valores inestimáveis para a vida na Terra. Se os serviços biológicos, químicos e físicos fossem calculados, isto é, os ecossistêmicos, segundo Constanza et al.

(1997, apud HAWKEN; LOVINS; LOVINS, 2007), o capital natural teria um valor aproximado de 36 trilhões de dólares anuais, valor próximo do Produto Interno Bruto mundial, 39 trilhões de dólares anuais, o que evidencia a relevância do capital natural e seus serviços à economia global.[1]

Contudo, esse valor não deve ser visto com olhos exploradores, dotados de ganância, e sim com olhos no processo, na relevância da manutenção desse capital para a sustentação da vida. Conforme afirmam Hawken, Lovins e Lovins (2007, p. 15), "trata-se, indubitavelmente, de uma cifra conservadora visto que uma coisa sem a qual não podemos viver e que é insubstituível, seja qual for o seu preço, há de ter um valor infinito".

A crise civilizatória revela o quanto a espécie humana transformou o ambiente natural, agregou valor aos elementos naturais, que passaram a ser chamados de recursos naturais. Nesse sentido, pode-se afirmar que a crise civilizatória é resultado do sistema econômico adotado pela sociedade global, e com ela emerge o que Bauman (2008) chama de *Homo consumens*, o traço do homem contemporâneo, marcado pelo consumismo e pela ambiguidade de ser ao mesmo tempo mercadoria e consumidor. O autor ainda destaca que,

> na sociedade de consumidores, ninguém pode se tornar sujeito sem primeiro virar mercadoria, e ninguém pode manter segura sua subjetividade sem reanimar, ressuscitar e recarregar de maneira perpétua as capacidades esperadas e exigidas de uma mercadoria vendável. (2008, p. 20).

O homem contemporâneo insere-se na sociedade de consumo, na modernidade líquida, em que, de acordo com Bauman (2008), a cultura se transforma em um armazém de produtos destinados ao consumo. Ainda, Bauman (2010) afirma que a sociedade de consumo é parasitada pelo capitalismo,[2] que tornou o *Homo consumens* não apenas um agente com vida de consumidor e consumo, tampouco de apresentar seus produtos como troféus, mas um agente em movimento. (BAUMAN, 2008). Essa ideia é

[1] O cálculo realizado pelos autores, com base na cotação do dólar em 1994, foi estimado em mais de 33 trilhões de dólares.

[2] "Sem meias palavras, o capitalismo é um sistema *parasitário*. Como todos os parasitas, pode prosperar durante certo período, desde que encontre um organismo ainda não explorado que lhe forneça alimento. Mas não pode fazer isso sem prejudicar o hospedeiro, destruindo assim, cedo ou tarde, as condições de sua prosperidade ou mesmo de sua sobrevivência." (BAUMAN, 2010, p. 8-9, grifo do autor).

reforçada pelo autor ao afirmar: "Para um tipo de sociedade que proclama que a satisfação do consumidor é seu único motivo e seu maior propósito, um consumidor satisfeito não é motivo e nem propósito – e sim a ameaça mais apavorante". (2008, p. 126).

Seguindo esse pensamento, Galeano (1999, p. 255) estabelece uma aproximação entre a sociedade de consumo e o capitalismo, no qual "[...] as coisas importam cada vez mais e as pessoas cada vez menos, os fins foram sequestrados pelos meios: as coisas te compram, o automóvel te governa, o computador te programa, a TV te vê". Uma das marcas do desenvolvimento intelectual humano e tecnológico é o poder da publicidade, em que a sociedade de consumo se vê presa às suas demandas; são ordens de consumo, nas quais seu público alvo são todos, mas que a desigualdade ocasiona apenas o acesso da minoria, projetando-se, assim, "convites ao delito" da maioria que é a minoria, daqueles que não possuem condições do ter, pois "quem não tem, não é [...]". (GALEANO, 1999, p. 25-26).

O apresentado por Galeano (1999) reforça a ideia de modernidade líquida, no qual Bauman (2008) destaca que a solidez das coisas, bem como a solidez dos vínculos humanos, é entendida como uma ameaça. Nesse sentido, a obsolescência programada ganha amplitude, dada a coisificação de tudo que pode e tem valor, que por sua vez transforma-se em prazeres momentâneos, resíduos da insensatez e dos valores cada vez menos sólidos.

A crise civilizatória não é uma crise do sistema natural, mas do sistema humano, que insiste em considerar o sistema natural como seu patrimônio, exclusivamente. Essa é uma crise de valores, marcada pela liquidez das palavras, dos apertos de mão, dos cumprimentos políticos e econômicos. Ela é marcada, cada vez mais, por sua autodestruição, que novamente não destrói apenas o sistema natural, e também o social, causando-lhe a ambiguidade de acesso. Conforme afirma Galeano (1999, p. 25, grifo nosso), "este mundo, que oferece o banquete a todos e fecha a porta no nariz de tantos, é ao mesmo tempo igualador e desigual: *igualador* nas idéias e nos costumes que impõe e *desigual* nas oportunidades que proporciona".

Dessa forma, pode-se afirmar que a crise civilizatória é reflexo do atual sistema econômico adotado, que por sua vez ramifica-se nas inúmeras estratégias imersas por esse sistema. No entanto, a crise civilizatória pode ser

considera um reflexo ainda maior das relações entre os seres humanos, das relações sociais estabelecidas dentro do sistema humano, indo ao encontro do apresentado anteriormente por Galeano (1999), ao apresentar à sociedade como formadora, ao mesmo tempo, de igualdades e desigualdades.

Portanto, a articulação entre crise civilizatória e capitalismo parece refletir-se, no que Burkett afirma:

> As crises ecológicas são geradas pelo desencontro temporal e espacial que existe entre a diferenciação social e a expansão da produção humana, e os limites quantitativos e as capacidades de absorção presentes na natureza. Mesmo neste nível geral, é claro que as relações sociais de produção, através da moldagem das formas e planos de apropriação humana da natureza, são um determinante primordial do grau e do padrão de desequilíbrios humano-ecológicos. (1999, p. 21-22 apud AGUIAR; BASTOS, 2012, p. 90).

De acordo com a reflexão realizada até o momento, seria possível pensarmos na continuidade de um sistema capitalista? A resposta parece óbvia; no entanto, apresentamos a seguir a possibilidade de se pensar um novo capitalismo, um capitalismo natural.

O Capitalismo natural

A discussão proposta nesta seção está fundamentada essencialmente na obra "Capitalismo natural: criando a próxima revolução industrial", elaborada por Hawken, Lovins e Lovins (2007), no qual o sistema capitalista industrial é criticado e condenado, apresentando como novo modelo de desenvolvimento o capitalismo natural.

Segundo os autores, a partir do século XVIII destruiu-se mais o ambiente natural do que em toda história humana anterior, uma expansão que proporcionou elevado desenvolvimento econômico, acompanhado de índices de desigualdade social cada vez maior, e redução do capital natural, compreendido como a água, os minerais, animais, vegetais, solos, etc., que por sua vez estão inseridos nos diversos sistemas vivos que compõem o planeta Terra.

Hawken, Lovins e Lovins (2007, p. 3) afirmam que "o capitalismo natural reconhece a interdependência fundamental entre a produção e o uso

do capital produzido pelo homem, por um lado, e a conservação e o fornecimento do capital natural, por outro". Nesse sentido, os autores destacam quatro tipos de capital: o primeiro, *capital humano*, que consiste nas formas de trabalho e cultura, o que influencia na organização e no planejamento inteligente do trabalho; o segundo, *capital financeiro*, é relativo às moedas, aos investimentos e instrumentos monetários; o terceiro, *capital manufaturado*, baseado na maquinaria e infraestrutura de trabalho; e o último, *capital natural*, é constituído pelos recursos e serviços ecossistêmicos.

Cabe ressaltar a dependência que os três primeiros tipos de capital possuem em relação ao capital natural, sistema-base para a sobrevivência desses, e não somente, como também na dinâmica da vida na Terra. As características de funções e serviços ecossistêmicos, apresentadas na seção anterior, são reforçadas na argumentação do capitalismo natural, quando destacam sua relevância:

> Se os sistemas vivos são a fonte de bens desejáveis como a madeira, o peixe ou o alimento, importância ainda maior têm os *serviços* que eles oferecem, serviços estes muito mais decisivos para a prosperidade dos seres humanos que os recursos não-renováveis. Uma floresta fornece não só a madeira como também os serviços de armazenagem de água e de regulagem dos oceanos. Um meio ambiente saudável oferece automaticamente não só ar e água limpos, chuvas, produtividade oceânica, solo fértil e elasticidade das bacias fluviais como também certas funções menos valorizadas, como o processamento de resíduos (tanto naturais quando industriais), a proteção contra os extremos do clima e a regeneração atmosférica. (HAWKEN; LOVINS; LOVINS, 2007, p. 3, grifo dos autores).

Assim, a proposta dos autores está embasada na visão de um sistema vivo, de um sistema econômico que visualize, compreenda e respeite os limites do ambiente natural, dos elementos que o estruturam, isto é, os recursos naturais, o capital natural. Apresenta-se a seguir, no Quadro 1, os pressupostos que norteiam a proposta do capital natural, movidos por novas mentalidades e valores.

Quadro 1 – Pressupostos do capitalismo natural

a) "O meio ambiente não é um fator de produção sem importância, mas 'um invólucro' que contém, abastece e sustenta o conjunto da economia". (DAILY, 1997, s/p);
b) "Os fatores limitadores do desenvolvimento econômico futuro são a disponibilidade e a funcionalidade do capital natural, em particular dos serviços de sustentação da vida que não têm substitutos e, atualmente, carecem de valor de mercado";
c) "Os sistemas de negócio e de crescimento populacional mal concebidos ou mal projetados, assim como os padrões dissipadores de consumo, são as causas primárias da perda do capital natural, sendo que as três coisas de devem tentar alcançar a economia sustentável";
d) "O progresso econômico futuro tem melhores condições de ocorrer nos sistemas de produção e distribuição democráticos baseados no mercado, nos quais todas as formas de capital sejam plenamente valorizadas, inclusive o humano, o industrial, o financeiro e o natural";
e) "Uma das chaves do emprego mais eficaz das pessoas, do dinheiro e do meio ambiente é o crescimento radical da produtividade dos recursos";
f) "O bem-estar humano é mais favorecido pela melhora da qualidade e do fluxo da prestação de serviços desejáveis que pelo mero aumento do fluxo total de dólares";
g) "A sustentabilidade econômica e ambiental depende da superação das desigualdades globais de renda e bem-estar material";
h) "A longo prazo, o melhor ambiente para o comércio é oferecido pelos sistemas de governo verdadeiramente democráticos, que se apóiam nas necessidades das pessoas, não nas das empresas."

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de Hawken, Lovins e Lovins (2007, p. 8-9).

Partindo do embasamento que sustenta a proposta, apresentam-se as quatro estratégias para um capitalismo natural, segundo Hawken, Lovins e Lovins, (2007, p. 9, 11), estratégias que são meios para habilitar os países, as empresas e comunidades a operarem de modo a valorizar todas as formas de capital.

1 – A produtividade radical dos recursos: a ideia contida nessa estratégia é justamente o que seu nome descreve, o aproveitamento por completo e sinérgico dos recursos, uma vez que essa capacidade pode oferecer vantagens significais, tais como: "[...] desacelerar seu esgotamento, em uma extremidade da cadeia de valor, diminui a poluição, na outra, e fornece as bases do crescimento do emprego em atividades significativas em todo o mundo". Para os autores, aumentar a produtividade dos recursos implica "[...] obter de um produto ou processo a mesma quantidade de utilidade ou trabalho empregando menos material e energia".

Os estudos vêm evidenciando, segundo os autores, que essa estratégia é viável, partindo da premissa de que essa aplicação passe pelo desenvolvimento tecnológico, um relevante componente na luta pela vitalidade dos sistemas vivos. A tecnologia poderá e já está evidenciando suas contribuições para a eficiência dos recursos, ampliando as possibilidades com menos recursos.

Ainda, destaca-se que a estratégia não visa apenas a economizar recursos e dinheiro, e sim melhorar a qualidade de vida, ao adotarem-se sistemas que reutilizem ou transformem resíduos em energia, por exemplo, fazendo com que se elimine a "barulheira da existência cotidiana" realizada pelos transportes de resíduos, o que representa a não eficiência dos lares e da sociedade como um todo. O aumento da eficiência é a chave dessa estratégia, o que incentivará e proporcionará inovação, criação de novos produtos, a partir da extensão energética garantida pela vitalidade dos recursos. Por extensão,

> suas vantagens podem também baldar a antiga crença segundo a qual os valores empresariais básicos são incompatíveis ou conflitam com a responsabilidade ambiental. A verdade é que a ineficiência maciça, que provoca a degradação do meio ambiente, quase sempre sai mais cara que as medidas capazes de revertê-la. (HAWKEN; LOVINS; LOVINS, 2007, p. 12).

2 – O biomimetismo: o objetivo dessa estratégia é eliminar qualquer ideia de desperdício e toxicidade, proporcionando ampliação na rede produtiva. Para isso, é necessário rever os valores que os recursos virgens possuem, pois estão na mesma escala que os recursos já utilizados, ou seja,

que poderão ser reutilizados. Enquanto isso demandar faz sentido continuar explorando os recursos, ao invés de inseri-los em sistemas de revalorização. Para Stahel e Reday-Mulvey (1981),

> enquanto continuar vigorando a suposição de que existem "bens gratuitos" no mundo – água pura, ar limpo, combustão de hidrocarboneto, florestas virgens, veios minerais – predominarão os métodos de fabricação em larga escala, intensivos em energia e material, e o trabalho ficará cada vez mais marginalizado. (HAWKEN; LOVINS; LOVINS, 2007, p. 14).

De acordo com os autores, as empresas têm buscado em exemplos na natureza a solução para produtos mais baratos, meios de obtenção de produtos, até então com elevados custos, alternativas que minimizem a geração de resíduos e poluentes e muitas outras. A ideia principal dessa estratégia resume-se no que novas iniciativas têm se baseado: não perder nada, pois, o que é produzido por uma empresa e gerar resíduos ou toxicidade, é "absorvido" pela mesma empresa, para outras atividades ou por outras empresas, que buscam estabelecer parcerias produtivas, o que se mostra um exemplo a ser seguido, rumo ao cumprimento da estratégia do biomimetismo.

3 – Uma economia de serviços e de fluxo: o objetivo dessa estratégia é alterar o modelo, a relação estabelecida entre produtor e consumidor, transformando a economia de bens e aquisição para uma economia de serviço e fluxo. Para os autores, "no lugar de uma economia em que os *bens* são produzidos e vendidos, esses visionários imaginaram uma *economia de serviço* na qual os consumidores obtêm *serviços* tomando os bens emprestados ou alugando-se em vez de comprá-los". (2007, p. 15). O que ilustra essa ideia é pensarmos em uma pessoa que adquire, por exemplo, uma máquina de lavar roupa, e passa a prestar serviços de lavagem de roupas para outras pessoas, as quais pagariam por tal serviço. Caso o produto deixasse de oferecer seus serviços por questões técnicas, o reparo deveria ser realizado, e não adquirir um novo produto, proporcionando que os recursos utilizados entrassem novamente em linha. Tratando-se da não possibilidade de reparo, suas peças devem ser todas inseridas no sistema de refabricação ou transformação, processo chamado por Stahel de "berço-a-berço".

O modelo de economia de serviços segue o pensamento de ciclo do material, no qual, segundo Braungart citado pelos autores, é como visualizar o mundo como uma série de metabolismos, em que tanto as criações humanas como as da natureza são transformadas em alimentos, retornam para o sistema, nutrindo a relação de interdependência que existe na natureza. Nas palavras de Emerson (1994, p. 26 apud HAWKEN; LOVINS; LOVINS, 2007) o ciclo de nutrientes ou de material ganha força, ao afirmar que "nada na natureza se exaure em seu primeiro uso. Quando uma coisa serviu ao máximo a um fim, é inteiramente nova para um serviço ulterior". (p. 16).

Com isso, aumenta-se o emprego, porque, com a incorporação de produtos no ciclo, os desperdícios reduzem e a mão de obra aumenta, traço essencial na busca por igualdade de renda e oportunidades, o que não tem acontecido no atual sistema econômico. Portanto, essa estratégia visa a minimizar o uso de materiais, maximizar a durabilidade e ampliar as possibilidades de reparo, isto é, de manutenção dos produtos, melhorando, assim, a experiência e o valor do consumidor, bem como o investimento do fabricador.

4 – Investimento no capital natural: atrelada às demais estratégias, essa é a base para a manutenção e o aprimoramento das estratégias anteriores, pois é a fonte de matéria-prima, os recursos naturais. De acordo com os Hawken, Lovins e Lovins (2007, p. 17), "os sistemas vivos são um fornecedor de componentes indispensáveis à vida do planeta e, atualmente, não estão conseguindo atender às encomendas". Dessa forma, seu objetivo é investir em ações que visam reduzir os impactos ambientais e ampliar áreas verdes, áreas naturais, possibilitar que os sistemas se regenerem.

A ideia de recursos infinitos não cabe mais nos discursos contemporâneos, ideia marcada pelo sistema capitalista industrial de extração contínua e desordenada, que apresentava e ainda apresenta ao mundo um descompasso entre o que o ambiente natural pode produzir e o que o apetite humano demanda.

Mediante o exposto, destaca-se a inter-relação e interdependência entre as quatro estratégias, bem como os pressupostos que movem a proposta, demandando o pensar coletivo, que se configura um desafio para a atual

cultura, cultura do ter, cultura do efêmero, da sociedade de consumo, imersa no individualismo e em uma crise de valores.

Na próxima seção são estabelecidas aproximações entre as seções que a antecederam, possibilitando uma articulação das ideias apresentadas.

As estratégias para um capitalismo natural e seus diálogos com a crise civilizatória

Conforme apresentado na primeira seção, a crise civilizatória reflete as relações sociais, relações estabelecidas entre as diferentes culturas, diferentes formas de pensar, e as relações entre seres humanos e natureza, a exploração dos recursos. Conforme Burkett (1999 apud AGUIAR; BASTOS, 2012) o reconhecimento da degradação ambiental é um forte indicador de oposição ao sistema capitalista.

No entanto, não há como visualizar o capitalismo, sem exploração de recursos, não há como visualizá-lo sem identificar o processo histórico-humano. Segundo Aguiar e Bastos (2012, p. 92), "[...] apesar de o capitalismo subalternizar a natureza, importa referir que esse modo de produção não é separável da natureza. Num caso absolutamente extremo, o desaparecimento das condições naturais de produção promoveriam o fim do capitalismo e a extinção da espécie humana".

Ainda, para Aguiar e Bastos (2012, p. 91), pensar o capitalismo é pensar em exploração do meio natural que, em escala catastrófica, levaria a sua aniquilação, o que leva ao seguinte questionamento: "[...] que limites naturais se levantam ao prosseguimento da lógica capitalista de mercadorização incessante da vida social e natural?". A resposta parece estar no que Burkett (1999, p. 68) afirma:

> O capitalismo tem um efeito duplo nos limites naturais da produção humana. Por um lado, através da apropriação de valores de uso produzidos pelo trabalho e pela natureza e da expansão da sua variedade e escopo da produção material, o capitalismo enfraquece os constrangimentos colocados à produção em condições naturais particulares. Por outro lado, com desenvolvimento explorador das forças produtivas, a sua tendência para se reproduzir numa escala constante e crescente, o capitalismo é a primeira sociedade capaz de uma verdadeira catástrofe ambiental planetária, tal que pode mesmo colocar em risco os

> requisitos materiais para a sua existência. (Apud AGUIAR; BASTOS, 2012, p. 91).

Por isso, apresenta-se a proposta de um capitalismo natural, conforme descrição de suas estratégias na seção anterior, uma estrutura econômica que possa continuar, porém, sofrendo transformações drásticas em suas maneiras de pensar e agir, ou seja, ressignificar o sistema, pensar uma economia com e para a sociedade mundial, uma economia com vitalidade e respeito ao sistema natural. A lógica do sistema capitalista natural está ancorada nos pressupostos de um sistema vivo, conforme também apresentado anteriormente.

O atual modelo econômico, segundo Aguiar e Bastos (2012, p. 90), evidencia "[...] a existência de uma descoincidência entre os ritmos de desenvolvimento da valorização do capital, por um lado, e dos processos de reprodução orgânica e inorgânica do mundo natural, por outro". É justamente nesse contexto que a primeira estratégia do capitalismo natural, a produtividade radical dos recursos, insere-se no reconhecimento e respeito das leis orgânicas e inorgânicas do mundo natural.

Projetar a continuidade do capitalismo, só que desta vez um capitalismo natural, implica abandonar os estilos de cidades como Leônia, uma das cidades invisíveis de Calvino, que se comporta como uma crítica aos estilos e às desigualdades do capitalismo e da sociedade de consumo. Para que essa ideia seja compreendida, é necessário apresentar a invisível Leônia de Calvino (1990).

> A cidade de Leônia refaz a si própria todos os dias: a população acorda todas as manhãs em lençóis frescos, lava-se com sabonetes recém-tirados da embalagem, veste roupões novíssimos, extrai das mais avançadas geladeiras latas ainda intatas, escutando as últimas lengalengas do último modelo de rádio.
> Nas calçadas, envoltos em límpidos sacos plásticos, os restos da Leônia de ontem aguardam a carroça do lixeiro. Não só tubos retorcidos de pasta de dente, lâmpadas queimadas, jornais, recipientes, materiais de embalagem, mas também aquecedores, enciclopédias, pianos, aparelhos de jantar de porcelana: mais do que pelas coisas que todos os dias são fabricadas vendidas compradas, a opulência de Leônia se mede pelas coisas que todos os dias são jogadas fora para dar lugar às novas. Tanto que se pergunta se a verdadeira paixão de Leônia é de fato, como dizem, o prazer das coisas novas e diferentes, e não o ato de expelir, de afastar de si, expurgar uma impureza recorrente. O certo é que os lixeiros são

> acolhidos como anjos e a sua tarefa de remover os restos da existência do dia anterior é circundada de um respeito silencioso, como um rito que inspira a devoção, ou talvez apenas porque, uma vez que as coisas são jogadas fora, ninguém mais quer pensar nelas.
> Ninguém se pergunta para onde os lixeiros levam os seus carregamentos: para fora da cidade, sem dúvida; mas todos os anos a cidade se expande e os depósitos de lixo devem recuar para mais longe; a imponência dos tributos aumenta e os impostos elevam-se, estratificam-se, estendem-se por um perímetro mais amplo. Acrescente-se que, quanto mais Leônia se supera na arte de fabricar novos materiais, mais substancioso torna-se o lixo, resistindo ao tempo, às interpéries, à fermentação e à combustão. É uma fortaleza de rebotalhos indestrutíveis que circunda Leônia, domina-a de todos os lados como uma cadeia de montanhas.
> O resultado é o seguinte: quanto mais Leônia expele, mais coisas acumula; as escamas do seu passado se solidificam numa couraça impossível de se tirar; renovando-se todos os dias, a cidade conserva-se integralmente em sua única forma definitiva: a do lixo de ontem que se junta ao lixo de onteontem e de todos os dias e anos e lustros.
> A imundície de Leônia pouco a pouco invadiria o mundo se o imenso depósito de lixo não fosse comprimido, do lado de lá de sua cumeeira, por depósitos de lixos de outras cidades que também repelem para longe montanhas de detritos. Talvez o mundo inteiro, além dos confins de Leônia, seja recoberto por crateras de imundície, cada uma com uma metrópole no centro em ininterrupta erupção. Os confins entre cidades desconhecidas e inimigas são bastiões infectados em que os detritos de uma e de outra escoram-se reciprocamente, superam-se, misturam-se.
> Quanto mais cresce em altura, maior é a ameaça de desmoronamento: basta que um vasilhame, um pneu velho, um garrafão de vinho se precipite do lado de Leônia e uma avalanche de sapatos desemparelhados, calendários de anos decorridos e flores secas afunda a cidade no passado que em vão tentava repelir, misturado com o das cidades limítrofes, finalmente eliminada – um cataclismo irá aplainar a sórdida cadeia montanhosa, cancelar qualquer vestígio da metrópole sempre vestida de novo. Já nas cidades vizinhas, estão prontos os rolos compressores para aplainar o solo, estender-se no novo território, alargar-se, afastar os novos depósitos de lixo. (1999, p. 105-107).

A invisível Leônia, conforme definiu Calvino (1990), nunca esteve tão visível, nunca foi tão real e próxima das cidades contemporâneas. A descrição de Leônia evidencia uma crítica ao modelo de vida, as efêmeras necessidades humanas, as relações com as outras cidades, sua manutenção enquanto sociedade, seu estilo ainda linear, cartesiano, da qual sua própria existência é vítima. A segunda estratégia do capitalismo natural, o biomimetismo, insere-se na contramão dos estilos das muitas Leônias existentes no século XXI.

A ideia de capitalismo natural, segundo a construção de Hawken, Lovins e Lovins (2007), é acabar com o desperdício, eliminar a alegria e paixão de

Leônia, o ato de descartar e jogar no lixo, traço não apenas de Leônia, mas das cidades atuais, ou melhor, de seus sujeitos. Esse traço vai ao encontro do que Serres (2011) argumenta, ao descrever o homem como um animal que, ao invés de marcar seu território com feromônios e excretas, ao estilo dos demais animais, marca-o com lixo, com poluição, o homem polui para se apropriar.

A terceira estratégia, uma economia de serviços e de fluxo, busca valorizar e aproximar o produtor do consumidor, bem como compreender as reais necessidades humanas e seus impactos para o sistema natural. A cidade invisível de Leônia pode novamente ser lembrada, pela insensatez de seus sujeitos em gerar resíduos e visualizar os lixeiros como anjos, que levam para longe seus restos, por não possibilitarem a ideia de serviços conjuntos, um coletivo. Aguiar e Bastos reforçam a necessidade dessa estratégia ao afirmarem:

> Desta forma, a ausência de um planeamento societal global que regule a produção de bens de acordo com critérios de efectivo económico e político por parte de quem, de facto, produz a riqueza social – os trabalhadores – e, concomitantemente, tenha em conta e respeite a especificidade da reprodução metabólica natural, é endémico ao capitalismo. (2012, p. 91).

A última estratégia, investimento no capital natural, busca possibilitar a continuidade dos serviços ecossistêmicos, ao modo dos apresentados na primeira seção, proporcionando vitalidade para o sistema ecológico, através de sua reabilitação, seja ela natural e/ou pelo auxílio humano, e para o sistema econômico, que utiliza o capital natural como base para seu funcionamento. Aqui, o modelo capitalista industrial é criticado, por não atender a essas estratégias "Por não considerar os limites orgânicos da natureza, o capitalismo intensifica a demanda por mais capital para manter o mesmo nível de lucratividade mediante o declínio de suas condições de produção." (QUINTANA; HACON, 2011, p. 438).

Investir no capital natural implica oxigenar o sistema, dar condições para que esse se recupere. Segundo Cenci e Burmann (2013, p. 143) "a natureza carece de ações humanas que não esgotem, que a valorizem e respeitem suas formas de regeneração".

Portanto, o momento histórico-cultural exige transformação, o que para Quintana e Hacon (2011, p. 441) é inevitável, pois "[...] se a crise do trabalho redefiniu todo o rumo do século XX, é a crise ambiental conjugada à crise do capital que parece redefinir o futuro do século XXI, colocando novos desafios para a humanidade".

Seja qual for o modelo econômico que irá imperar nos próximos anos, décadas ou séculos, será necessário haver ressignificação do próprio ser humano consigo mesmo, visualizando os demais indivíduos como legítimos outros, buscando meios para uma convivência pacífica, equitativa e promissora.

Conclusão

Atendendo à provocação inicial, contida no título, se estaríamos nós, seres humanos, preparados para essa revolução, a do capitalismo natural, a resposta certamente é complexa e inconclusiva; no entanto, é necessário considerar que nenhuma sociedade, por completo, está preparada para qualquer transformação. Porém, propor um novo modelo econômico, sustentado pela lógica da racionalidade ambiental, configura-se como uma necessidade.

A alteração no *Modus operandi* do sistema econômica implica uma reconstrução ética do ser humano. É preciso desconstruir a ideia de consumo pelo consumo, e construir uma ética para o consumo, eliminando a invisível-visível Leônia de nossos modelos desenvolvimentistas. Contudo, essa mudança passa por uma reconstrução individual, subjetiva, e posteriormente coletiva, criando uma atmosfera única, em que sua meta seja a qualidade de vida, e na qual a proteção do ambiente natural refletir-se-á na própria condição humana, a de pertencer à natureza.

Segundo Leff (2004, p. 416), "a crise civilizatória é a crise do nosso tempo. Não é uma catástrofe ecológica, mas o efeito do pensamento com o qual construímos e destruímos o nosso mundo". Ao analisar a citação do autor, percebemos a urgência da situação civilizatória, que por sua vez obriga-nos a estar cientes e preparados para uma revolução no modo de pensar, ver e agir sobre o ambiente, isto é, sobre nós mesmos.

Assim, diante das estratégias apresentadas e dos pressupostos que movem a proposta de um capitalismo natural, podemos realizar as seguintes considerações: o sucesso dessa proposta passa pela reconstrução individual e coletiva da sociedade, atentando para demandas realmente necessárias e não efêmeras, como esta em que vivemos, a sociedade de consumo; a proposta poderá ter sucesso se, inicialmente, houver um esforço global para repensar os valores que movem as economias, que a sociedade está sendo construída com os atuais pressupostos epistemológicos, como a voz que as pesquisas científicas possuem; como o conhecimento científico pode auxiliar na crise civilizatória, eliminando a ideia de remédio tecnológico e da onipotência da tecnologia, como instrumento de salvação. Essas considerações são basilares para que uma nova gestão racional da natureza, dos riscos globais e de suas consequências para a vida humana se efetive.

Portanto, a discussão realizada pôde destacar considerações sobre a crise civilizatória; uma nova proposta para o sistema econômico-mundial, o capitalismo natural, e um diálogo entre essas, buscando aproximações que sustentem e validem a proposta, inseridas no atual contexto de crise, a fim de almejarmos a continuidade da dinâmica ecossistêmica, em busca do saber ambiental. Nesse sentido, concluímos a discussão com a provocação dos autores que embasaram o texto, Hawken, Lovins e Lovins (2007, p. 267): "Se nós não mudarmos de rumo, pode ser que cheguemos aonde estamos indo. Se quisermos chegar a outro lugar, precisamos nos orientar pelas estrelas. Talvez o primeiro passo nessa direção seja descrever o tipo de destino que queremos alcançar".

Referências

AGUIAR, João Valente; BASTOS, Nádia. Uma reflexão teórica sobre as relações entre natureza e capitalismo. *Revista Katálysis,* Florianópolis, v. 15, n. 1, p.84-94, jun. 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/S1414-49802012000100010/22056>. Acesso em: 28 maio 2016.

ANDRADE, Daniel Caixeta; ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Serviços ecossistêmicos e sua importância para o sistema econômico e o bem-estar humano. *Texto para discussão.* Instituto de Economia/UNICAMP, Campinas/SP, n. 155, fev. 2009. Disponível em: <http://www3.eco.unicamp.br/publicacoes>. Acesso em: 16 jul. 2016.

BAUMAN, Zygmunt. *Vida para consumo:* a transformação das pessoas em mercadoria. Trad. de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BAUMAN, Zygmunt. *Capitalismo parasitário:* e outros temas contemporâneos. Trad. de Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

CALVINO, Italo. *As cidades invisíveis.* Trad. de Diogo Mainardi. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CENCI, Daniel Rubens; BURMANN, Tatiana Kessler. Direitos humanos, sustentabilidade ambiental, consumo e cidadania. *Revista Direitos Humanos e Democracia,* Ijuí/RS, v. 1, n. 2, p.131-157, jul/dez. 2013. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/article/viewFile/338/2460>. Acesso em: 17 jul. 2016.

DREW, David. *Processos interativos homem-meio ambiente.* Trad. de João Alves dos Santos. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

GALEANO, Eduardo. *De pernas pro ar:* a escola do mundo ao avesso. Trad. de Sergio Farco. Porto Alegre: L±, 1999.

HAWKEN, Paul; LOVINS, Amory; LOVINS, L. Hunter. *Capitalismo natural:* criando a próxima revolução industrial. Trad. de Luiz A. de Araújo e Maria Luiza Felizardo. 6. ed. São Paulo: Cultrix, 2007.

LEFF, Enrique. *Saber ambiental:* sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Trad. de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 3. ed. rev. aum. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

OLIVEIRA, Marcia Maria Dosciatti de; MENDES, Michel. Sustentabilidade na região metropolitana da Serra gaúcha: possibilidades para uma gestão ambiental sustentável. In: RECH, Adir Ubaldo (Org.). *Construções das regiões metropolitanas:* um enfoque à região metropolitana da serra gaúcha. Caxias do Sul: Educs, 2015. Cap. 7. p. 122-144. Disponível em: <https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/const-das-regioes-ebook.pdf>. Acesso em: 28 maio 2016.

PARDINI, Flavia. A hora é agora. Página 22, São Paulo, n. 62, p.22-27, abr. 2012. Tema da revista: Capitalismo sob revisão: o mainstream começa a refletir sobre os limites do sistema. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/pagina22/article/view/29459/28314>. Acesso em: 25 maio 2016.

QUINTANA, Ana Carolina; HACON, Vanessa. O desenvolvimento do capitalismo e a crise ambiental. *O Social em Questão,* Rio de Janeiro, v. 25/26, n. 14, p.427-444, 2011. Disponível em: <http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/21_OSQ_25_26_Quintana_e_Hacon.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2016.

RUSCHEINSKY, Aloísio. *Educação ambiental:* abordagens múltiplas. Porto Alegre: Artmed, 2002.

SERRES, Michel. *O mal limpo:* poluir para se apropriar. Trad. de Jorge Bastos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

Obsolescência programada, um mal dissimulado sob o consumo exagerado: a importância do dever de proteção ao direito ambiental como direito fundamental e as políticas públicas como forma de ações positivas para a preservação do planeta

Marília de Fátima Bueno Záquera*

Resumo: Este aArtigo se fundamenta na análise referente à obsolescência programada, um mal silencioso, trazendo conceito, breve histórico e ainda uma análise relacionada ao fator da escassez dos recursos naturais e ao impacto ambiental, sendo tudo arrolado junto ao direito e o dever de proteção ao meio ambiente protegido pela Constituição Federal. O texto tem como foco principal demonstrar que, como direito ambiental é um direito fundamental, tem-se o poder/dever de preservá-lo por intermédio, principalmente, de políticas públicas, observaremos, contudo, como a obsolescência planejada vive tranquilamente sem ser percebida pela maioria das pessoas, principalmente por ser imposta a todos como algo advindo de uma evolução natural. Espera-se uma reflexão de forma a ascender uma mudança de paradigmas.
Palavras-chaves: Consumismo. Direito ambiental. Direito fundamental ao meio ambiente. Escassez de recursos naturais. Obsolescência programada.

Abstract: This Article is based on the analysis for the planned obsolescence , a silent evil bringing concept, brief history and also an analysis related to the scarcity factor of natural resources and environmental impact , and all enrolled by the right and the protective duty to the environment protected by the Constitution . The text is mainly focused on demonstrating that with the environmental law is a fundamental right has the power / duty to preserve it through , especially public policies , we will observe , however, as the planned obsolescence lives quietly unnoticed by most people , mainly because it is imposed on all like something happened of a natural evolution. We expect a reflection amount so that a change of paradigms.
Keywords: Consumerism. Environmental law. Fundamental right to the environment. Scarcity of natural resources. Scheduled obsolescence.

Introdução

A questão ambiental abarca, hoje, um lugar central nas preocupações da sociedade contemporânea. A carência dos recursos ambientais, compreendida como uma das consequências mais categórica da ação

* Mestra em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). *E-mail*: mbzaquera@gmail.com

devastadora do homem sobre a natureza, é objeto de análise em diferentes áreas da ação e do conhecimento humanos.

Em relação à industrialização atual, a mesma resulta de um processo evolutivo iniciado com a Revolução Industrial ocorrida na Europa, particularmente na Inglaterra, a partir do século XVIII. Esse período industrial significou a passagem de uma sociedade rural e artesanal para uma sociedade urbana e industrial. Junto com a industrialização desenvolveu-se o capitalismo e a livre-concorrência.

Com o desenvolvimento que não considerou a finitude dos recursos naturais, o século XX testemunhou o maior e mais rápido avanço tecnológico da história da humanidade e também as maiores agressões ao meio ambiente. Criaram-se produtos que consomem uma enorme variedade de recursos extraídos da natureza e que, na maioria das vezes, não são considerados como necessidades.

Por outro lado, nem tudo relativo ao industrialismo se traduz em prejuízo ao meio ambiente, mas sua intervenção, consequentemente, contribui com a degradação e com a dominação do homem sobre a natureza.

Para alguns pesquisadores, além de uma gestão racional, em relação aos recursos ambientais, é preciso concomitantemente uma reeducação ecológico-ambiental, sem desprezar as reais necessidades da sociedade, no que se diz respeito ao consumismo, em que se compreenda os critérios de interdisciplinaridade científica, as leis de sobrevivência do planeta, bem como as perspectivas diferenciadas da cultura do ser humano.

O objetivo principal do presente trabalho é apresentar o conceito, além de informações acerca do que é obsolescência planejada e como ela se comporta na sociedade consumista de hoje. Além disso, será apresentada também a importância do direito ambiental, como um direito fundamental da pessoal humana, diante da redução deliberada da vida útil dos produtos atuais.

No que diz respeito à tutela do meio ambiente, o legislador constituinte se valeu do procedimento dos direitos fundamentais. E, para recordarmos os direitos fundamentais, são aqueles que, reconhecidos na Constituição ou em tratados internacionais, imputam a coletividade, a grupos e ao Estado garantia subjetiva, além do que o meio ambiente ecologicamente equilibrado

é direito fundamental no aspecto formal e material, o que veremos no capítulo II.

A Constituição Federal de 1988 traz, em seu art. 225, uma norma completa, no sentido de que o dever de proteção ao meio ambiente se transfere não só ao Estado/Poder Público, mas também ao particular, fundamentada na solidariedade intergeracional, preservando tanto o presente como o futuro.

O meio ambiente ecologicamente equilibrado foi consagrado constitucionalmente como direito fundamental de tríplice dimensão: individual, social e intergeracional.

Uma breve análise do entendimento do meio ambiente, como direito fundamental, requer a compreensão do direito fundamental como um todo, ou seja, reconhecer os direitos fundamentais como direitos subjetivos.

O consumo e uma breve reflexão sobre a história e o conceito de obsolescência programada

A obsolescência tem o intuito de tornar algo obsoleto.[1] Obsolescência Programada nada mais é do que a produção de um bem para consumo, com escusa intenção de que tenha breve vida útil desde sua fabricação, tornando-se obsoleto para compelir o consumidor a comprar o produto que o sucede.[2] Essa atividade tem, como objetivo implícito de persuasão do consumidor, fazê-lo desejar ter algo um pouco mais novo e antes de ter necessidade.

Na sociedade consumista contemporânea,[3] as estratégias publicitárias e a obsolescência programada mantêm os consumidores presos a uma espécie de armadilha silenciosa, num modelo de crescimento econômico pautado na aceleração do ciclo de acumulação do capital, deduzindo-se em produção e consumo e mais produção.

[1] HOLANDA, Aurélio Buarque. *Dicionário da Língua Portuguesa*. Curitiba: Editora Positivo, 2010.
[2] LATOUCHE, Serge. O pequeno tratado do crescimento sereno. Lisboa: Setenta, 2012.
[3] A sociedade de consumo caracteriza-se pelo desejo socialmente expandido da aquisição do supérfluo, do excedente, do luxo. Do mesmo modo, se estrutura pela marca da insaciabilidade, da constante insatisfação. Uma necessidade inicialmente satisfeita gera quase automaticamente outra necessidade, num ciclo que não se esgota; no final do ato consumista é o próprio desejo de consumo. (CAMPBELL, Colin. *A ética romântica e o espírito do consumismo moderno*. Rio de Janeiro: Rocco, 2001).

> O Sistema de Obsolescência Programada surgiu no natal de 1924 quando ocorreu em Genebra uma reunião com a participação dos principais fabricantes de lâmpadas do mundo instalados nos Estados Unidos, Europa e até em colônias africanas. Esta reunião tinha objetivo de criar o primeiro cartel do mundo para controlar a produção de lâmpadas para que todos os fabricantes envolvidos se beneficiassem igualmente, tal cartel foi denominado Phoebus. O foco principal do Projeto Phoebus era o controle do consumidor que seria conduzido a comprar lâmpadas com regularidade, uma vez que se elas tivessem vida útil reduzida seria uma vantagem econômica. O documentário Comprar, tirar, comprar, produzido em 2011, na Espanha, e dirigido por Cosima Dannoritzer. Tal caso é representativo da obsolescência técnica, quando as condições de uso do produto obrigam uma nova compra.[4]

Pode ser chamado de primeiro caso de obsolescência programada registrado. Nesse caso as pessoas seriam forçadas a comprar o triplo de quantidade de lâmpadas para suprir a mesma necessidade de luz.

Não raro, o consumidor considera o produto que tem em casa, velho, ultrapassado, porque novos modelos são lançados a toda hora. Nota-se que, a cada ano, se pode adquirir o produto sucessor, ou mais a cada seis meses isso já pode ocorrer, o que acaba desvalorizando os modelos anteriores e estimulando a troca, mesmo que o produto a ser substituído ainda funcione bem.

Assim aduz Lutzemberg: "[...] obsolescência programada – o envelhecimento premeditado pela mudança prematura de modelo, mesmo sem avanço tecnológico apenas pelo apelo de um desing novo [...]".[5] Atualmente, a principal justificativa das empresas, para criar novos modelos de um produto, é o avanço da tecnologia, o que muitas vezes acaba sendo somente um pretexto, quando o que muda é apenas o modelo exterior.

Ademais, a obsolescência programada pode ir além da diminuição da vida útil planejada e programada para os produtos: para tanto, é necessário que as pessoas tenham conhecimento dos produtos para assim terem o desejo por eles, e é aí que entram as propagandas, que entram em qualquer casa da sociedade humana, por intermédio da televisão, do rádio e por meios eletrônicos.

---

[4] LUTZENBERGER, José A. *Crítica ecológica do pensamento econômico*. Porto Alegre/RS: L&PM. 2012. p. 17.

[5] LUTZENBERGER, op. cit., p. 54.

As propagandas estimulam o consumo exagerado, induzem à compra de objetos tecnologicamente sucessores dos anteriormente fabricados, pelo simples fato de que aparentemente é mais atualizado; entretanto, o que se sabe que nem sempre acontece, tudo isso por um curto espaço de tempo, um exemplo disso pode ser citado o celular que, após ser lançada nova marca ou modelo no mercado, em pouco tempo torna-se obsoleto devido a seu sucessor que apenas pode trazer a diferença banal de aumento de tamanho ou uma luz diferente, ou seja, diferenças que não seriam necessárias para a vida das pessoas nem mesmo em seu celular, mas que, por estarem imersas ao mar de consumismo, envolvidas pelo que a mídia vende, ou alienadas dos valores reais, acabam comprando uma ideia de felicidade.

A publicidade pode ser vista como o instrumento central na sociedade de consumo e um grande motivador das escolhas da sociedade; por meio dela geralmente são apresentados produtos dos quais as pessoas em geral passam a sentir necessidade. A função da publicidade é persuadir, visando a um consumo dirigido. Para aquecer as vendas, trabalha arduamente para convencer o consumidor da necessidade de produtos supérfluos.

Contudo, o consumo excessivo traz uma repercussão imensa no campo da sustentabilidade, no sentido da degradação ambiental. Sem entrar no mérito da degradação do ecossistema e da finitude do meio ambiente, será abordado neste trabalho o direito fundamental ao meio ambiente e como ele pode ser ferido pela demanda atial de consumo.

O ato de consumir em si não é o grande vilão. O consumo é necessário à vida e à sobrevivência de toda e qualquer espécie. Um exemplo que a primeira vista seria banal é o ato de respirar, ou seja, para respirar o ser humano consome o ar; para uma pessoa se manter hidratada, ela necessita consumir água; para os seres humanos se desenvolverem saudavelmente, é necessário o consumo de alimentos. O problema é quando o consumo de bens e serviços sucede de forma exagerada, levando a exploração exacerbada do ecossistema, interferindo no equilíbrio do planeta.

Relatórios de organizações ambientais[6] defendem que os seres humanos já estão consumindo mais do que a capacidade do planeta de poder se regenerar; com isso ocorrem alterações no equilíbrio, as quais se mostram de várias formas, como o aquecimento global e a extinção de espécies. A biodiversidade está diminuindo rapidamente, enquanto a demanda da humanidade sobre a natureza é crescente e insustentável.

> Populações de espécies no mundo todo diminuíram 52% desde 1970. Precisamos de 1,5 planetas para satisfazer nossa demanda anual por recursos naturais. Isso significa que estamos erodindo nosso capital natural e fazendo com que seja mais difícil satisfazer as necessidades das gerações futuras. O duplo efeito de uma população humana crescente e uma pegada ecológica per capita alta multiplicará a pressão que exercemos sobre nossos recursos. O bem estar humano depende dos recursos naturais como água, terra arável, pesca e madeira; e serviços ecossistêmicos tal como ciclagem de nutrientes e controle de erosão. As populações mais pobres continuam a ser as mais vulneráveis, enquanto questões interligadas de segurança alimentar, hídrica e energética afetam todos.[7]

A perspectiva *one planet da wwf* oferece soluções para um planeta vivo – seu foco é proteger o capital natural, produzir de forma melhor, consumir de forma mais inteligente, redirecionar fluxos financeiros e compartilhar nossos recursos de forma mais equitativa.[8]

Mudar de rumo e achar caminhos alternativos não é fácil, mas pode ser feito, o primeiro passo pode ser internalizar o direito fundamental ao meio ambiente, como um dever fundamental à sua proteção, como será explicado no tópico seguinte.

O direito e o dever fundamental de proteção ao meio ambiente e o direito prestacional como forma social de preservação ambiental

A relação entre o consumo exacerbado, alimentado na maioria das vezes pela obsolescência programada, é um dos maiores causadores de degradação ambiental. A seguir será explicado teoricamente o direito e dever

[6] Segundo o relatório Planeta Vivo (WWF, 2014). Disponível em: <file:///C:/Users/MARILIA/Downloads/relatorio_planeta_vivo2014_sumario%20(1).pdf>. Acesso em: jun. 2015.
[7] WWF Relatório Planeta Vivo 2014.
[8] WWF Relatório Planeta Vivo 2014.

de proteção ao meio ambiente além de trazer à tona a importância do direito prestacional, como forma social no combate à degradação ecossistêmica devido ao consumo exacerbado.

A norma constitucional relacionada ao meio ambiente está no art. 225, da Constituição Federal, segundo o qual "todos têm direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, bem que é 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".[9]

A Constituição Federal de 1988 trata dos Direitos e das Garantias Fundamentais no Título II, nos arts. 5º a 17. No parág. 2º do art. 5º, reza: "Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte".[10]

Os direitos fundamentais não são somente aqueles explicitados no art. 5º, ou, mais precisamente, aqueles no Título II. A percepção do parágrafo 2º do art. 5º da Carta Magna nos indica que o rol de direitos fundamentais, expresso no citado artigo, é meramente exemplificativo, podendo haver outros direitos fundamentais dispersos no Texto Constitucional; então, apesar de alguns entenderem não ser o direito ao meio ambiente, quer na concepção de direito subjetivo, quer na concepção de dever do Estado e de particular, um direito fundamental, temos que observar que, apesar de não se encontrar formalmente no rol de direitos e garantias individuais e coletivos, tem natureza de fundamental, de acordo com o art. 5º, parág. primeiro da Constituição Federal. É a partir daí que o reconhecimento do direito ao ambiente, como direito fundamental, encontra uma justificação.

Também ao tratar dos direitos e das garantias fundamentais e dos direitos e deveres coletivos, a Constituição, em seu art. 5º, LXXIII, estabeleceu que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular destinada a anular ato lesivo ao ambiente. Por seu turno, a norma do art. 129, III, da Constituição, dispõe que é função institucional do Ministério Público promover ação civil pública para a proteção do ambiente.

[9] Constituição Federal de 1988. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.
[10] Constituição Federal de 1988.

Para Capella (1994), "o Direito ao meio ambiente deve ser entendido e reconhecido como um direito fundamental que não se deixa reduzir a um mero bem-estar físico, ampliando-se o objetivo de sua consideração jurídica para alcançar, não somente os danos e contaminações ao ambiente, mas também a qualidade de vida".[11]

O Supremo Tribunal Federal reconhece o direito ao ambiente, como sendo um verdadeiro direito fundamental (MS 22.164-0/SP),[12] considera o "direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado" como um "direito de terceira geração" de "titularidade coletiva, refletindo dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído não ao indivíduo identificado na sua singularidade, mas num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social".

Seguindo essa argumentação, pode-se afirmar que a disposição do art. 225 da CF/88 é um enunciado de direito fundamental.

De acordo com Benjamin:

> A fundamentalidade do direito justifica-se, primeiro, em razão da estrutura normativa do tipo constitucional ("Todos têm direito..."); segundo, na medida em que o rol do art. 5º, sede principal de direitos e garantias fundamentais, por força do seu parágrafo 2º, não é exaustivo (direitos fundamentais há – e muitos – que não estão contidos no art. 5º); terceiro, porquanto, sendo uma extensão material (pois salvaguarda suas bases ecológicas vitais) do direito à vida, garantido no art. 5º, *caput*, reflexamente recebe deste as bênçãos e aconchego, como adverte a boa lição de Nicolao Dino, segundo a qual "o direito ao meio ambiente caracteriza-se como um corolário do direito à vida.[13]

No mesmo sentido assevera Silva:

> O que é importante é que se tenha a consciência de que o direito à vida, como matriz de todos os demais direitos fundamentais do Homem, é que há de orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente. Cumpre compreender que ele é um fator preponderante, que há de estar acima de quaisquer outras considerações como as de

[11] CAPELLA, Vicente Bellver. *Ecología:* de las razones a los derechos. Granada: Comares, 1994. p. 238.

[12] BRASIL. Supremo Tribunal Federal: Tribunal Pleno. Mandado de Segurança n. 22.164-0/SP. Impetrante Antônio de Andrade Ribeiro Junqueira. Impetrado: Presidente da República. Relator Ministro Celso de Mello. Julgamento em: 30 de outubro de 1995. Publicado em 17 de novembro de 1995. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85691>. Acesso em: 15 jan. 2015.

[13] BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MORATO LEITE, José Rubens (Org.). Direito constitucional ambiental brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 73.

> desenvolvimento, como as de respeito ao direito de propriedade, como as da iniciativa privada. Também estes são garantidos no texto constitucional, mas, a toda evidência, não podem primar sobre o direito fundamental à vida, que está em jogo quando se discute a tutela da qualidade do meio ambiente. É que a tutela da qualidade do meio ambiente é instrumental no sentido de que, através dela, o que se protege é um valor maior: a qualidade da vida.[14]

Alexy[15] traz na sua obra *Teoria dos direitos fundamentais*, a "Teoria de Status", de Jellinek, em que entende que o direito fundamental completo é um feixe de posições de teores diferenciados. Jellinek caracteriza o *status* como uma relação com o Estado que qualifica o indivíduo"[16] e, dentro dessa ideia, o autor diferencia quatro *status*:

> o *status* passivo ou *status* subiectionis, onde a pessoa sofre uma imposição de deveres do Estado diante do poder do mesmo, impondo um vínculo jurídico, o *status* ativo ou *status* da cidadania ativa, esse reconhece a capacidade de ação de cada pessoa, para que componha a vontade política do Estado, o s*tatus* positivo ou *status* civitatis, reconhece a capacidade jurídica do indivíduo, onde este pode exigir do Estado que o mesmo opere em seu benefício, e o *status* negativo ou *status* libertatis, onde o indivíduo é livre.[17]

O direito ao ambiente é direito formal e materialmente fundamental segundo Alexy,[18] quando trata da teoria analítica da tríplice divisão das posições fundamentais jurídicas, em direito a algo, liberdade e competência. A partir destes conceitos, ele apresenta o direito fundamental ao ambiente como um direito a algo, tendo prestações em sentido amplo: direito à proteção, direito à organização e direito ao procedimento.

Para Alexy,[19] é possível dizer que os direitos a algo compreendem ações positivas e negativas por parte do Estado para a concretização dos direitos fundamentais. Enquanto os direitos negativos dizem respeito ao não impedimento, por parte do Estado, de ações dos particulares, os direitos positivos dividem-se em ações positivas fáticas e ações positivas normativas.

---

[14] SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 70.
[15] ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. Trad. de Virgílio Afonso da Silva da 5. ed. alemã theorie der Grundrechte, publicada pela Suhrkamp Verlag (2005). p. 254-268.
[16] ALEXY, op. cit., p. 255.
[17] Ibidem, p. 254-269.
[18] Ibidem, p. 180.
[19] Ibidem, p. 254.

As ações positivas fáticas dizem respeito aos direitos prestacionais, relativos às ações que o Estado deve adotar, para atender o preceito fundamental. As ações positivo-normativas obrigam ao Estado a regular, por meio legislativo, determinada garantia fundamental.

O direito fundamental ao ambiente, "corresponde bem à ideia de direito fundamental como um todo, pois é constituído por um conjunto de posições fundamentais jurídicas de tipos diferentes".[20]

Alexy[21] ao discorrer sobre os direitos a ações positivas do Estado, chamadas de "direitos a prestação em sentido amplo" (ao contrário de direitos às prestações em sentido estrito, ou seja, direitos sociais), explica que os direitos fundamentais podem trazer tanto um dever de proteção do Estado, quanto um direito de não ação, ou seja, de omissão do Estado. Mas mesmo dispondo o direito à prestação em contrapartida ao direito de defesa, o autor aduz que decisões do tribunal alemão levaram o caráter prestacional e de defesa de normas constitucionais.[22]

Desse modo, entende-se que, mesmo um direito de defesa pode trazer um caráter prestacional, um dever do estado de proteger o direito, não só de omissão, para que o mesmo seja exercido. Todo direito presente na Constituição tem cunho positivo, que é de cumprimento espontâneo ou provocado pelo Estado, diretamente ou por imposição do Judiciário.

A diferença entre direitos de defesa e direitos prestacionais é assunto presente em matéria dos Tribunais, que sustentam maior equidade aos direitos de defesa do que os direitos prestacionais em sentido estrito (direitos sociais, que dependem de previsão orçamentária).[23]

Para Alexy, os direitos prestacionais têm caráter de direito social, e mesmo assim, adaptam-se ao chamado direito fundamental completo, trazendo também o caráter de direito de defesa, direito à proteção e direito a procedimento. Desse modo, mesmo tendo característica de direito de defesa, proibindo o Estado de realizar intervenções no meio ambiente, deve o mesmo realizar intervenções positivas, para manter o meio ambiente equilibrado.

---

[20] Ibidem, p. 36.
[21] Ibidem, p. 38.
[22] ALEXY, op., cit., p. 188.
[23] LOPES OLSEN, Ana Carolina. *Direitos fundamentais sociais*. Curitiba: Juruá, 2011. p. 61.

Apesar de ainda alguns não entenderem ser o direito ao meio ambiente um direito fundamental, como já foi explicado, visto que não se encontra explícito no rol dos direitos e das garantias fundamentais, tem natureza de direito fundamental, de acordo com o art. 5º, parág. 1º da Constituição Federal.

Desse modo, por ser direito fundamental, tem sua aplicabilidade imediata, de acordo com o tão falado art. 5º, parág. 1º da Constituição Federal, remanescendo sua plena realização ao aplicador da norma.

A efetivação[24] da norma ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é o mesmo que realizar a eficácia contida na Constituição. Ao procurar a realização dos direitos fundamentais, traz ao Poder Público o dever de proteger esses direitos. É através da sua efetividade nessa procura, por meio ambiente ecologicamente correto e equilibrado, que o prestaremos de maneira efetiva, real.[25]

Ao considerar dever fundamental, deve-se levar em conta sua divisão, de acordo com Vieira de Andrade,[26] em deveres fundamentais autônomos e deveres fundamentais associados a direitos, os primeiros são normas que apresentam de forma explícita deveres; os segundos põem o dever associado a outro direito, estando o meio ambiente incluso nessa última classe.

Em outras palavras, por pertencer o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, um direito fundamental, um bem da chamada terceira geração, o dever de sua proteção pertence tanto ao Estado quanto ao particular, além de ter caráter prestacional quanto defensivo.

De acordo com Gomes, quando discorre sobre o princípio da solidariedade, como princípio ético do Direito do Meio Ambiente, afirma que tal princípio nasce junto com o princípio do Desenvolvimento Sustentável, tendo base na economia e na ética.[27]

Sustentado em tal princípio, reitera-se que o dever de proteção ao meio ambiente é pautado tanto no dever moral quanto no dever jurídico,

---

[24] FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Aspectos do direito constitucional contemporâneo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 303.
[25] BIANCHI, Patrícia. *Eficácia das normas ambientais*. São Paulo: Saraiva. 2010. p. 228ss.
[26] VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976. Coimbra: Almedina, 1998. p. 109ss.
[27] GOMES, Carla Amado. Risco e modificação do acto autorizativo concretizador dos deveres de protecção do ambiente. Coimbra:Coimbra Editora, 2007. p. 154ss.

considerando o indivíduo não em separado, mas como um conjunto, como sociedade, com fundamento no princípio da solidariedade.

Segundo Andrade, a perspectiva jurídico-subjetiva dos direitos fundamentais prevalece sobre sua perspectiva jurídico-objetiva.[28] Tal entendimento é calcado na ideia de que o indivíduo necessita mais ser protegido contra o Estado (Poder Público e Social), do que ser protegido contra outro indivíduo. Destarte, uma das finalidades dos direitos fundamentais é a proteção da dignidade da pessoa humana.[29]

O entendimento de liberdade e de dignidade da pessoa humana é a essência dos direitos fundamentais.[30] Já o valor da responsabilidade está ligado aos deveres fundamentais.[31] Nesse sentido, a responsabilidade tem relação com a liberdade, e esta deve ser exercida de forma que não envolva submissão aos demais sujeitos. Os direitos devem ser concedidos atrelados aos deveres, assim é ligada a ideia de indivíduos livres e responsáveis.

Ao declarar que não podem existir direitos sem deveres e vise-versa, Nabais reforça:

> Não há direitos sem deveres, porque não há garantia jurídica ou fáctica dos direitos fundamentais sem o cumprimento dos deveres do homem e do cidadão indispensáveis à existência e funcionamento da comunidade estadual, sem a qual os direitos fundamentais não podem ser assegurados nem exercidos. E não há deveres sem direitos, porque é de todo inconcebível um estado de direito democrático assente num regime unilateral de deveres.[32]

Os bens ambientais, como afirma Gomes,[33] são bens de uso coletivo e sua dimensão não material impossibilita reconhecer ao certo o quanto de aproveitamento cada pessoa pode ter, já que podem ser usados por qualquer um. Desse modo, no plano dos fatos, os bens ambientais pertencem a todos os seres humanos no Planeta Terra, já no plano jurídico, tanto os indivíduos que usufruem quanto os que devem obrigação à proteção ao meio ambiente,

[28] ANDRADE, op. cit., p. 160.
[29] Ibidem, p. 147.
[30] LINHARES, op. cit., p. 63.
[31] ANDRADE, op cit., p. 145-146.
[32] NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos*: contributo para a compreensão constitucional do Estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 1998. p. 119.
[33] GOMES, Carla Amado. *Risco e modificação do acto autorizativo concretizador dos deveres de protecção do ambiente*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. p. 180ss.

estabelecem obrigação de não provocar danos, exige um comportamento positivo do agente, com a finalidade dos bens ambientais saudáveis. O dever fundamental de proteção ao meio ambiente tem função defensiva e prestacional, de acordo com os verbos *defendê-lo* e *preservá-lo*, respectivamente.

Tendo como orientação a efetivação dos direitos sociais fundamentais, Alexy[34] concebeu estes direitos como posições jurídicas *prima facie* (mandados de otimização), que podem ser limitadas em graus variados, dependendo de cada caso. A norma que abrange extensa lista de opções para sua concretização, será reduzida em exame de ponderação ao alcance que sacrifique em menor escala o contraditório.

Para Alexy, o problema dos direitos fundamentais prestacionais está em como se pode impor ao Estado a realização de ações, através dos direitos subjetivos fundamentais, para o seu fim necessário.

Benjamim ensina que a Norma Constitucional dita o que o Estado não deve fazer (ação negativa), o que o Estado deve fazer (ação positiva) e ainda abrange toda a sociedade, no que tange ao direito/dever de proteção ao meio ambiente, para assim buscar a sustentabilidade ecológica.[35]

O direito de proteção deve ser compreendido como obrigação estatal na proteção da pessoa, diante de outrem que possa prejudicar seu direito fundamental, por meio de normas penais, processuais e/ou administrativas. Contudo, o dever fundamental de proteção ao meio ambiente, calcado nos direitos subjetivos fundamentais em nossa Constituinte, impõe ao Poder Público/Estado e também à coletividade ações positivas (fazer/dar) e negativas (abster-se) em prol do bem intergeracional que é o meio ambiente.

Consumo *versus* políticas públicas

Dentro da sociedade moderna, um dos fatores, senão o de maior peso diante dos problemas da escassez dos recursos ambientais, é o consumo exagerado. "[...] o meio ambiente é prejudicado pela insensatez consumerista, vez que os rejeitos da produção e o descarte posterior dos produtos usados

[34] ALEXY, op. cit., p. 256.
[35] BENJAMIN, op. cit., p. 133.

criam um verdadeiro caos ambiental, que induz à necessidade de haver Direito Ambiental, como meio de proteção ao ambiente".[36]

O modo como a sociedade vem se desenvolvendo aumenta o crescimento econômico; e a questão relacionada ao consumo tende a aumentar consecutivamente, apesar de que "o crescimento econômico é apenas uma das variáveis do desenvolvimento. No entanto, os índices quantitativos do crescimento econômico foram e continuam sendo desejados como indicadores universais, ou seja, como meio objetivo de comparação entre diferentes realidades".[37]

> Aparentemente o consumo é algo banal, até mesmo trivial. É uma atividade que fazemos todos os dias. Se reduzido à forma arquetípica do ciclo metabólico de ingestão, digestão e excreção, o consumo é uma condição, e um aspecto, permanente e irremovível, sem limites temporais ou históricos; um elemento inseparável da sobrevivência biológica que nós humanos compartilhamos com todos os outros organismos vivos.[38]

De acordo com Bauman, o consumo é um aspecto permanente do ser humano, o que quer dizer que nossa essência é consumista. O caso é que, além de sermos essencialmente consumistas, o consumo de hoje não é um consumo moderado, sustentável, de forma a se obter produtos para a subsistência; ao contrário, o consumo nos dias de hoje se torna cada vez maior por produtos cada vez menos importantes.

Segundo Santos e Dominiquini, em artigo intitulado "A Insustentabilidade da Obsolescência Planejada" referem que "toda sociedade é vítima da obsolescência planejada que é o motor secreto da sociedade de consumo. Trata-se de uma lógica perversa, cujo dogma impõe que se as pessoas não comprarem a economia não vai crescer".[39]

---

[36] PEREIRA, Agostinho Oli Koppe; HORN Luiz Fernando Del Rio. *Relações de consumo meio ambiente*. Caxias do Sul, RS: Educs, 2009. p. 12.

[37] SAMAGAIO, Florbela. Desenvolvimento: uma noção entre o imaginário e a realidade. *Revista Sociologia*, Porto, Portugal, v. IX, p. 103-146, 1999.

[38] BAUMAN, Zygmunt. *Vida para o consumo:* a transformação de pessoas em mercadoria. Trad. de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2008. BURSTYN, p. 37.

[39] SANTOS, Helena Roza dos; DOMINIQUINI, Eliete Doretto. *A insustentabilidade da obsolescência programada:* uma violação ao meio ambiente e aos direitos do consumidor. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=ea2af5ea4aabdca1>. Acesso em 15.01.2015

Contudo o mais correto seria ao menos transformar o consumo humano em um consumo sustentável, conceito que passou a ser construído a partir da expressão *desenvolvimento sustentável*, divulgada na Agenda 21, documento que traz as principais ações a serem tomadas pelos governos, para juntar a necessidade de crescimento dos países com a manutenção do equilíbrio do meio ambiente. Entre os temas principais desse documento, está a necessidade de mudanças de padrões de consumo, levando à conclusão de que ou se alteram os padrões de consumo, ou não haverá recursos naturais para garantir o direito das pessoas a uma vida saudável.

O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma) assim define consumo sustentável:

> Fornecimento de serviços e produtos que atendam as necessidades básicas, proporcionando uma melhor qualidade de vida enquanto minimizam o uso de recursos naturais e materiais tóxicos como também a produção de resíduos e a emissão de poluentes no ciclo de vida do serviço ou do produto, tendo em vista não colocar em risco as necessidades das futuras gerações.[40]

Como bem-explicado no capítulo anterior, o meio ambiente, como um direito fundamental a todos, deve ser preservado e sustentado de forma a resguardá-lo, sob pena de uma possível extinção dos seres vivos.

É notório que a troca regular de produtos aumenta a produção de lixo, e este lixo eletrônico, entre outros, contém metais pesados que podem contaminar o ambiente. Além disso, a obsolescência planejada estimula a produção, o que gera mais gastos de energia e de matérias-primas, além da emissão de muitos poluentes.

Na Constituição Federal, em seu art. 225, *caput*, dispõe: "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."

De acordo com a Lei 12.305/ 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, criada com base no citado art. 225 da Constituição Federal, também prevê princípios e objetivos básicos que tentam assegurar a

[40] Disponível em: <http://www.onubrasil.org.br/agencias-pnuma.php> Acesso em: 10 jan. 2015.

proteção ao meio ambiente, inclusive no que tange à responsabilidade partilhada entre Poder Público, fornecedores de produtos e consumidores, desde a fabricação até o fim da vida útil dos produtos, em relação também às suas embalagens e a forma correta do descarte delas, dentre outras, como pilhas, óleos, lâmpadas, produtos eletrônicos, etc., mas também o manejo correto de todo o lixo e sua devida reciclagem, senão, vejamos o seu art.3°, XII:[41]

> [...] é instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada.

Trata-se da responsabilidade pós-consumo dos produtores de resíduos sólidos, instrumento que, se bem-aplicado e futuramente ampliado a outros fatores, possa quem sabe minimizar a obsolescência planejada, levando à concepção de produtos com um ciclo de vida mais longo do que o atual.

Seguindo essa linha, no mesmo pensamento com a preservação do meio ambiente, também encontramos amparo no Código de Defesa do Consumidor, que prevê, como um direito básico dos consumidores, o direito à educação e divulgação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços (art. 6º, II, CDC),[42] bem como o direito à informação adequada e clara (art. 6º, III, CDC),[43] a fim de garantir que os consumidores tenham plena ciência de todas as características do produto, inclusive sobre sua durabilidade e maneira correta de descarte, de forma a garantir a plena liberdade de escolha dos consumidores no ato da aquisição de tais produtos, equilibrando, no final, a relação de consumo.

A sociedade tem direito de obter determinados serviços por meio do governo, competindo a este assegurar direitos aos cidadãos, inclusive, direitos fundamentais. O Poder Executivo é responsável, entre outras

[41] Lei 12.305/ 2010, 3°, XII.
[42] Código de Defesa do Consumidor. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm>.
[43] Código de Defesa do Consumidor. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm>.

atividades, em determinar políticas e programas necessários à efetivação das normas legais.

Nas políticas públicas, o próprio planejamento estatal tem por finalidade a obtenção do interesse público; desse modo, trata-se da materialização da alternativa já estabelecida pelo legislador, que, ao elaborar as normas ou os objetivos de ação executiva deve ao lado do gestor analisar os objetivos de equidade social.

As normas a serem seguidas pelo governo são tanto constitucionais quanto infraconstitucionais, e a nova ordem instituída deve estar em consonância com aquelas. Com isso, as políticas públicas contempladas em legislação ordinária incumbem o gestor a sua aplicação e sua regulamentação. "As políticas públicas consistem em um instrumento de intervenção na economia e na vida privada, consoante limitações e imposições previstas na própria Constituição, visando assegurar as medidas necessárias para a consecução de seus objetivos, o que demanda uma combinação de vontade política e conhecimento técnico".[44]

Desse modo, as Políticas Públicas viabilizam os direitos, e os instrumentos utilizados pelo governo para intervir na sociedade, na economia, na política, elaborando e realizando programas políticos em busca de melhores condições de vida aos seus cidadãos. "As políticas públicas podem ser conceituadas como instrumentos de execução de programas políticos baseados na intervenção estatal na sociedade, com a finalidade de assegurar a igualdade de oportunidade aos cidadãos".[45]

Contudo, deve-se observar, obrigatoriamente, que as políticas públicas devem estar diretamente voltadas às urgências sociais e às normas constitucionais; desse modo, os programas de ação governamental devem ser delimitados em direitos previstos, mesmo que de forma genérica, na Constituição.

A produção de políticas públicas relacionadas ao meio ambiente é competência do Poder Legislativo, que representa a vontade popular. O preceito deve ser seguido por toda a sociedade. No que tange à execução e implementação das políticas públicas a competência é do Poder Executivo.

---

[44] APPIO, Eduardo. *Controle judicial das políticas no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2003. p. 143.
[45] Ibidem, p. 144.

A participação social na proteção ambiental é muito importante, inclusive pela fiscalização da Administração Pública, que ocorre igualmente por intermédio do Poder Judiciário, mediante interposição de Ações Populares (ingressadas por cidadãos) e através do Ministério Público representando os interesses da sociedade, quando averiguada a ineficiente implementação de políticas públicas para garantir a proteção dos direitos fundamentais (nos quais faz parte a preservação ambiental).

Atualmente, a administração pública é inquirida e chamada a apresentar soluções para as demandas sociais. A participação cada vez maior da população na vida política é relevante para o fortalecimento do processo democrático no Brasil.

Conclusão

Como foi exposto, a sociedade contemporânea é uma sociedade de consumo, em que as habilidades publicitárias e a obsolescência programada mantêm os consumidores presos em uma espécie de cilada, num modelo de crescimento econômico pautado na aceleração do ciclo de acumulação do capital, deduzindo-se em produção e consumo e mais produção.

O dever de proteção ambiental foi intensivo na Constituição brasileira de 1988, e expresso em seu art. 225. O meio ambiente é tido como direito fundamental, por ser um direito de todos e intergeracional, tanto para as presentes quanto para as futuras gerações.

Tendo em vista a escassez dos bens naturais, a problemática de uso comum do povo foi também transformada em dever de preservação tanto para a sociedade quanto para o Poder Público.

O desenvolvimento do Estado Moderno foi seguido da ampliação do rol dos direitos fundamentais. O Estado liberal, caracterizado pela consagração dos direitos civis e políticos, cuja implementação dependia somente da abstenção estatal, deu lugar ao Estado Social, qualificado pela ordem constitucional de implementação dos direitos de igualdade, também denominados de direitos fundamentais sociais, que visam à proteção da dignidade da pessoa humana e, consequentemente, a proteção do meio ambiente.

A partir de então, os diretos fundamentais sociais se tornaram a essência das Constituições contemporâneas. Entretanto, entre o reconhecimento desses direitos e sua efetivação, ainda existe uma lacuna decorrente, sobretudo, da separação rígida entre os Poderes.

Como um direito fundamental, o meio ambiente deve ser preservado a todo custo, mas infelizmente o que mais se observa é o que se pode designar uma imersão do ser humano em uma cápsula, contendo nela somente ele e seus objetos, seus pertences, tecnologicamente mais eficazes com o passar dos tempos, e cada vez mais distantes da natureza.

Observa-se que a obsolescência planejada anda concomitantemente de mãos dadas com o consumismo, mas é, na verdade, fruto de uma concepção de desenvolvimento que se pauta pelo crescimento econômico, sem levar em consideração como crescemos.

O marketing do produto a ser vendido é passado pelos meios de comunicação e deve ser levado em consideração quando se fala em Obsolescência Planejada, pois chega aos consumidores de forma tão avassaladora, que a pessoa muitas vezes se sente na obrigação de obter determinado produto, para se enquadrar em determinada classe social, ou por machismo ou por várias questões tão abrangentes, que não é possível aprofundá-las neste breve trabalho, mas que, ao citá-las, passamos a sentir na própria pele aquilo de que se trata.

Ademais, as propagandas são feitas para que o consumidor adquira o produto ofertado, e são cada vez mais apelantes, desde que vendam o produto, não se importando se, para fabricá-lo, tiveram que ser derrubadas dez ou um milhão de árvores, ou foi necessário matar animais condenados à extinção.

Dado o modo como está sendo perpetuado o modelo de desenvolvimento atual, não há solução, apenas paliativos que podem ser trazidos do campo jurídico, através de princípios e legislação reguladora e, também, pelo campo político, através de planejamento e políticas públicas, que busquem implementar uma gestão, de acordo com essas normas e princípios, e ambos poderes visando mitigar o problema, principalmente, no que tange à obsolescência planejada.

Referências

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais.* Trad. de Virgílio Afonso da Silva da 5. ed. alemã Theorie der Grundrechte, publicada pela Suhrkamp Verlag (2005) p. 254-268.

APPIO, Eduardo. *Controle judicial das políticas no Brasil.* Curitiba: Juruá, 2003.

BAUMAN, Zygmunt. *Vida para o consumo*: a transformação de pessoas em mercadoria. Trad. de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2008.

BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e. *Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira*. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MORATO LEITE, José Rubens (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 73.

BIANCHI, Patrícia. *Eficácia das normas ambientais.* São Paulo: Saraiva, 2010.

CAMPBELL, Colin. *A ética romântica e o espírito do consumismo moderno*. Rio de Janeiro: Rocco, 2001.

CAPELLA, Vicente Bellver. *Ecología:* de las Razones a los Derechos. Granada: Comares, 1994.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Aspectos do direito constitucional contemporâneo.* 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

GAVIÃO FILHO, Anísio Pires. *Direito fundamental ao ambiente.* Porto Alegre. Livraria do Advogado, 2005.

GOMES, Carla Amado. *Risco e modificação do acto autorizativo concretizador dos deveres de protecção do ambiente.* Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

GRINOVER, Ada Pellegrini; CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

HOLANDA, Aurélio Buarque. *Dicionário da Língua Portuguesa*. 8. ed. Curitiba: Positivo. 2010.

LATOUCHE, Serge. *O pequeno tratado do crescimento sereno*. Lisboa: Setenta, 2012.

LOPES OLSEN, Ana Carolina. *Direitos fundamentais sociais.* Curitiba: Juruá, 2011.

LUTZENBERGER, José A. *Crítica ecológica do pensamento econômico.* Porto Alegre/RS: L & PM, 2012.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*: doutrina, jurisprudência, glossário. 7. ed. ref., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2011.

PEREIRA, Agostinho Oli Koppi; HORN, Luiz Fernando Del Rio. *Relações de consumo:* meio ambiente. Caxias do Sul, RS: Educs, 2009.

SAMAGAIO, Florbela. Desenvolvimento: uma noção entre o imaginário e a realidade. *Revista Sociologia*, Porto, Portugal, v. IX, 1999.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional.* 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976.* Coimbra: Almedina, 1998.

SITES DE PESQUISA:

RELATÓRIO Planeta Vivo WWF, 2014. Disponível em: <file:///C:/Users/MARILIA/Downloads/relatorio_planeta_vivo2014_sumario%20(1).pdf> . Acesso em: jun. 2015.

SANTOS, Helena Roza dos; DOMINIQUINI, Eliete Doretto. *A insustentabilidade da obsolescência programada:* uma violação ao meio ambiente e aos direitos do consumidor. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=ea2af5ea4aabdca1>. Acesso em: 15 jan. 2015.

Lei 7.347 24/07/85 – Lei da Ação Civil Pública
Site do Governo Federal: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>.

Constituição Federal de 1988:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal: Tribunal Pleno. Mandado de Segurança n.º 22.164-0/SP. Impetrante Antônio de Andrade Ribeiro Junqueira. Impetrado: Presidente da República. Relator Ministro Celso de Mello. Julgamento em: 30 de outubro de 1995. Publicado em 17 de novembro de 1995. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85691>. Acesso em: 15 jan. 2015.

<http://www.mobilizadores.org.br/wp-content/uploads/2014/07/RESPOSTA-FORUM-1-OBSOLESCENCIA-PLANEJADA.pdf>.

30 anos de jornalismo e democracia no Brasil: legitimidade política, econômica e social

Agemir Bavaresco*
Giovane Martins**
Brenda Bones***

Na trajetória de 30 anos de democracia no Brasil, a mídia e, especificamente, os jornais, divulgaram sua opinião sobre as instituições políticas e o desenvolvimento econômico e social do País. Será que os editoriais de jornais legitimaram, como expressão da opinião pública, o processo de democratização do País? Qual foi o posicionamento dos editoriais a respeito dos fatos selecionados na pesquisa empírica dos jornais? Trata-se de uma pesquisa interdisciplinar que analisa os editoriais de jornais, a partir de três fatos: Eleição direta em 1989, implementação do Plano Real em 1994 e o 10º ano de implementação do Programa Bolsa Família (2013), para aferir o grau de legitimidade do sistema democrático brasileiro, sob a dimensão política, econômica e social. Será feito um levantamento documental disponível no acervo digital de jornais de cada época dos fatos selecionados. A legitimidade política, econômica e social desenvolveu-se à medida que as estruturas de publicidade alcançavam autonomia, garantindo a livre expressão da opinião, através das mídias e, especificamente, nos jornais. A cidadania tornou-se crítica, permitindo a legitimação de novas demandas, construindo novos cenários sociopolíticos. Assim, a democracia nestes 30 anos alcançou um certo nível de estabilidade, atravessada por contradições que exigem novas mediações democráticas.

* Doutor em Filosofia pela Universidade Paris 1 (Panthéon-Sorbonne). Professor e coordenador do PPG Filosofia/PUCRS. Coordenador do Grupo Pesquisa CNPq Filosofia & Interdisciplinaridade. *E-mail:* abavaresco@pucrs.br; site: www.abavaresco.com.br
** Acadêmico em Filosofia da PUCRS. Bolsista CNPq. *E-mail*: giovane.martins1994@gmail.com
*** Acadêmica em Comunicação da PUCRS. Bolsista BPA. *E-mail*: brenda.bones@acad.pucrs.br

Legitimidade da democracia

Muitos regimes democráticos surgidos ao longo do século XX oscilaram entre dois cenários: alguns foram incapazes de sobreviver por muito tempo e outros funcionam mal. O funcionamento efetivo dos regimes democráticos depende do apoio popular e da legitimidade atribuída às instituições políticas pelos cidadãos. A consolidação dos novos regimes, nos processos de democratização em todo o mundo, depende de um apoio atitudinal estável ao novo regime entre os seus cidadãos. O ponto de vista das atitudes e um regime democrático está consolidado, quando a maioria da opinião pública acredita que os procedimentos e as instituições democráticas constituem o modo mais apropriado de governar a vida na sociedade.[1]

Gunther e Monteiro, no artigo *Legitimidade política em novas democracias* (2003),[2] apresentam três atitudes em relação à democracia: a legitimidade democrática, ou o apoio difuso à democracia; a satisfação ou a insatisfação com o desempenho da democracia; e a indiferença política.

a) *Legitimidade democrática ou apoio* à *democracia*: É um conceito que diz respeito às crenças dos cidadãos de que a política democrática e as instituições da democracia representativa são o mais apropriado regime de governo. Trata-se de um tipo ideal, uma vez que se considera a democracia, apesar das falhas e defeitos, melhor em suas instituições do que quaisquer outras que possam ser estabelecidas. Ou, ainda, a democracia é considerada a "menos ruim" de todos os regimes de governo. Enfim, a legitimidade democrática é a crença de que analisada a conjuntura e as condições de um

[1] GUNTHER, Richard; MONTEIRO, José Ramón. Legitimidade política em novas democracias. *Opinião Pública*, Campinas, vol. IX, n. 1, 2003, p. 2.

[2] "Não há um consenso claro sobre se as atitudes de apoio à democracia, de um lado, e a cidadania democrática, de outro, constituem um único domínio atitudinal, ou se são empiricamente distintas uma da outra. Em estudos empíricos de atitudes e comportamentos na Bulgária, Chile, Grécia, Hong Kong, Hungria, Itália, Espanha e Uruguai, encontramos provas claras de que essas atitudes são conceitual e empiricamente distintas, formando três dimensões atitudinais diferentes: apoio difuso à democracia, satisfação com o desempenho da democracia e indiferença política. Esses três grupos têm correlatos comportamentais bem diferentes: a insatisfação leva a votos contra o partido que está no poder; uma falta de apoio difuso ao sistema está associada ao voto nos partidos antidemocráticos; e a indiferença leva a um baixo envolvimento dos cidadãos na política democrática. Não encontramos provas consistentes de que o apoio difuso à democracia (um componente chave da legitimidade do regime) dependa da satisfação com o desempenho da democracia". (GUNTHER; MONTEIRO, op. cit., p. 1).

país, nenhum outro tipo de regime poderia garantir a efetivação das metas da sociedade local.[3]

b) *Satisfação ou insatisfação com o desempenho da democracia*: A satisfação ou insatisfação com o desempenho das instituições democráticas existentes emerge da comparação entre o que se tem e o que se deveria ter, ou seja, com a capacidade de o governo enfrentar eficazmente e resolver os problemas e as necessidades dos cidadãos. A insatisfação política é a expressão do desagrado dos cidadãos, no que se refere ao desempenho do governo ou ao regime democrático, pois ele não está cumprindo o desejo dos cidadãos.[4]

c) *Indiferença política*: Diferente das atitudes de apoio ou satisfação com a democracia, a indiferença política é uma atitude política de alienação ou afastamento dos membros de suas instituições políticas essenciais. Essa atitude tem vários sintomas, tais como "o desinteresse pela política, um sentimento de ineficácia pessoal, cinismo e desconfiança, a crença de que as elites políticas não se importam com o bem estar dos outros cidadãos e um sentimento geral de alienação do sistema político".[5] Essa atitude compartilha com a de insatisfação/descontentamento um sentimento negativo em relação à política, porém, a insatisfação é diferente, pois ela tem fluxos e refluxos, isto é, depende das avaliações momentâneas ou conjunturais do desempenho dos governantes ou das instituições democráticas. Enquanto a indiferença fixa-se em algum estágio do processo de socialização, a insatisfação é marcada pelo fator partidário, isto é, os adeptos dos partidos de oposição estão mais insatisfeitos com o desempenho do governo do que aqueles que se identificam com o partido no poder.[6]

Os autores Gunther e Monteiro afirmam que estas três atitudes acima descritas são empiricamente diferentes, conforme estudos experimentais realizados sobre a Espanha. Por exemplo, a legitimidade democrática ficou estável desde o final da década de 70 até a metade da década de 80, do século XX. A indiferença política permaneceu também estável naquele período, não obstante a euforia com a democratização e o breve período de desencanto

[3] GUNTHER; MONTEIRO, op. cit., p. 6.
[4] Ibidem, p. 5-6.
[5] Ibidem, p. 6.
[6] Ibidem, p. 6.

que se seguiu. Ao contrário, as atitudes de satisfação/insatisfação flutuaram durante o mesmo período. O nível de satisfação dos cidadãos, durante o período da nova democracia espanhola, por volta de 1977, a respeito do desempenho da democracia, do governo, da situação política do país e das condições da economia foram todas positivas. Depois, todas caíram para um nível muito baixo em 1981, período que coincidiu com a crise econômica espanhola. Em seguida, todas subiram por volta de 1990, após uma década de forte crescimento econômico, e declinaram novamente quando surgiram vários escândalos envolvendo o governo socialista, quando a economia resvalou para a recessão em 1992. E enfim todas subiram quando a economia se recuperou, na metade dos anos 90. Essa pesquisa do caso espanhol mostra, no período estudado, a estabilidade das atitudes, no que diz respeito à legitimidade democrática e à indiferença política. Entretanto, que há uma grande flutuação da atitude de satisfação quanto ao desempenho da democracia, do governo e das condições da economia. Os autores concluem que a legitimidade e a satisfação são duas atitudes diferentes que, por sua vez, se mantêm independentes de atitudes relacionadas com a indiferença política.[7] Os autores aplicaram esta pesquisa das três atitudes, em relação à democracia espanhola, a outras novas democracias: Uruguai (1994) Chile (1993 e 1999); Grécia (1996), Bulgária (1996), Hungria (1998) e Hong Kong (1998). Mais ou menos todos esses países passaram pela transição de regimes autoritários para a chamada "terceira onda" de democratização.

O apoio aos novos regimes democráticos "depende da satisfação dos cidadãos com o desempenho do governo e das instituições democráticas. E a satisfação com este desempenho, por sua vez, conforme os dados empíricos da maioria dos países indicaram, depende, em larga medida, da satisfação com o desempenho da economia".[8]

Considerando a pesquisa de Gunther e Monteiro sobre as três atitudes em relação à democracia, pode-se ponderar que a legitimidade da democracia está muito relacionada ao desempenho econômico de um governo. No caso específico de nossa pesquisa, em relação aos 30 anos de democracia brasileira, pode-se incluir o Brasil dentre estas conclusões, no

[7] Ibidem, p. 7-8.
[8] Ibidem, p. 33.

que diz respeito às três atitudes e às aproximações das implicações teóricas do estudo dos autores referidos. O Brasil é um dos novos regimes democráticos, que igualmente passou por um longo período de governos autoritários e que começou na década de 80 o processo de transição para a democracia, culminando em 1989 com a primeira eleição direta para presidente da República.

Apresentamos, a seguir, os parâmetros e o método usado para analisar três fatos na trajetória dos 30 anos de democracia no Brasil. Em nosso entendimento, esses fatos estão localizados em três tempos importantes da história recente brasileira: no início (Eleições, 1989), quase no meio (Plano Real, 1994) e mais para o fim (Programa Bolsa Família, 2013), que se tornaram constituintes das instituições e deram legitimidade ao processo de democratização do País. É um retrato que nos dá um diagnóstico em três dimensões da evolução da experiência da democracia brasileira: a dimensão política, econômica e social.

Três fatos constituintes dos 30 anos de democracia brasileira: eleição direta, plano real e bolsa família

A pesquisa consiste num estudo de conteúdo sobre os editoriais de jornais brasileiros em diferentes estados, suas ideologias e seus posicionamentos no tratamento de três fatos que marcaram os 30 anos de Democracia no Brasil.

A escolha dos fatos está relacionada à dimensão da legitimidade da Democracia, como um dos focos relevantes no contexto dos 30 anos de Democracia no Brasil. O primeiro fato diz respeito à primeira eleição direta em 1989, após 21 anos de ditadura militar, como um marco no exercício do voto popular, sendo uma das constituintes da legitimidade democrática. O segundo fato escolhido foi a implementação do Plano Real (fevereiro de 1994), considerando que o descontrole da inflação causava uma insegurança na sociedade, tendo o referido plano econômico uma finalidade de estabilidade monetária. Por fim, a escolha do fato do aniversário do Programa Bolsa Família, no seu 10º ano de vigência (2013), mostra o grau de inclusão social e a consequente satisfação com o sistema democrático.

O objetivo da pesquisa é analisar o posicionamento da imprensa, no que diz respeito aos três fatos: eleição direta em 1989, implementação do Plano Real em 1994 e 10º ano de implementação do Programa Bolsa Família (2013), para aferir o grau de legitimidade do sistema democrático brasileiro.

Parametrização para aferir editoriais dos jornais

A metodologia adotada para proceder à observação de jornais publicados foi selecionar editoriais de cada fato: Eleição de 1989, Plano Real (1994) e Bolsa Família (2013).

Inicialmente, a pesquisa dos jornais ocorreu no *Museu da Comunicação Hipólito José da Costa*, em Porto Alegre. No entanto, a pesquisa pode prosseguir no Museu por questões práticas, como o excesso de tempo necessário para a análise presencial dos editoriais, a burocratização para o acesso ao Museu, os horários disponíveis e a baixa quantidade de jornais, com editoriais nos períodos selecionados para a pesquisa. A pesquisa se deslocou então para o campo digital, mais especificamente, na Hemeroteca da Biblioteca Nacional Digital (BND). No entanto, o acervo disponível na Biblioteca não continha exemplares suficientes para a pesquisa nos períodos selecionados. Os únicos jornais disponíveis digitalmente na BND eram o *Jornal do Commércio* e o *Jornal do Brasil*, que foram analisados na pesquisa. Os outros editoriais, presentes neste artigo, foram retirados dos acervos dos próprios *sites* desses jornais, como é o caso do Jornal *O Globo*, da *Folha de S. Paulo* e do jornal *O Dia*.

Portanto, o primeiro **critério para a escolha dos jornais** foi a disponibilização do acervo digital no período pesquisado; depois, o critério quantitativo, isto é, os jornais que tivessem o mínimo de cinco (5) editoriais sobre o tema pesquisado. O **critério para a seleção dos editoriais** baseou-se no seguinte aspecto: Quando a Eleição, ou o Plano Real, ou o Bolsa Família era o foco central do Editorial.

O total de jornais consultados foi de 15 (quinze): Dez (10) no Museu da Comunicação Hipólito José da Costa e cinco (5) nos acervos disponíveis na internet. Porém, dos 15 jornais acessados optou-se pela seleção de quatro (4) para atender os nossos objetivos: *Folha de S. Paulo*, *Jornal do Brasil*, *Jornal do Commercio*, *O Dia* e *O Globo*.

Quanto ao **método de análise do conteúdo** dos editorais, cabe inicialmente observar que, na obra *A opinião do jornalismo brasileiro*, o autor esclarece que o editorial,

> [...] nas sociedades capitalistas, reflete não exatamente a opinião dos seus proprietários nominais, mas o consenso das opiniões que emanam dos diferentes núcleos que participam da propriedade da organização. Além dos acionistas majoritários, há financiadores que subsidiam a operação das empresas, existem anunciantes que carreiam recursos regulares para os cofres da organização através da compra de espaço, além de traços do aparelho burocrático do Estado que exerce grande influência sobre o processo jornalístico pelos controles que exerce no âmbito fiscal, previdenciário, financeiro.[9]

Os editoriais dos jornais, segundo Beltrão (1980), podem ser dos seguintes tipos: a) "Preventivo", quando focaliza aspectos novos que podem produzir mudanças; b) "De ação", quando apreende o impacto de uma ocorrência; c) "De consequência", quando aponta para repercussões e efeitos.[10] Seguindo esta classificação, propomos a seguinte metodologia de identificação da posição do editorial dos jornais:[11]

1 – De quem ou do que o editorial fala?

2 – Se for sobre um dos assuntos do nosso interesse, por que ele fala do assunto?

3 – Qual a "espécie" de editorial (preventivo, de ação ou de consequência)?

4 – As mudanças produzidas são consideradas positivas? (Se for preventivo); ou os impactos da ocorrência são positivos? (Se o editorial for de ação); ou as consequências são consideradas positivas? (Se o editorial for de consequência).

5 – Se os aspectos forem considerados negativos, nos três tipos de editoriais: O jornal defende o tema (Eleição direta, Plano Real ou Bolsa Família) apesar desses aspectos?

---

[9] MELO, José Marques de. A opinião do jornalismo brasileiro. Petrópolis: Vozes, 1985. p. 79.
[10] Ibidem, p. 61.
[11] Cabe frisar que nesse método de análise de conteúdo buscamos apenas identificar os indicadores da posição do jornal, ao invés de fazer uma análise exaustiva do conteúdo dos editoriais, que desviaria o foco da nossa delimitação do campo específico da pesquisa. Analisar o conteúdo dos editoriais implicaria uma outra pesquisa que poderá ser objeto de futuras investigações.

- Se ele não defender, provavelmente, vai exigir do governo alguma alternativa, ou o próprio editorial irá propô-la.
- Se defender o tema, apesar dos aspectos negativos, classificar como "a favor": Um jornal pode criticar a forma como o processo eleitoral ocorre, mas no fim deixar claro que as eleições diretas ainda assim são a melhor opção, por exemplo.
- Se os aspectos forem positivos e o jornal defender o tema, classificar como "a favor".
- Se não defender o tema e os aspectos forem negativos, classificar como "contra".
- Se o jornal apontar aspectos positivos e negativos e não oferece um posicionamento sobre eles, classificar como "misto".

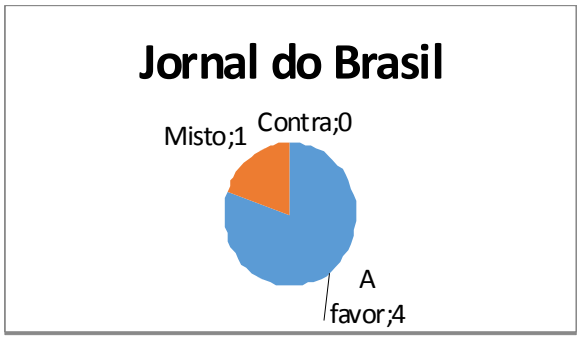
Usamos como **referenciais teóricos** autores como Luiz Beltrão, *Jornalismo opinativo* (1980); José Marques de Melo. *A opinião do jornalismo brasileiro* (1985) para analisar o conteúdo dos editoriais dos jornais; e Richard Gunther e José Ramón Monteiro e seu artigo "Legitimidade política em novas democracias" (2003), entre outros, visando a demostrar a relação entre os editoriais dos jornais e seu posicionamento para legitimar a Democracia.

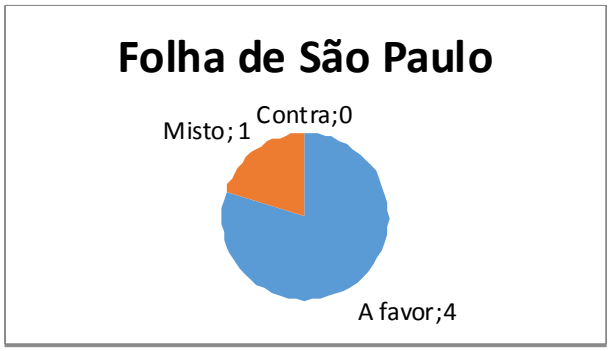
Gráficos e tabelas da pesquisa[12]

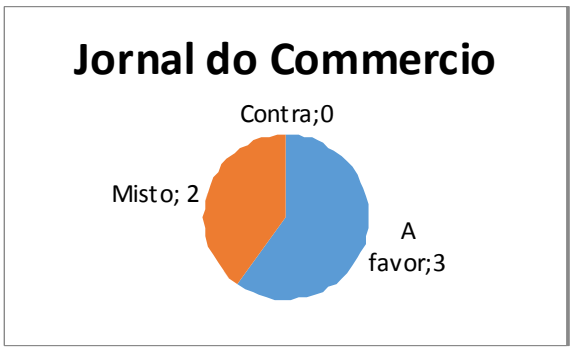
O **método de tabulação** utilizado foi o preenchimento da planilha Excel (ver anexo), na qual foram inseridos os editoriais observados e as três perguntas a respeito dos três fatos e o posicionamento do jornal: A favor, contra ou misto? O estudo empírico identificou o posicionamento dos editorias dos jornais selecionados, conforme os gráficos abaixo descritos:

[12] Agradecemos ao Prof. André Salata (PPG Ciências Sociais PUCRS) pela assessoria prestada na elaboração dos parâmetros para coleta dos dados da pesquisa.

1) Primeira eleição direta







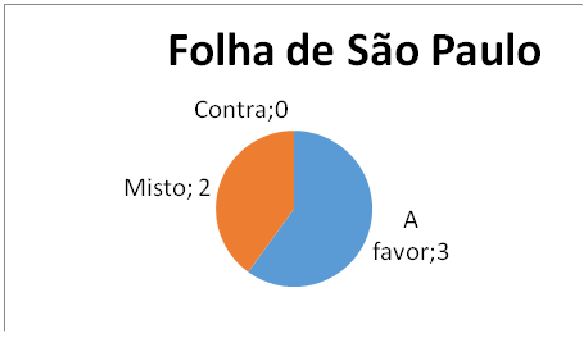
Primeira eleição direta pós-ditadura (1989): No primeiro período selecionado para a análise, a primeira eleição direta, em 1989, a pesquisa empírica foi realizada nos seguintes jornais: Jornal do Brasil (RJ),[13] Folha de S. Paulo[14] e Jornal do Commercio (RJ).[15]

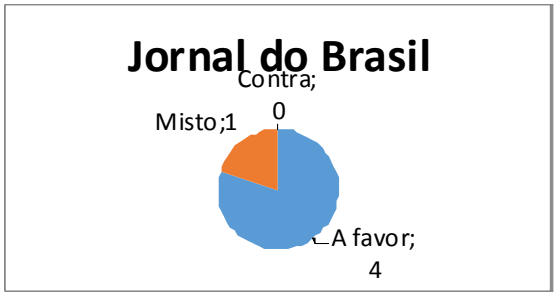
[13] Fundado em 1891, o Jornal do Brasil (RJ) esteve presente em todas as crises políticas do século XX, sendo acusado de apoiar a ditadura militar. Em 2010, deixou de ser impresso e passou a ser distribuído exclusivamente em formato digital.

[14] Fundada em 1921, a Folha de S. Paulo buscava representar a classe trabalhadora urbana da cidade. É acusada de ter colaborado com o regime militar no Brasil. Atualmente, é o segundo maior jornal em circulação do País.

No Jornal do Brasil, foi verificado que dos 5 editoriais analisados, 4 eram a favor das eleições diretas e 1 misto. Na Folha de S. Paulo os números se repetem, 4 editoriais foram a favor e 1 foi misto. Já no último jornal analisado daquele período, o Jornal do Commercio, 2 editoriais foram classificados como misto e 3 como a favor.

2) Plano Real





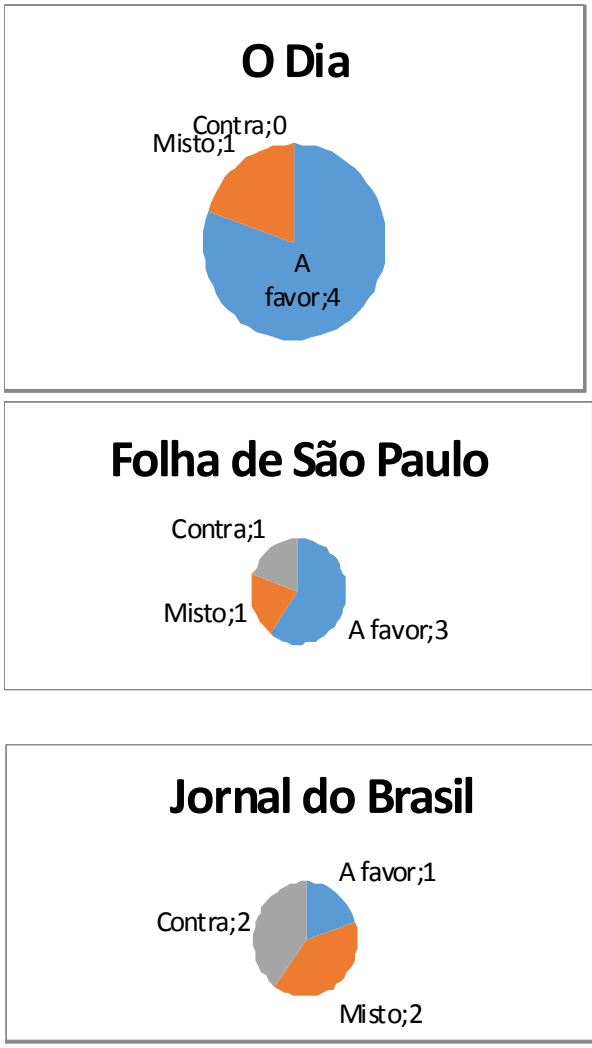
Implementação do Plano Real (1994): No período do Plano Real, segundo período selecionado para a realização da pesquisa empírica, os

[15] É um dos jornais em circulação mais antigos da América Latina, tendo sido fundado em 1824. Seu foco é voltado para questões econômicas e atualmente é disponibilizado principalmente por meio digital.

jornais analisados foram: Jornal do Commercio (RJ), Folha de S. Paulo e Jornal do Brasil (RJ).

No Jornal do Commercio todos os 5 editoriais selecionados para a análise foram classificados como misto. Na Folha de São Paulo, 3 dos editoriais foram a favor e 2 mistos. Já no Jornal do Brasil, 4 foram classificados como a favor e 1 classificado como misto.

3)Programa Bolsa família



10º ano Implementação do Programa Bolsa Família (2013): No ano do aniversário de 10 anos do Bolsa Família, terceiro período que foi analisado,

foram selecionados os jornais O Dia (RJ),[16] Folha de S. Paulo e Jornal do Brasil (RJ).

No jornal O Dia, 4 dos 5 editoriais analisados foram classificados como a favor do Bolsa Família e 1 foi misto. Na Folha de S. Paulo, 3 editoriais foram a favor, 1 contra e 1 misto a respeito do programa Bolsa Família. Já no Jornal do Brasil, 2 foram classificados como contra, 1 como a favor e 2 mistos.

Descrição e análise dos resultados

A pesquisa analisou três jornais de cada evento escolhido ao longo dos 30 anos de democracia no Brasil, coletando cinco editoriais de cada jornal. No tema das *eleições diretas*, os seguintes jornais foram analisados, no período de 1º/8/1989 até o dia das eleições (15/10/1989): 1) Jornal do Brasil; 2) Folha de S. Paulo; 3) Jornal do Commercio. Na *estabilização monetária*, no período de 1º/3/1994 (data da criação do URV, último passo de transição ao Real) até 15/7/1994, analisamos os seguintes jornais: 1) Jornal do Brasil; 2) Folha de S. Paulo; 3) Jornal do Commercio. Por fim, na análise dos 10 anos de Bolsa Família, a pesquisa consultou os jornais: 1) O Dia; 2) Folha de S. Paulo; e 3) Jornal do Brasil.

Partindo do pressuposto de que os editoriais dos jornais expressam a opinião pública mais ou menos geral do momento e do cenário vigente na época da primeira eleição direta, em 1989, constata-se que 76,5% dos editoriais são "a favor" da legitimidade democrática, ou seja, se somarmos esse percentual com as opiniões mistas (26,5%), que fazem apenas ponderações sobre a forma de organização das eleições e não são contra a eleição, temos um apoio majoritário à democracia (Ver pesquisa abaixo, item 2).

No que diz respeito ao Plano Real implantado em 1994 e que tinha por objetivo a estabilização monetária, as opiniões manifestam-se 46,5% a favor, 53,5% misto e nenhuma contra. Havia uma situação de instabilidade devido à inflação histórica no País e, após várias tentativas de mantê-la sob controle, havia muita dúvida sobre o sucesso do novo plano. Daí esta opinião mista dos

[16] Fundado em 1951, o jornal *O Dia* passou por diversas mudanças de donos e por linhas editoriais. Também é conhecido por apoiar o golpe de Estado de 1964. Cabe informar que foi trocado o Jornal do Commercio pelo Jornal O Dia, porque aquele não está disponibilizado em formato digital na Hemeroteca da Biblioteca Nacional Digital (BND).

editoriais manifestando-se a favor, porém, com muitas inquietações e receios dos perigos e riscos a respeito do Plano Real. Depois da implantação, verificou-se uma efetiva estabilização na moeda e economia brasileira, o que deu legitimidade à democracia brasileira no período. A constatação desta variável aproxima a análise de Gunther e Monteiro (2003) ao caso do Brasil, confirmando que a satisfação com a democracia depende sobretudo do desempenho da economia.

Enfim, quanto ao Programa Bolsa Família, não obstante a maioria dos editoriais manifestarem-se favoravelmente (53,5%), foi o único fato avaliado que apresentou editoriais contra (26%) a tal programa de inclusão social. Esta variável diz respeito à satisfação ou insatisfação com o desempenho do governo em resolver os problemas das necessidades dos cidadãos. De um lado, há a opinião favorável ao Plano Bolsa Família, enquanto procura dotar os cidadãos de uma renda mínima para educação, saúde e alimentação; de outro, há uma opinião contrária, manifestando a insatisfação, em relação às instituições democráticas, para tornarem as pessoas verdadeiros cidadãos, por exemplo, no título do editorial: "Muito recurso, pouca cidadania" do Jornal do Brasil de 7 de outubro de 2013. Há uma comparação entre a realidade e o desejo do que deveria ser uma sociedade democrática integral.

Assim, o resultado quantitativo da análise se encontra no quadro abaixo:

ELEIÇÕES DIRETAS				
Tema	Jornal	A favor	Contra	Misto
Eleições Diretas	Jornal do Brasil	4	0	1
Eleições Diretas	Folha de S. Paulo	4	0	1
Eleições Diretas	Jornal do Commercio	3	0	2
		Total: 11	0	4
		Percentual: 73,5 %	0 %	26,5%
PLANO REAL				
Tema	Jornal	A favor	Contra	Misto
Plano Real	Jornal do Brasil	4	0	1

Plano Real	Folha de S. Paulo	3	0	2
Plano Real	Jornal do Comércio	0	0	5
		Total: 7	0	8
		Percentual: 46,5 %	0 %	53,5 %
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA				
Tema	Jornal	A favor	Contra	Misto
Bolsa Família	O Dia	4	0	1
Bolsa Família	Folha de S. Paulo	3	1	1
Bolsa Família	Jornal do Brasil	1	2	2
		Total: 8	3	4
		Percentual: 53,5 %	20 %	26,5 %

Dos resultados, é importante ressaltar como cada jornal se comprometeu com os assuntos. Começando pelas *Eleições Diretas*:

- o **Jornal do Brasil** publicou quatro artigos favoráveis às eleições democráticas e apenas um artigo de opinião mista, problematizando a forma como as eleições foram organizadas, no dia 15/10/1989;
- a **Folha de S. Paulo**, assim como o Jornal do Brasil, publicou apenas um editorial com opinião mista e outros quatro a favor das Eleições Diretas. O artigo misto tratava do mesmo problema analisado pelo Jornal do Brasil: a candidatura repentina de Sílvio Santos e a organização das eleições;
- o **Jornal do Commercio**, por sua vez, escreveu três artigos favoráveis às eleições e dois mistos. Os três primeiros, de 8/10 a 26/10, foram favoráveis, enquanto os dois últimos, respectivamente nos dias 10 e 14 de novembro, nas vésperas das eleições, levantaram questões sobre a representação política e sobre se as eleições causariam alguma mudança efetiva na crise que afetava o Brasil no período.

No *Plano Real*, os jornais demonstraram um posicionamento mais claro:

- o **Jornal do Brasil** assumiu, em todos os editoriais (com apenas uma exceção, como consta a seguir), um posicionamento clara e assumidamente favorável à estabilização monetária, por meio do Plano Real. Em apenas um editorial, em 1º/4/1994, o jornal manifestou uma postura mista, apontando possíveis problemas que poderiam ocorrer, após a nova moeda entrar efetivamente em circulação;
- a **Folha de S. Paulo** também manifestou apoio à estabilização, como ficou evidente no editorial de título sugestivo "Equilíbrio já". No entanto, três dos editoriais analisados são favoráveis e dois mistos. A preocupação da Folha, assim como a do Jornal do Brasil, parecia estar relacionada ao modo como o governo faria a transição e como o mercado reagiria a ela;
- o **Jornal do Commercio**, por sua vez, assumiu uma posição mista nos cinco editoriais analisados. Uma das principais questões levantadas pelo jornal foi a forma, nos termos do jornal, "irresponsável" com a qual o governo tratou o tema, tornando uma espécie de "crime" falar sobre as "consequências negativas e inevitáveis" que o plano causaria a curto e médio prazo. Mesmo afirmando que a estabilização monetária era necessária, o jornal manteve uma postura "desconfiada" perante o Plano Real.

Por fim, sobre dez anos do *Programa Bolsa Família*:

- o jornal **O Dia** publicou cinco editoriais favoráveis e um misto sobre o Bolsa Família, apontando para os problemas sociais que o programa ajudou a diminuir, sendo uma peça essencial para isso;
- a **Folha de S. Paulo** publicou um editorial contra o Bolsa Família, um misto e três a favor, em períodos de tempo distantes um do outro. Isso pode indicar um reconhecimento momentâneo dos benefícios do programa e também uma crítica política ao modo como o programa, sozinho, não resolve o problema da miséria no Brasil;
- o **Jornal do Brasil** publicou, em um período de tempo relativamente próximo (junho e outubro de 2013), dois artigos contrários ao Bolsa Família, questionando a suposta compra de votos do PT e a falta de

incentivo à cidadania, que o programa incentivaria ao apenas ajudar os mais necessitados. Em outros dois arts., em 2010 e em 2014, o jornal apresenta uma posição mista e, em um único artigo em janeiro de 2014, o programa é destacado apenas sob os seus aspectos positivos.

Após apresentarmos a pesquisa de conteúdo de editoriais dos jornais, a partir da amostra de três fatos, segue-se um balanço avaliativo desse período, apontando padrões e tendências de nossa democracia.

Trinta anos de democracia: estabilidade e inclusão

O legado dos 30 anos de democracia pode ser caracterizado a partir de nossa pesquisa em três aspectos: estabilidade institucional, estabilidade monetária e inclusão social:[17]

a) *estabilidade institucional*: o ponto de partida da estabilidade institucional foi a promulgação da Constituição Brasileira de 1988, constituindo-se o marco histórico do começo do maior período de duração do regime democrático do País. Ao longo daquele período, o país viveu muitos momentos de tensão e contradição, por exemplo: a incontrolável inflação de 1985 a 1994, com a implantação de sucessivos planos econômicos (Cruzado I e II (1986), Bresser (1987), Collor I (1990) e Collor II (1991). A destituição, por *impeachment*, do primeiro presidente da República eleito, após o término de 21 anos de ditatura militar. Os graves escândalos de corrupção como dos "Anões do Orçamento" e os mais recentes, os "Mensalões", a "Operação Lava Jato" e o "Zelotes". "O Brasil sempre fora o país dos golpes de Estado, da quartelada, das mudanças autoritárias das regras do jogo. Desde que Floriano Peixoto deixou de convocar eleições presidenciais, ao suceder a Deodoro da Fonseca, até a Emenda Constitucional nº 1, quando os ministros militares impediram a posse do vice-presidente, o golpismo foi uma maldição da República".[18] Todas essas crises foram e estão sendo enfrentadas e superadas dentro do quadro da legalidade constitucional, afirma o ministro Barroso. A

[17] BARROSO, Luís Roberto. *O legado de trinta anos de democracia e os desafios pela frente*. Conferência. Harvard University, USA, 2015.
[18] BARROSO, op. cit., 2015.

estabilidade institucional garante a legitimidade e o apoio ao regime democrático por parte dos cidadãos;

b) *estabilidade monetária*: o Plano Real foi implantado a partir de 1º de julho de 1994, quando Fernando H. Cardoso era ministro da Fazenda, tendo alcançado o controle da inflação, dando início a uma fase de estabilidade monetária, com desindexação da economia e busca de equilíbrio fiscal. Antes disso, os preços oscilavam diariamente, corroendo o poder de compra do salário dos trabalhadores, que se desvalorizava a cada hora. Generalizou-se o uso da correção monetária, ou seja, o reajuste periódico de preços, créditos e obrigações, de acordo com determinado índice, o que realimentava o processo inflacionário.[19] Conforme a pesquisa de Gunther e Monteiro, reconstituída acima, analisando as três atitudes em relação à democracia, conclui-se que a legitimidade da democracia está muito relacionada ao desempenho econômico de um governo. Então, a legitimidade destes 30 anos de democracia está muito vinculada à estabilidade monetária do período;

c) *inclusão social*: a pobreza e a desigualdade são as marcas da exclusão social brasileira. Os dados do Ipea mostram um avanço significativo de inclusão social durante este período de redemocratização: no período compreendido de 1985 a 2012, quase 25 milhões de pessoas saíram da pobreza e, aproximadamente 14 milhões, não estão mais em condições de miséria. O Programa Bolsa Família, implantado em 2003, a partir do início do governo Lula, unificou e ampliou diversos programas sociais existentes. É um programa de transferência de renda que exige essas contrapartidas: os filhos das famílias beneficiadas devem estar matriculados na escola e ter uma frequência mínima de 85%; mulheres grávidas devem estar em dia com os exames pré-natal; crianças devem estar com a carteira de vacinação também atualizada. Após uma década de funcionamento do Bolsa Família (2013), são atendidas 13,8 milhões de famílias, ou seja, 50 milhões de pessoas, correspondendo a um quarto da população brasileira.

Nesses últimos 30 anos, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil, medido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), foi o que mais cresceu entre os países da América Latina e do Caribe:

[19] BARROSO, op. cit., 2015.

os brasileiros ganharam 11,2 anos de expectativa de vida e viram a renda aumentar em 55,9%. Na educação, a expectativa de estudo para uma criança que entra para o ensino em idade escolar cresceu 53,5% (5,3 anos). Segundo dados do IBGE/PNAD, 98,4% das crianças em idade compatível com o ensino fundamental (6 a 14 anos) estão na escola.[20]

Pode-se concluir que nossa pesquisa sobre os *30 anos de jornalismo e democracia no brasil: legitimidade política, econômica e social*, dá indício a uma legitimidade democrática com o apoio dos cidadãos à estabilidade institucional, e aponta para uma possível satisfação com a estabilidade monetária e o reconhecimento do avanço na inclusão social.

ANEXO

1 – Eleição Direta

Jornal do Brasil	Fato: Primeira eleição dire	Data	Editorial	Qual a posição do editorial a respeito da eleição direta?	Contra	A favor	Misto
		01/10/1989	Hora da Raiva			1	
		05/10/1989	Sonho Adiado			1	
		15/10/1989	Cabeças Trocadas				1
		31/10/1989	Corrida no Vácuo			1	
		15/11/1989	Contradições Republicanas			1	
				TOTAL:	0	4	1
Folha de São Paulo	Fato: Primeira eleição direta	Data	Editorial	Qual a posição do editorial a respeito da eleição direta?	Contra	A favor	Misto
		03/10/1989	Miséria de uma campanha			1	
		12/10/1989	Mediocridade eleitoral				1
		26/10/1989	Debates livres			1	
		02/11/1989	Censura eleitoral			1	
		15/11/1989	Hora da decisão			1	
				TOTAL:	0	4	1
Jornal do Comércio	Fato: Primeira eleição direta	Data	Editorial	Qual a posição do editorial a respeito da eleição direta?	Contra	A favor	Misto
		08/10/1989	Igreja e Estado			1	
		14/10/1989	Elefante incômodo			1	
		26/10/1989	Candidaturas vazias			1	
		10/11/1989	O ocaso da representação				1
		14/11/1989	Órfãos da crise				1
				TOTAL:	0	3	2

[20] BARROSO, op. cit., 2015.

2 – Plano Real

Jornal do Commercio	Fato: Plano Real - Estabilidade monetaria	Data	Editorial	O jornal acredita que o Plano Real gerará estabilidade monetária?	Contra	A favor	Misto
		01/03/1994	A batalha da URV				1
		16/04/1994	Negociando o que é negociável				1
		28/05/1994	O Aval do exterior				1
		26/06/1994	O perigo de pensar... e dizer				1
		02/07/1994	Nova realidade				1
				TOTAL:	0	0	5
Folha de São Paulo	Fato: Plano Real - Estabilidade monetaria	Data	Editorial	O jornal acredita que o Plano Real gerará estabilidade monetária?	Contra	A favor	Misto
		23/02/1994	Equilíbrio já			1	
		01/03/1994	Sem medo da URV			1	
		11/04/1994	Canoa furada				1
		30/06/1994	Sem lua-de-mel				1
		12/07/1994	O preço dos juros			1	
				TOTAL:	0	3	2
Jornal do Brasil	Fato: Plano Real - Estabilidade monetaria	Data	Editorial	O jornal acredita que o Plano Real gerará estabilidade monetária?	Contra	A favor	Misto
		23/02/1994	Hora da Verdade			1	
		01/03/1994	Futuro à Vista			1	
		01/04/1994	Prova do Risco				1
		17/06/1994	Inflação e Preços			1	
		01/07/1994	Com os pés no chão			1	
				TOTAL:	0	4	1

3 – Programa Bolsa Família

O Dia	Fato: 10º aniversario Bolsa familia	Data	Editorial	Qual a posição do editorial a respeito do Bolsa Família?	Contra	A favor	Misto
		03/08/2013	Graças e desafios da saúde			1	
		14/09/2013	Brasil derrota vergonha			1	
		27/07/2014	Os dois lados do avanço do IDH			1	
		01/02/2014	Analfabetismo não é um beco sem saída				1
		12/09/2014	O drama do trabalho infantil das meninas			1	
					0	4	1
Folha de São Paulo	Fato: 10º aniversario Bolsa familia	Data	Editorial	Qual a posição do editorial a respeito do Bolsa Família?	Contra	A favor	Misto
		31/03/2015	Dieta sem miséria		1		
		19/04/2013	Brasil sem esmola			1	
		22/05/2013	Miséria desvalorizada				1
		31/07/2013	Brasil melhor			1	
		10/10/2013	Uma década de Bolsa Família			1	
				TOTAL	1	3	1
Jornal do Brasil	Fato: 10º aniversario Bolsa familia	Data	Editorial	Qual a posição do editorial a respeito do Bolsa Família?	Contra	A favor	Misto
		21/06/2013	A quem interessa a radicalização?		1		
		12/12/2010	Exemplo de inclusão social				1
		07/10/2013	Muito recurso e pouca cidadania		1		
		03/01/2014	"The Economist" destaca "ano com eleição imprevisível" no Brasil			1	
		01/08/2014	Não era o deputado que tinha que desistir				1
				TOTAL	2	1	2

Refeências

BARROSO, Luís Roberto. *O legado de trinta anos de democracia e os desafios pela frente*. Conferência. Harvard University, USA, 2015. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI219337,71043-Ministro+Barroso+O+legado+de+30+anos+de+democracia+e+os+desafios+pela>.

BELTRÃO, Luiz. *Jornalismo opinativo*. Porto Alegre: Sulina, 1980.

GUNTHER, Richard; MONTEIRO, José Ramón. Legitimidade política em novas democracias. *Opinião Pública*, Campinas, v. IX, n. 1, 2003, p. 01-43.

MELO, José Marques de. *A opinião do jornalismo brasileiro*. Petrópolis: Vozes, 1985.

PEREIRA, Rose Mary Ferreira; ROCHA, Thaís Ferreira da. *Discurso midiático: análise retórico-jornalística do gênero editorial*. Dissertação (Mestrado) – Maceió/AL, Universidade Federal de Alagoas (UFAL), 2006.

Fontes de consulta dos jornais:

Acervo do Jornal do Brasil na Hemeroteca da Biblioteca Nacional Digital: Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_10&pasta=ano%20198&pesq=>.

Acervo do Jornal do Commercio na Hemeroteca da Biblioteca Nacional Digital: Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=170054_02&pasta=ano%20198&pesq=>.

Acervo do jornal Folha de São Paulo: <http://acervo.folha.com.br/>.

Acervo do Jornal O Dia: <http://odia.ig.com.br/>.

Agricultura, consumo e meio ambiente: uma análise dos impactos ambientais oriundos da atividade agrícola e a sustentabilidade como plataforma de proteção ao meio ambiente

Giovani Orso Borile[*]
David Pretto[**]
Cleide Calgaro[***]

Introdução

A constante e crescente necessidade humana de consumir alimentos e matéria-prima, os quais são de suma importância para o desenvolvimento da sociedade, vêm se tornando uma questão repleta de complexidades e apresenta um dos grandes desafios da modernidade. O desenvolvimento atual, cada vez mais, reclama a utilização e exploração dos bens naturais; exige, por consequência, elevadas quantidades produtivas e infindáveis recursos oferecidos pela natureza.

Sabe-se que o processo de produção agrícola apresenta um nível de impacto ambiental vultoso e que requer a tomada de medidas importantes para a resolução efetiva da constante atual, sendo que a problemática da agricultura solicita, constantemente, a adoção de mecanismos sustentáveis para a continuidade do desenvolvimento agrícola. Demonstra-se, portanto, no presente estudo, a necessidade de uma produção sustentável, e, no método analítico, busca-se apresentar a necessidade de implantação de uma agricultura ecológica. Por vezes, a questão do desenvolvimento agrícola sustentável se torna um empecilho para o mercado; todavia, diante dos

[*] Bacharel em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Integrante do Grupo de Pesquisa Metamorfose Jurídica. CV: <http://lattes.cnpq.br/9063196599611399>. *E-mail*: goborile@ucs.br
[**] Bacharel em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Integrante do Grupo de Pesquisa Metamorfose Jurídica. CV: <http://lattes.cnpq.br/4828788741160295>. *E-mail*: davidpretto60@gmail.com
[***] Doutora em Ciências Sociais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Pós-Doutora em Filosofia e Pós-Doutoranda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Mestra em Direito e em Filosofia pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Pesquisadora no Grupo de Pesquisa Metamorfose Jurídica. Atualmente é Professora da Universidade de Caxias do Sul, no Programa de Pós-Graduação em Direito. CV: <http://lattes.cnpq.br/8547639191475261>. *E-mail*: ccalgaro1@hotmail.com

muitos danos ambientais existentes na atualidade, é necessária a adoção de práticas ecológicas, que, porém, também necessitam ser produtivas e em grandes volumes, de modo a abastecer a demanda.

Essa necessidade da sociedade atual obriga os produtores rurais a utilizarem defensivos agrícolas capazes de eliminar pragas e ampliar o volume produtivo das plantações.

O manuseio desses defensivos se mostra inaceitável diante das constantes lesões ambientais; porém, a grande demanda cativa os produtores, estimulando-os cada vez mais a aumentarem a produção e, consequentemente, abusar da utilização e do consumo desses defensivos, prejudicando, assim, o equilíbrio ambiental.

O descontrole na aplicação desses agrotóxicos prejudica gradativamente a fauna e a flora, visto que, com o passar dos anos, a agressividade desses defensivos aumentou devido à resistência evolutiva das pragas e ervas daninhas, estimulando-se um desenvolvimento químico cada vez maior e, por consequência, agredindo-se os ecossistemas com mais ferocidade.

Em meio a este cenário, vê-se a necessidade da aplicação de uma atividade menos nociva ao meio ambiente, evidenciando-se, então, o projeto de uma agricultura sustentável. Para isso, é imprescindível quebrar os paradigmas da sociedade consumerista, privilegiando-se o bem ambiental comum e preservando-se os recursos naturais, a saúde e resguardando-se um ecossistema ecologicamente equilibrado.

O desenvolvimento agrícola e o consumo

Antes de se adentrar no desenvolvimento agrícola, é tida uma breve análise de sua origem, apontando-se os aspectos históricos e suas diversidades de espécies produzidas, em aproximadamente 3,5 milhões de anos.

O surgimento do homem na Terra formou, em conjunto com a agricultura, uma corrente evolutiva, com um crescimento harmônico. A História abriga muitas fases tempestivas, como a Idade Paleolítica, quando

foram encontrados alguns registros artísticos; conforme menciona Pons,[1] "encontramos belíssimos registros artísticos dos remotos tempos da chamada Idade Paleolítica, quando ainda não se conhecia a Agricultura e o Pastoreio, nas pinturas das paredes das cavernas".

No desenrolar dos anos, de forma branda, a agricultura apresentou evolução, baseada na criação de peças artesanais com pedras, facas, machados e outros instrumentos que facilitaram a caça e a pesca, modificando completamente todo o sistema de convivência entre os homens. Com a criação de novos acessórios e implementos, permitiu-se aos humanos uma grande evolução na técnica da caça e pesca, tanto de grandes como de pequenos animais. Auxiliaram também as colheitas de produtos, como vegetais e frutas, os quais eram suplementares para a alimentação. Esta fase era conhecida como Revolução Neolítica. Foi nesta fase que ocorreram relevantes alterações climáticas, conforme menciona Pons em sua obra:

> Com a mudança climática, representada pelo desaparecimento dos gelos, as novas condições ecológicas favoreceram, notadamente na Europa Atlântica, uma vegetação de excelente pastagem capaz de alimentar numerosas população de herbívoros: renas, bisões, mamutes e cavalos, bem como seus predadores os lobos, raposas e felídeos. Esse ambiente oferecia ao primitivo homem caçador uma abundante fonte de alimento. [2]

Salienta-se que essa fase teve suma importância para a evolução da humanidade e da agricultura, foi nela que se desenvolveram ferramentas com pedras (passíveis de afiação), construção de casas para as moradias (com materiais encontrados na natureza como argila ou cerâmica), permitindo assim a evolução constante da criação.

O ser humano, no decorrer do tempo, ganhou mais domínio territorial e assistiu ao conhecimento dos animais e das plantas que conviviam em seu entorno. Desta forma, o início da agricultura teve como base a observação do ser humano. Foi este que analisou o que ocorria com as sementes que caíam na terra, observando a germinação, o renascimento de novas plantas com frutos da mesma espécie, descobrindo aí um ciclo natural, fazendo com que a

[1] PONS, Miguel Angel. *História da agricultura.* Caxias do Sul, RS: Maneco, 1998. p.17.
[2] Idem.

agricultura iniciasse sua formação interina. Como descrito na obra de Pons,[3] "foi um momento ímpar, quando o primeiro agricultor enterrou algumas sementes e aguardou confiante a Natureza realizar o milagre da Vida".

Iniciava-se então o cultivo diversificado de trigo, cevada, linho, frutos, aveia, fava e ervilha, a domesticação de animais como ovelhas e gado. O desenvolvimento da agricultura caminhava lentamente, porém iniciou-se a ideia de criação de máquinas e artefatos para facilitar o trabalho agrícola.

Salienta Pons[4] que a primeira máquina construída foi para antecipar a preparação do solo, uma vara em pé e grossa suportava o contato com o solo e deslizava fazendo buracos para as posteriores plantações, conhecido como arado na lavra do solo. A evolução agrícola cresceu com a necessidade de sobrevivência da população, beneficiando a todos e facilitando seu cultivo.

O desenvolvimento e a evolução agrícola, a partir dos avanços tecnológicos, teve como objetivo o crescimento da produtividade, tanto para os meios de plantação como para os meios de colheita.

A tecnologia que envolve as máquinas conseguiu obter proventos agrícolas gigantescos, voltados para sua produtividade, como bem salienta Gastal:

> Quando se fala em desenvolvimento rural tende-se a associá-lo à modernização da agricultura, e em decorrência à utilização ou incorporação de novas tecnologias ao processo produtivo agropecuário. Usualmente define-se desenvolvimento como: o estágio econômico, social e político de uma comunidade, caracterizando por altos índices de rendimento dos fatores de produção (terra, capital e trabalho). Como se observa, a ideia de desenvolvimento está associada aos fatores econômicos.[5]

O fator que envolveu a mudança no avanço da tecnologia está embasado nas novas técnicas e na produtividade, dirigidas para uma melhora na produção agrícola, além de ser uma modernização ligada ao mercado de produção e uma constante busca de maximização de lucros.

---

[3] PONS, op. cit., p. 18.
[4] Ibidem, p. 27.
[5] GASTAL, Marcelo Leite. *Mudança tecnológicas, modernização da agricultura ou desenvolvimento rural?* Planaltina, GO: Embrapa, 1997. p. 5.

O mundo dispõe de riquezas naturais facilitadoras para o meio agrícola, tais como: extensão de terras para o cultivo, abastecimento de água doce, energia solar em fartura e uma rica biodiversidade. Tais fatores condicionam uma agricultura visada para a competitividade do mercado, conjuntamente acompanhada pela tecnologia, tornando-se um grande meio de produzir riquezas e alimentos.[6]

A utilização da tecnologia na agricultura fez com que se desenvolvessem máquinas e equipamentos capazes de facilitar o trabalho, aumentando respectivamente a produção agrícola, sendo, sem dúvidas, importante para o desenvolvimento e a evolução de toda a comunidade global, abastecendo e suprindo toda a sociedade com seus produtos, gerando empregos e, por conseguinte, produzindo grandes reflexos no desenvolvimento e progresso social.

Com a demasiada utilização da modernização na atividade agrícola, tende a ocorrer uma grande degradação dos ecossistemas, gerando danos e impactos ambientais de grande monta, provenientes de cortes de árvores e derrubadas de florestas, devido à utilização de máquinas que aceleram o procedimento, além da destruição da fauna naquelas regiões.

Outro fator importante para a degradação ao meio ambiente é o consumo de agrotóxicos em excesso, como leciona Peixoto:[7] "A produção de conhecimentos pelo sistema de pesquisa estava fortemente orientada para a produção de tecnologias associadas a utilização de máquinas agrícolas e de largo uso de fertilizantes e defensivos químicos."

Sabe-se que os agrotóxicos servem como auxílio para obter-se maior produtividade e controle de organismos que destroem a produção; em contrapartida, a utilização em grande escala e sem controle pode prejudicar todo o ecossistema, pois os impactos ambientais provenientes do consumo excessivo desses implementos são desastrosos.

Conforme disserta Cezimbra,

---

[6] LOPES, Maurício Antônio. *O futuro do desenvolvimento tecnológico da agricultura Brasileira.* Brasília: Embrapa, 2014. p. 10.

[7] PEIXOTO, Sérgio Elísio. *Geração de tecnologia para o setor agrícola*. Cruz das Almas, BA: Embrapa, 1995. p. 12.

> são substâncias ou misturas de substâncias de natureza química ou biológica ou organismos vivos destinados a prevenir, controlar, destruir ou repelir qualquer forma de agente patogênico, animal ou vegetal que seja nocivo às plantas úteis e a seus produtos. Os agrotóxicos aplicados de modo indiscriminado e excessivo, levam ao aparecimento de pragas resistentes, que, por sua vez, requerem novos produtos para seu controle. Por outro lado, inimigos naturais das pragas são eliminados e pragas sem importância passam a ser principais por não terem mais seus predadores naturais.[8]

Uma situação preocupante é que o Brasil é um dos maiores consumidores mundiais de agrotóxicos; conforme Godoy e Oliveira,[9] "o Brasil é o oitavo consumidor mundial de agrotóxicos".

Evidencia-se que, mesmo a agricultura apresentando-se como um setor produtivo menos nocivo, a massificação de agrotóxicos utilizados nessa atividade prejudica todo o ecossistema, como informa Spadotto:[10] "A introdução de agrotóxicos no ambiente agrícola pode provocar perturbações ou impactos, porque pode exercer uma pressão de seleção nos organismos e alterar a dinâmica bioquímica natural, tendo como consequência, mudanças na função do ecossistema."

Desse modo, é possível entender o quanto é necessária a implantação de uma agricultura sustentável como plataforma de proteção ao meio ambiente, conservando-se os ecossistemas pela efetivação de um modo agrícola saudável.

Impactos ambientais oriundos da agricultura

A agricultura, sem dúvida, é um importante pilar da economia e contribui para o desenvolvimento e a evolução de toda a comunidade global, abastecendo e suprindo toda a sociedade com seus produtos, gerando empregos e, por conseguinte, produzindo grandes reflexos no desenvolvimento e progresso social.

---

[8] CEZIMBRA, Carina Moreira. *Uso de agrotóxicos ou produtos fitossanitários*. Petrolina, PE: Embrapa, 2014. p. 5.

[9] GODOY, Rossana Catie Bueno de; OLIVEIRA, Maria Ionária de. *Agrotóxico no Brasil:* processo de registro, riscos à saúde e programas de monitoramento. Cruz da Almas, BA: Embrapa, 2004. p.12.

[10] SPADOTTO, Claudio A. et al. *Monitoramento do risco ambiental de agrotóxicos:* princípios e recomendações. Jaguariúna, SP: Embrapa, 2014. p.13.

A produção de insumos e alimentos é uma questão repleta de complexidades e apresenta um dos grandes desafios da modernidade: busca cada vez mais associar a produção de alimentos com a constante necessidade de equilíbrio ambiental, o que sugere uma carência de equilíbrio entre o desenvolvimento agrícola e a preservação ambiental.

A crescente população do planeta pressupõe um consumo cada vez maior e, por conseqüência, tende a exigir cada vez mais matéria-prima, bens, alimentos e produtos, o que demanda uma produção cada vez maior e mais diversificada e, consequentemente, o aumento da atividade agrícola. Contudo, observa-se que essa atividade, em grande parte das vezes, não se submete ao desenvolvimento sustentável e não preconiza uma produção que minimize ou acabe com os impactos ao meio ambiente.

Nesse sentido mencionam Leite, Silva e Henriques:

> Nos últimos anos, o planeta terra vem sofrendo com as transformações ambientais, causadas pela atividade agrícola e pela pecuária. O desmatamento, a contaminação das águas e do solo são problemas que prejudicam todo o mundo. [...] Em geral os impactos das atividades agropecuárias sobre a biodiversidade mais conhecidos são o desmatamento para expansão da fronteira agrícola, queimadas, poluição, degradação do solo, erosão e contaminação das águas. As atividades agrícolas provocam impactos sobre o ambiente, tais como desmatamentos e expansão da fronteira agrícola, queimadas em pastagens e florestas, poluição por dejetos animais e agrotóxicos, erosão e degradação de solos, desertificação e contaminação das águas. E as consequências desses impactos podem acarretar na extinção de espécies e populações, diminuição da diversidade biológica, perda de variedades, entre outros. Uma das principais ameaças ao meio ambiente não é a expansão da fronteira agrícola, mas a tendência a monocultura, ao uso de agrotóxicos e a consequente extinção de sistemas tradicionais de cultivo.[11]

Dessa forma, a produção de alimentos de forma adequada e suficiente torna-se difícil e inviável, e denota uma improbabilidade muito grande de que os produtores venham a aderir aos ideais do desenvolvimento de agricultura sustentável.

[11] LEITE, Stella Pereira; SILVA, Cristiane Ribeiro da; HENRIQUES, Leandro Calixto. Impactos ambientais ocasionados pela agropecuária no Complexo Aluízio Campos. *Revista Brasileira de Informações Científicas*, v. 2, n. 2, p. 58, 2011. Disponível em: <http://www.rbic.com.br/artigos%20pdf/vol2_n2%20-%202011/5%20vol2%20n2.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2016.

Há de se mencionar que os danos e impactos causados pelo homem no ambiente são centenas; contudo, existe a probabilidade de redução, se houver uma aderência aos mecanismos e propostas adequadas, tendo suma importância a necessidade de produzir alimentos de modo proveitoso e apropriado, sem degenerar o meio ambiente.

Acerca disso, dissertam de Deus e Cipriano Bakonyi:

> O desenvolvimento da humanidade nos últimos tempos tem mudado o ambiente natural ao quais todos se inserem. Estas mudanças, em sua grande parte, são impactos sobre a fauna e a flora. Além das indústrias e da cidade, a agricultura também interfere nesta mudança, vê-se o crescimento intensivo e uso indiscriminados de agrotóxicos, do solo, da água, além dos desmatamentos e uso intensivo e prolongado de monoculturas – em que todos estes fatores prejudicam o meio ambiente, incluindo o próprio homem.[12]

É imperiosa a necessidade de conhecimento dos inúmeros dispêndios e deteriorações aos quais os recursos naturais estão sujeitos pela agricultura insustentável, e seu crescimento, sendo possível por este estudo demonstrar quais os principais danos e impactos ambientais provenientes da referida atividade. Como bem alerta Balsan,

> a expansão da agricultura "moderna" [...] tem acelerado os processos de degradação da capacidade produtiva do solo, alterando, consequentemente, o meio ambiente. O manejo, a conservação e a recuperação dos recursos naturais são uma preocupação que atualmente mobiliza o mundo inteiro. Os danos causados à natureza e a crescente destruição do meio ambiente colocam a necessidade da sua preservação e recuperação, buscando formas racionais de produção. A exploração ambiental está diretamente ligada ao avanço do complexo desenvolvimento tecnológico, científico e econômico que, muitas vezes, tem alterado de modo irreversível o cenário do planeta e levado a processos degenerativos profundos da natureza [...] a erosão e a perda da fertilidade dos solos; a destruição florestal; a dilapidação do patrimônio genético e da biodiversidade; a contaminação dos solos, da água, dos animais silvestres, do homem do campo e dos alimentos.[13]

---

[12] DEUS, Rafael Mattos de; BAKONYI, Sonia Maria Cipriano. O impacto da agricultura sobre o meio ambiente. *Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental*, v. 7, n. 7, p. 1306, mar./ ago. 2012. Disponível em: <http://periodicos.ufsm.br/ reget /article/view/5625>. Acesso em: 2 ago. 2016.

[13] BALSAN, Rosane. Impactos decorrentes da modernização da agricultura brasileira. *Campo-Território: revista de geografia agrária*, v. 1, n. 2, p. 125, ago. 2006. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/ article/view/11787 /8 293>. Acesso em: 2 ago. 2016.

Assim, a consequente modernização da atividade agrícola viabiliza a aceleração dos danos e impactos ambientais e, consequentemente, tende a degradar ainda mais os ecossistemas, fazendo com que a problemática adquira proporções cada vez maiores.

Pode-se mencionar, dando-se início à problemática dos impactos ambientais, que o corte indiscriminado de árvores e a derrubada de florestas têm sido um dos grandes representantes da categoria de impactos ambientais provenientes da agricultura. O desmatamento tem sido utilizado como meio de inauguração de novos campos de cultivo ou de criação de animais, bem como para instalações de novas estruturas e de moradias.

Sabe-se que as florestas são as responsáveis pela constante renovação do ar e, consequentemente, são denominadas *pulmão* do mundo; assim, o dano à flora acarreta problemas até mesmo no tocante ao ar e, portanto, causando transtornos respiratórios na população e prejudicando o desenvolvimento de espécies e, em alguns casos, até mesmo levando-as para a extinção, devido ao processo de interdependência que, muitas vezes, ocorre entre os indivíduos.

Salienta-se também os danos causados ao solo, comumente denominado de erosão, onde as constantes intervenções antrópicas, ocasionadas pela utilização inadequada do solo, conjuntamente com a chuva, o vento e a ausência de cobertura vegetal proporcionam o desgaste e a perda da superfície do terreno e, consequentemente, a mudança da constituição paisagística. Por vezes, a erosão não somente impossibilita o desenvolvimento da agricultura como também provoca deslizamentos de terra e desmoronamentos em zonas habitadas e como resultado ocasiona tragédias e catástrofes.

Como consequência da erosão, pode-se citar um outro problema denominado assoreamento, que ocorre devido ao constante processo de deslocamento de porções de terra, pedras ou rochas de determinada superfície até obstruir ou soterrar canais, nascentes e rios, prejudicando, portanto, a continuidade de seu curso, a fauna aquática e as propriedades da água, deteriorando, assim, o patrimônio ambiental e os recursos hídricos.

Outro grande problema é a consequente perda da biodiversidade, ou seja, várias espécies da fauna acabam cedendo lugar ao desenvolvimento humano e agrário; esse tipo de impacto é consequência de todos os demais, uma vez que as espécies perdem o seu *habitat* para o desmatamento e desenvolvimento de novas culturas, bem como para a pecuária e criação de animais ou, ainda, pela poluição da água e do solo ocasionada por agrotóxicos, pesticidas, herbicidas e fertilizantes que tendem a contaminar o ambiente.

A poluição atmosférica também torna-se diretamente atingida pelo desenvolvimento agrícola insustentável, visto que o consumo e a queima de óleo diesel dos maquinários e tratores agrícolas, como qualquer outro veículo, tendem a emitir poluentes na descarga e, ainda, tem-se a aplicação de fertilizantes, agrotóxicos, pesticidas, herbicidas e demais defensivos agrícolas que contaminam diretamente o ar com seus fluidos, bem como os dejetos oriundos da produção animal, os quais tornam-se também grandes contribuintes para a poluição e contaminação do ar.

Como já mencionado, os defensivos agrícolas têm contribuído, indiscutivelmente, para a poluição não somente do ar, mas também do solo e das águas, visto que o emprego e a utilização descomedida de fertilizantes, adubos, herbicidas, pesticidas, defensivos agrícolas e demais agrotóxicos, que se disponibilizam no mercado, conseguem causar contaminações em níveis extremos das águas e do solo, impossibilitando, na maioria das vezes, o consumo humano sem riscos para a saúde e sanidade da população.

Inúmeros são os problemas causados pela aplicação desenfreada de agrotóxicos, dado que as contaminações da água e do solo são frequentes, intensas e cada vez mais tóxicas, devido à resistência que determinadas espécies daninhas desenvolvem aos produtos; assim, é necessário o desenvolvimento de defensivos menos agressivos e poluentes e, por conseguinte, os impactos à fauna, flora e em geral ao ambiente também o serão, ocasionando-se, assim, a maximização dos danos.

A água, ao ser contaminada prejudica todos aqueles que dela se utilizam, a fauna, a flora e o próprio homem, provocando, desse modo, um esgotamento do recursos hídricos, se não pela poluição pela irrigação por vezes inadequada, que utiliza grande parte da água potável do planeta para

abastecimento e irrigação dos grandes campos. Na maioria das grandes lavouras, são aplicados mecanismos de irrigação ineficientes que desperdiçam a água em demasia Balsan[14] menciona que "a água também é um fator que sofreu influência da modernização da agricultura, contaminada pelo uso de fertilizantes, adubos inorgânicos e agrotóxicos", e se já não bastasse isso, ainda há a corrente destruição de nascentes e mananciais pelo desenvolvimento da agricultura, que devasta as matas e acaba com as nascentes.

Outro processo que se acelera, sem dúvida, é o de desertificação; esse fenômeno se traduz basicamente na transformação do solo em um deserto, que corrobora a atualidade, principalmente pela ação humana, através do desmatamento, da poluição, do uso equivocado do solo e das queimadas.

Com relação a esta última, as queimadas, não há dúvida de que os prejuízos gerados aos ecossistemas por essa prática são incontáveis, pois, mesmo que seja destinada a uma "limpeza" da área cultivável para posterior plantio, é mister relatar que a referida prática de uso do fogo, como meio de preparar o solo, revela-se extremamente danosa ao meio ambiente, sendo que a destruição da fauna, flora e dos processos ecológicos é visível e totalmente prejudicial, e age como principal corolário, dando continuidade ao deplorável processo de desertificação.

Com esse processo denominado de desertificação, que pelo emprego excessivo de certas culturas, pelo manejo inadequado do solo ou pela crescente pecuária fomentada na maioria das vezes pela agricultura insustentável, dá-se início a um esgotamento do solo por um procedimento contínuo de desgaste, em que pelo emprego de culturas selecionadas erroneamente ou sem a devida rotação, procede-se à formação de um solo praticamente infértil, onde não se logre mais êxito no desenvolvimento da própria agricultura, a vegetação se reduz ou acaba totalmente, através do desmatamento, caracterizado na maioria das vezes pela redução drástica ou até mesmo ausência total de flora no local, sendo quase sempre irrecuperável.

[14] BALSAN, Rosane. Impactos decorrentes da modernização da agricultura brasileira. *Campo-Território: revista de geografia agrária*, v. 1, n. 2, p. 142, ago. 2006. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/ article/view/11787 /8 293>. Acesso em: 2 ago. 2016.

O referido fenômeno, causado na maioria das vezes pelo homem, faz com que o solo perca sua fertilidade e propriedades, impossibilitando o mesmo de produzir e, assim, inviabilizar o próprio desenvolvimento da agricultura, bem como a continuidade e existência da fauna local.

Por fim, menciona-se ainda a produção de resíduos, sejam eles tóxicos e químicos, ou ainda rejeitos da industrialização provenientes do elevado grau de consumo de produtos industrializados ou, ainda, dos dejetos da produção animal, ou seja, consideráveis são os resquícios provenientes de uma agricultura insustentável, grande poluidora e devastadora do meio ambiente.

Os inúmeros produtos químicos oriundos de agrotóxicos e defensivos agrícolas, empregados em grande escala, geram reflexos desastrosos no ambiente natural, por se tratarem de compostos venenosos que contaminam todo o ambiente, inclusive causando malefícios diretamente nos seres humanos, pelo contato direto ao serem utilizados na agricultura, ocasionando, assim, diversas enfermidades.

Os processos de evolução agrícola, inevitavelmente, maximizaram os resultados da agricultura e, consequentemente, geraram impactos ambientais de grande monta no ambiente natural, uma vez que, ao ampliar-se os potenciais produtivos, são gerados reflexos nos recursos naturais, como menciona Balsan:

> O processo de modernização agrícola, se por um lado aumentou a produtividade das lavouras, por outro, levou a impactos ambientais indesejáveis. Os problemas ambientais mais frequentes, provocados pelo padrão produtivo monocultor foram: a destruição das florestas e da biodiversidade genética, a erosão dos solos e a contaminação dos recursos naturais e dos alimentos.[15]

Isto posto, sabendo-se o quanto os agrotóxicos são prejudiciais no uso inadequado e indiscriminado, e diante de tamanhos malefícios ocasionados pela agricultura insustentável, é necessária uma reflexão acerca da exploração do ambiente pela agricultura, visto que centenas são as consequências ambientais de práticas insustentáveis, sendo imprescindível a

[15] BALSAN, Rosane. Impactos decorrentes da modernização da agricultura brasileira. *Campo-território: revista de geografia agrária*, v. 1, n. 2, p. 141, ago. 2006. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/ article/view/11787 /8 293>. Acesso em: 2 ago. 2016.

aderência a uma proposta de agricultura sustentável, como forma de sanar-se a problemática, de modo a proceder-se a uma prática agrícola não lesiva e que considere em seu exercício o meio ambiente em toda a sua plenitude, observando que o mesmo é um bem esgotável e precisa de proteção.

A sustentabilidade como plataforma de preservação ambiental

A sustentabilidade trata-se de uma proposta eficiente para o controle do desenvolvimento e proteção ambiental, contribuindo de forma eficiente para a conservação e preservação dos ecossistemas, em concomitância com o desenvolvimento agrário.

A questão da agricultura e a necessidade de adoção de medidas sustentáveis e ecologicamente corretas têm tomado grande espaço na atualidade, fazendo com que surjam cada vez mais discussões acerca de quais medidas podem ser aplicáveis à problemática do desenvolvimento insustentável e a consequente degradação ambiental.

A necessidade de uma agricultura sustentável cresceu à medida que o homem despertou para as questões ambientais; essa modalidade de desenvolvimento agrícola procura conciliar o progresso agrário com a conservação e manutenção do equilíbrio ecológico, permitindo que os recursos naturais sejam mantidos intactos, ao mesmo tempo em que se produz alimentos mais saudáveis, não acarretando, portanto, danos ao meio ambiente, à saúde da população e tampouco à economia rural.

A agricultura sustentável prendeu a atenção de grande parte da comunidade global, visto que a referida busca, com frequência minimiza os muitos impactos ambientais causados pela agricultura convencional massiva e intensiva, que tem abalroado o planeta com quantidades incontáveis de resíduos despejados no meio ambiente, provenientes da produção e comercialização de seus insumos e produtos.

Não há dúvida de que a agricultura sustentável passa agora a desempenhar um papel fundamental nas políticas ambientais de desenvolvimento sustentável, uma vez que a agricultura convencional é uma das principais responsáveis pelo danos e impactos aos quais o meio ambiente e as riquezas naturais se sujeitam.

A agricultura, sob todos os aspectos, é imprescindível para o desenvolvimento humano e tecnológico; contudo, é necessária a adesão de propostas e projetos que estimulem o avanço agrário com a máxima minimização de degradação aos recursos ambientais, visto que, apenas dessa forma, manter-se-á o ambiente em equilíbrio.

As demandas alimentares presentes na atualidade e a constante necessidade de produzir e consumir fazem com que a demanda agrícola aumente e, consequentemente, requerem uma área maior de cultivo, uma produtividade mais eficiente, um aumento na utilização de maquinário e, ainda, a utilização cada vez mais crescente de defensivos agrícolas e agrotóxicos, o que maximiza os danos ao ambiente. Portanto, a proposta da agricultura sustentável nada mais é do que desenvolver a atividade agrícola com um mínimo ou ausência total de impactos, mediante práticas e medidas específicas que contribuam para isso.

A implementação da agricultura sustentável vislumbra a quebra de vários paradigmas, sendo que, para o desenvolvimento das atividades agrícolas, é necessário atentar para novos procedimentos e sistemas de produção, como: entender-se e aplicar-se os princípios da agricultura orgânica, integrar a prática da lavoura com a pecuária e ainda com o plantio de árvores, conservar-se o solo e os recursos hídricos, proceder-se à recuperação de eventuais áreas que foram degradadas e ainda primar-se pela preservação dos recursos faunísticos e da diversidade biológica.

A agricultura sustentável deve observar três pilares centrais e fundamentais para o seu bom desempenho, de início ser uma agricultura ecologicamente equilibrada, depois economicamente viável e, por fim, socialmente justa; esses constituem os fundamentos da agricultura sustentável e sem os quais torna-se inaplicável ou, se aplicável, infrutífera em seus resultados.

Primeiramente, menciona-se que todas as práticas agrícolas devem ser ecologicamente equilibradas, ou seja, a observância de parâmetros ambientais é obrigatória, como forma de reduzir-se o dano e impacto ao ambiente. Isso implica o abandono de tóxicos (agrotóxicos e defensivos tóxicos) para manejo de pragas, bem como a aderência de adubos naturais e não mais químicos; ainda necessita-se da implementação de energia limpa, o

emprego da compostagem, de adubos e demais fertilizantes naturais, a rotação e o consórcio de culturas com o empenho na aplicação de controle biológico de infestações, combinados à preservação da fauna e biodiversidade local. Além disso, necessita-se da utilização de um manejo específico da superfície, objetivando-se a implementação de uma cultura agrícola racional, buscando-se a vitalidade e saúde do solo e mantendo-o sem o uso de agrotóxicos. Como bem salienta Andrade e Casali,[16] a "inserção de modelos agrícolas de base ecológica é estratégia viável à construção do desenvolvimento rural sustentável".

Como segundo ponto a ser observado, menciona-se a necessidade de ser economicamente viável, ou seja, é necessário que o custo da produção não supere ou se iguale aos lucros; desse modo, a implementação da agricultura orgânica deve, necessariamente, trazer certa margem de lucro aos produtores que a ela aderirem.

Nesse sentido, Assad e Almeida lecionam que,

> considerando que a agricultura é uma atividade capaz de gerar, a curto, médio e longo prazos, produtos de valor comercial tanto maior quanto maior for o valor agregado, o desafio consiste em adotar sistemas de produção e de cultivo que minimizem perdas e desperdícios, que apresentem produtividade compatível com os investimentos feitos, e em estabelecer mecanismos que assegurem a competitividade do produto agrícola no mercado interno e/ou externo, garantindo a economicidade da cadeia produtiva e a qualidade do produto.[17]

Assim, torna-se imprescindível para a boa efetivação da sustentabilidade, que sejam inauguradas políticas de incentivo aos produtores para o desenvolvimento dessa nova cultura, sejam incentivos ou isenções fiscais, auxílio financeiro ou, ainda, preços diferenciados, todos esses mecanismos que, indubitavelmente, contribuem para o progresso da agricultura sustentável.

---

[16] ANDRADE, Fernanda Maria Coutinho de; CASALI, Vicente Wagner Dias. Homeopatia, agroecologia e sustentabilidade. *Revista Brasileira de Agroecologia*, v. 6, n. 1, p. 50, 2011. Disponível em: <http://orgprints.org/23094/1/Andrade_Homeopatia.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2016.

[17] ASSAD, Maria Leonor Lopes; ALMEIDA, Jalcione. Agricultura e sustentabilidade contexto: desafios e cenários. *Ciência & Ambiente*, n. 29, p. 7, 2004. Disponível em: <http://www.ufv.br/Der2/Eru451/Agricultura%20e%20sustentabilidade.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2016.

E, como terceiro pilar, pode-se mencionar o fato de que a agricultura deve ser socialmente justa, uma vez que as medidas tomadas devem ter caráter igualitário e beneficiar a todos sem qualquer distinção ou, ainda, não pode conceder benefícios à determinados grupos ou pessoas em detrimento de outros. Busca-se, assim, certo nível de igualdade que satisfaça as necessidades humanas, como a água, a alimentação, o solo e o abrigo e que assegure uniforme acesso aos recursos naturais para todos os grupos sociais, sem qualquer distinção ou encargo. Acerca disso menciona Paterniani[18] que "deve-se considerar, como já mencionado, que a atual geração está tomando o solo por empréstimo das gerações futuras, às quais ele deve ser devolvido com igual potencial produtivo e, se possível, melhorado", caracterizando-se, assim, uma medida de justiça e igualdade.

No final, deve-se, indiscutivelmente, atentar para os projetos sociais, ambientais e governamentais que preconizam e oferecem suporte para a aplicação da agricultura sustentável, aproveitando-se, portanto, qualquer assistência, apoio e financiamento oportunizado pelo Estado para a concretização das atividades agrícolas sustentáveis, procedendo-se, desse modo, à superação do antigo modelo extrativista e degenerativo que não relevava a consciência ecológica, aderindo-se a medidas tecnológicas viáveis que permitam um desenvolvimento sem impactos, como propõe de Deus e Bakonyi:[19]

> Entretanto a tecnologia busca alternativa e mecanismos para auxiliar o desenvolvimento agrário sem prejudicar o ambiente, isto é o que propõe as leis e conferências para o desenvolvimento sustentável. Um exemplo é o uso de substâncias naturais para prevenir pragas em substituição dos agroquímicos que causam danos. A água, por exemplo, pode ser usada de uma forma mais racional com uso de irrigação ou fertirrigação por gotejamento, onde já foi comprovado uma grande economia de água e o desenvolvimento melhor das plantas em questão.

[18] PATERNIANI, Ernesto. Agricultura sustentável nos trópicos. *Estudos Avançados*, v. 15, n. 43, p. 304, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n43 /v15 n43 a23. pdf>. Acesso em: 2 ago. 2016.

[19] DEUS, Rafael Mattos de; BAKONYI, Sonia Maria Cipriano. O impacto da agricultura sobre o meio ambiente. *Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental*, v. 7, n. 7, p. 1.306, mar./ago. 2012. Disponível em: <http://periodicos.ufsm.br/ reget /article/view/5625>. Acesso em: 2 ago. 2016.

Assim, a agricultura orgânica proporciona segurança alimentar, produtividade de alimentos, saúde, qualidade de vida e, principalmente, a conservação ambiental, sem comprometer a capacidade futura de exercício dessa atividade tão essencial para o desenvolvimento humano, mantendo-se o meio ambiente em equilíbrio e preservando-o para as presentes e futuras gerações.

Conclusões

Diante do exposto, é possível concluir que o ponto crucial da degradação ambiental está ligado à necessidade humana de consumo; a crescente demanda de material para a produção de alimentos e insumos pressiona a atividade agrícola à produção demasiada, incentivando a aplicação de métodos de produção eficazes, porém, lesivos ao meio ambiente.

O que, de fato, prejudica a vida dos ecossistemas é a utilização desenfreada de defensivos agrícolas agressivos. A necessidade de consumo e alimento da comunidade estimula o trabalho com maquinários sofisticados e potentes, auxiliando o processo de desmatamento para plantio em novas áreas, desiquilibrando o andamento natural do meio ambiente, influenciando na qualidade do ar, do solo e da água.

A agricultura insustentável é certamente um péssimo caminho para ser seguido; é necessária a conscientização dos produtores rurais, quanto à manutenção de um ecossistema ecologicamente equilibrado, preservando a vida para as presentes e futuras gerações.

Para isso, é necessária a aplicação de uma agricultura sustentável, o que faz com que cada produtor contribua para o bom andamento de atitudes conscientes, tendo em vista a utilização de defensivos orgânicos e métodos de trabalho ecologicamente corretos.

O sistema sustentável da agricultura orgânica proporciona segurança alimentar e qualidade de vida. Para isso há a importância de incentivos governamentais, que preconizam e oferecem suporte para a aplicação da agricultura sustentável. Isso apoia e estimula a conscientização da importância que uma atividade rural ecologicamente correta tem sido evidenciada, portanto, pelos benefícios entregues a toda sociedade.

Assim, conclui-se que, recebendo o incentivo necessário, será possível utilizar-se o desenvolvimento tecnológico a favor da agricultura sustentável, para que de forma menos nociva se possa manter a produtividade e qualidade de uma produção, em harmonia com o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Referências

ANDRADE, Fernanda Maria Coutinho de; CASALI, Vicente Wagner Dias. Homeopatia, agroecologia e sustentabilidade. *Revista Brasileira de Agroecologia*, v. 6, n. 1, p. 49-56, 2011. Disponível em: <http://orgprints.org/23094/1/Andrade_Homeopatia.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2016.

ASSAD, Maria Leonor Lopes; ALMEIDA, Jalcione. Agricultura e sustentabilidade contexto: desafios e cenários. *Ciência & Ambiente*, n. 29, p. 7-30, 2004. Disponível em: <http://www.ufv.br/Der2/Eru451/Agricultura%20e%20sustentabilidade.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2016.

BALSAN, Rosane. Impactos decorrentes da modernização da agricultura brasileira. *Campo-território: revista de geografia agrária*, v. 1, n. 2, p. 123-151, ago. 2006. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/ article/view/11787 /8 293>. Acesso em: 2 ago. 2016.

CEZIMBRA, Carina Moreira. *Uso de agrotóxicos ou produtos fitossanitários*. Petrolina, PE: Embrapa, 2014.

DEUS, Rafael Mattos de; BAKONYI, Sonia Maria Cipriano. O impacto da agricultura sobre o meio ambiente. *Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental*, v. 7, n. 7, p. 1.306-1.315, mar./ ago. 2012. Disponível em: < http://periodicos.ufsm.br/ reget /article/view/5625>. Acesso em: 2 ago. 2016.

GASTAL, Marcelo Leite. *Mudança tecnológicas, modernização da agricultura ou desenvolvimento rural*? Planaltina, GO: Embrapa, 1997.

GODOY, Rossana Catie Bueno de; OLIVEIRA, Maria Ionária de. *Agrotóxico no Brasil:* processo de registro, riscos à saúde e programas de monitoramento. Cruz da Almas, BA: Embrapa, 2004.

LEITE, Stella Pereira; SILVA, Cristiane Ribeiro da; HENRIQUES, Leandro Calixto. Impactos ambientais ocasionados pela agropecuária no Complexo Aluízio Campos. *Revista Brasileira de Informações Científicas*, v. 2, n. 2, p. 58-64, 2011. Disponível em: <http://www.rbic.com.br/artigos%20pdf/vol2_n2%20-%202011/5%20vol2%20n2.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2016.

LOPES, Maurício Antônio. *O futuro do desenvolvimento tecnológico da agricultura brasileira.* Brasília: Embrapa, 2014.

PATERNIANI, Ernesto. Agricultura sustentável nos trópicos. *Estudos Avançados*, v. 15, n. 43, p. 303-326, 2001. Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n43 /v15 n43 a23 . pdf>. Acesso em: 2 ago. 2016

PEIXOTO, Sérgio Elísio. *Geração de tecnologia para o setor agrícola*. Cruz das Almas, BA: Embrapa, 1995.

PONS, Miguel Angel. *História da agricultura.* Caxias do Sul, RS: Maneco, 1998.

SPADOTTO, Claudio A. et al. *Monitoramento do risco ambiental de agrotóxicos:* princípios e recomendações. Jaguariúna, SP: Embrapa, 2014.

O empoderamento das mulheres e seus contornos com o marketing do consumismo em Gaia

Tatiana Lucia Strapazzon Pasinato*

Resumo: Tanto se fala em igualdade de gêneros em um mundo moderno que tenta romper preconceitos. O empoderamento feminino é uma das formas que possibilitam à mulher ter acesso aos bens de consumo de forma independente e reflete capacidades até então não lhe permitidas. Um mundo novo se abriu neste sentindo, e a comunicação da publicidade reconheceu nas mulheres um alvo de sucesso para alavancar vendas, já que mistura sentimentos com a praticidade necessária à sua rotina. No entanto, diferenciar consumo e consumismo é importante num planeta que pede medidas satisfatórias para a preservação das fontes naturais. Impactos ambientais de portes inimagináveis permeiam a Terra e é indispensável repensar o comportamento humano.
Palavras-chave: Mulheres. Consumo. Marketing. Meio ambiente.

Abstract: Both it comes to gender equality in a modern world that tries to break prejudices. The female empowerment is one of the ways that enable women to have access to consumer goods independently and reflects capabilities not previously allowed him. A new world opened up this feeling, and communication of advertising recognized in women a successful target to increase sales, since it mixes feelings with the practicality required for its routine. However, differentiate consumption and consumerism is important in a world that asks satisfactory measures for the preservation of natural resources. Environmental impacts of unimaginable sizes permeate the earth and is indispensable to rethink human behavior.
Keywords: Women. Consumption. Marketing. Environment.

Considerações iniciais

Numa sociedade beirando a pós-modernidade, difícil entender como ainda exista a pregação de estereótipos que considerem melhores ou piores seres humanos pelo seu gênero.

Contando-se que a humanidade se encontra numa escala evolutiva de abandono de preconceitos e pré-concepções, a mulher, que sempre foi alvo deste teor, é um dos elementos sociais que tamanha metamorfose apresenta.

Uma necessidade para que o feminino se permita alçar voos independentes é o mínimo de dinheiro em suas mãos, trazido por uma política econômica permissiva, gerando o empoderamento destas mulheres

* Mestra em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul. Especialista em Direito Processual Civil. Especialista em Direito de Família e Mediação de Conflitos. Advogada.

sempre privadas do mundo em movimento, seja nas classes altas dos grupos sociais (onde este poderia chegar mais cedo), seja nas classes baixas, que recém conheceram este mundo de alguma independência.

Com o poderio financeiro, o consumo foi alavancado, tendo em vista que as mulheres dominam de outra forma o universo do consumo, com mais emoção e autonomia. Todavia, importante está a diferença entre o mero consumo necessário e intrínseco à humanidade, e o consumismo/hiperconsumismo, caracterizado por uma escala de bases volumosas, na qual os produtos são comprados e descartados num piscar de olhos.

E tanto é falado, no que tange à sustentabilidade, em um mundo considerado num extremo, pervertido em relação ao individualismo realçado que permeia a conduta humana.

Se é verdade que o hiperconsumo caminha em paralelo à sociedade da hipermídia, a narrativa com o ambiente está em um caminho diverso com graves prejuízos ao planeta, de gravidade tamanha que ambientalistas apontam ser urgente uma mudança, uma nova atitude diante das ameaças à vida, para que se tente ter chances de conservar a biodiversidade e um meio passível de sobrevivência às próximas gerações.

O empoderamento das mulheres

O envolvimento com movimentos feministas apresenta a era da contemporaneidade em que se vive, quando o aprender a lidar com diversidades, identidades e alteridades faz com que se reconheça o outro com suas diferenças; ou que se tente reconhecer, haja vista o mundo de preconceitos que ainda reside neste tempo.

Abramovay e Castro bem colocam:

> No movimento feminista, a voz das mulheres negras, das indígenas, das jovens, das que estão na terceira idade, das que optaram por tipos diferenciados de maternidade, ou pela não-maternidade, e as de orientação sexual homo ou plural, questionam padrões de normalidade, ou os interesses da Mulher. A referencia amplia o debate sobre igualdades e diferenças, pela classe social, para além dos tradicionais parâmetros de gênero, outra dicotomia, quando se entende gênero como mulher *versus* homem. Hoje se enuncia outro vetor no parâmetro de

> gênero, ou seja, compreender e trabalhar com os homens, por incursão em identidades masculinas.[1]

O impacto do desenvolvimento sobre as mulheres vem gerando maior interesse a partir de meados do século XX, juntamente com os movimentos feministas e a inserção das mulheres com enfoques até então afastados, como em pesquisas, por exemplo.

No século XX, as mulheres conseguiram seu direito a voto, em 1932, ainda que não tenham obtido além de 10% de teto de deputadas na Câmara Federal; também conquistaram níveis crescentes na educação e conseguiram ultrapassar os homens em todos os níveis de ensino, mas ainda pouco representadas nas ciências exatas e na liderança dos grupos de pesquisa; aumentaram as taxas de participação no mercado de trabalho, mesmo que continuem sofrendo com a segregação ocupacional, com a discriminação salarial e com a dupla jornada de trabalho.[2] Alves continua:

> As mulheres eram 48,5% da população brasileira em 1900, chegaram a 50% em 1940 e atingiram 51% da população total em 2010. Em termos de esperança de vida elas vivem, em média, sete anos a mais do que os homens. As mulheres vivem mais e são maioria da população e do eleitorado nacional.

Também foi o século marcado pelo aumento da presença feminina em espaços públicos, como menciona Bonadio:

> A crescente presença feminina na cidade é uma novidade bastante observada pelos cronistas que escreveram sobre São Paulo das primeiras décadas do século XX. As moças elegantes e risonhas que chamaram a atenção de Alfredo Pinto começavam a ganhar espaço na vida citadina, pois nessa época as atividades das mulheres pertencentes às camadas médias e altas da sociedade já não se restringiam a atividades beneméritas ou religiosas, uma vez que a urbanização ampliou os espaços de sociabilidade e a presença feminina na cidade.[3]

---

[1] CASTRO, Mary Garcia; ABRAMOVAY, Miriam. *Gênero e meio ambiente.* 2. ed. São Paulo: Cortêz, 2005. p. 123.

[2] ALVES, José Eustáquio Diniz. *O 8 de março e o empoderamento das mulheres brasileiras.* Disponível em: <http://www.ecodebate.com.br/2014/03/07/o-8-de-marco-e-o-empoderamento-das-mulheres-brasileiras-artigo-de-jose-eustaquio-diniz-alves/>. Acesso em: 20 jan. 2015.

[3] BONADIO, Maria Cláudia. *Moda e sociabilidade:* mulheres e consumo na São Paulo dos anos 1920. São Paulo: Senac, 2007. p. 22.

Evidente exagero seria dizer que, antes desse período, essas mulheres não saíam de casa, mas a modernização da infraestrutura econômica das grandes cidades, como pavimentação de ruas, coleta de lixo, iluminação a gás e serviço regular de bondes, proporcionou um espaço público mais convidativo às mulheres das elites, que, por volta de 1870, começaram a ser vistas em número crescente em parques, casas comerciais e salões de chás, mesmo que sempre acompanhadas por parentes ou empregadas.[4]

Por significado,[5] empoderamento pode ser considerado como tornar mais poderoso, transformar em agente ativo por meio de processos. E mais:

> Embora a palavra *Empowerment* já existisse na Língua Inglesa, significando ''dar poder'' a alguém para realizar uma tarefa sem precisar da permissão de outras pessoas, o conceito de Empoderamento em Paulo Freire segue uma lógica diferente. Para o educador, a pessoa, grupo ou instituição empoderada é aquela que realiza, por si mesma, as mudanças e ações que a levam a evoluir e se fortalecer.
> Portanto, empoderamento pode ser visto como a noção freiriana da conquista da liberdade pelas pessoas que têm estado subordinadas a uma posição de dependência econômica ou física ou de qualquer natureza.[6]

Ou seja, claro está que pode significar empoderar mulheres na questão do poder de sua própria vida, de forma uníssona, sem dependência moral, financeira e/ou psicológica de outrem, preenchendo o lugar do opressor com sua própria autonomia e responsabilidade, por meio da liberdade adquirida.

A Conferência Mundial das Mulheres,[7] em sua quarta edição ocorrida em Pequim, no ano de 1995, também foi um passo considerado decisivo para o processo de empoderamento das mulheres em todas as esferas sociais.

Também o papel das ONGs é algo considerado de grande importância neste âmbito, tendo em vista a abordagem significativa feita em torno dos problemas que atingem as mulheres, combinando vários tipos de atividades,

---

[4] BESSE, Susan apud BONADIO, op. cit., p. 22.
[5] Termo criado com significado especial pelo educador por Paulo Freire no contexto da filosofia e educação, derivado da ideia de libertação do oprimido. (VALOURA, Leila de Castro. *Paulo Freire:* o educador brasileiro autor do termo empoderamento, em seu sentido transformador. Disponível em: <http://tupi.fisica.ufmg.br/michel/docs/Artigos_e_textos/Comportamento_organizacional/empowerment_por_paulo_freire.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2015).
[6] VALOURA, op. cit.
[7] UNFPA. Declaração e plataforma de ação da IV conferência mundial sobre a mulher. Disponível em: <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/declaracao_beijing.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2015.

como conscientização e capacitação para lidar com dimensões do meio ambiente, seus efeitos na saúde e no corpo da mulher, direitos e deveres no plano da cidadania, entre outros.[8]

É apontado por Linhares, que a perspectiva adotada por certas ONGs não é para uma vítima; todavia, como os danos sucedidos são graves, a busca por alternativas é impulsionada quando apresentada aos grupos de base. Saber que a próxima chuva de verão devastará a população fixada à margem de rios e esgotos é latente para a procura de alguma qualidade de vida nas comunidades ali localizadas. E prossegue relacionando o poderio das mulheres:

> [...] discutir conceitos de desenvolvimento com as mulheres e o que impede as mulheres de terem poder e serem titulares de desenvolvimento. Quer dizer, qual é o modelo de desenvolvimento que tem levado a mulher a não ter poder, não ter direitos, não ser titular de direitos, que acaba por fazer com que homens e mulheres estejam no mesmo "barco".[9]

Viezzer afirma que o contato com ideias patriarcais é importante para capacitar as mulheres ao mundo dos negócios:

> Para as mulheres, fica clara a necessidade da aprendizagem de como trabalhar para si mesmas e serem capazes de dialogar com os que têm ideias patriarcais. Isso mostra a necessidade de capacitar para a negociação [...] e
> [...] também a necessidade de capacitação para redigir projetos, dirigir entidades. Isso é muito novo com relação à vida das mulheres (dos setores populares), considerando-se vinte anos atrás.[10]

Isso é entendido como a interação da mulher com um mundo machista e que demora a incluir em certas etapas o perfil feminino, como na esfera bancária e securitária.

[8] CASTRO; ABRAMOVAY, op. cit., p. 108.
[9] LINHARES apud CASTRO; ABRAMOVAY, op. cit., p. 108.
[10] VIEZZER apud CASTRO; ABRAMOVAY, op. cit., p. 119.

O marketing do consumo e o foco no público feminino

Desde meados de 1870, tem-se registros de que as mulheres começaram a sair às compras.[11] Uma atividade intrínseca no gênero, mas que não inclui todos os níveis sociais. Lógico que as mulheres da sociedade endinheirada e com mais tradição possuem junto ao comércio de consumo, mas com o passar do tempo, empoderamento, que foi chegando às classes inferiores gradativamente.

Tais *saídas* femininas demonstram o convívio da mulher com um meio diverso de seu lar, pertencente à esfera privada, que a priva realmente e que preenche a maior parte do seu tempo. Está mais próxima do meio social em geral, e a comunicação da publicidade é um dos fatores que possibilitam essa aproximação.[12]

Indissociável está a ligação entre publicidade e consumo que conduz a mulher ao meio público, fazendo com que se aproxime do sentido da realidade. Já disse Arendt que sentimentos privados ou íntimos ganham uma espécie de realidade quando são expostos a outros indivíduos que podem ouvir e falar a respeito.[13]

Trata-se de uma liberdade que se apresenta, primeiramente, como mencionado, ao gênero feminino brasileiro incluso às classes sociais mais abastadas, que podiam ter acesso ao consumo. Um aspecto da liberdade que muito significou para uma época em que nada era permito às mulheres.

E quanto às mulheres das classes sociais menos favorecidas, o consumo pode se apresentar como uma forma de libertação possibilitada pelo acesso ao dinheiro, como no caso daquelas beneficiárias do bolsa família. Nesse caso, a compra de produtos de primeira necessidade dá a dignidade e a independência moral a essas mães. Ter o poder de comprar um pacote inteiro de arroz ou uma pasta de dentes é o início de uma revolução nos tempos em que as mulheres ainda sofrem preconceito, marginalizadas mesmo na modernidade.

[11] BONADIO, Maria Cláudia, op. cit., p. 22.
[12] ARENDT, Hannah. *A condição humana.* Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 68.
[13] Ibidem, p. 60.

Sobre o volume de consumo, pesquisas de mercado apontam que a emoção é colocada em voga quando da apresentação de novos conteúdos. Yasuda e Oliveira comentam:

> Há uma busca crescente por "insights" – novidades e características inovadoras, com apelo emocional – de produtos, serviços e marcas, para atender tanto ao consumidor mais exigente de hoje como à necessidade de diferenciação em mercados globalizados e competitivos que, pelo alto desenvolvimento tecnológico, apresentam cada vez menos diferenças funcionais entre as opções oferecidas aos consumidores.[14]

Claro é que apelos emocionais em muito conseguem tocar o público feminino. E esta é mais uma estratégia proporcionada pelo marketing que alavanca o consumo.

Lipovetsky escreve a respeito da sedução das coisas:

> Pode-se caracterizar empiricamente a "sociedade de consumo" por diferentes traços: elevação do nível de vida, abundância das mercadorias e dos serviços, culto dos objetos e dos lazeres, moral hedonista e materialista, etc. Mas, *estruturalmente*, é a generalização do processo de moda que a define propriamente. A sociedade centrada na expansão das necessidades é, antes de tudo, aquela que reordena a produção e o consumo de massa sob a lei da *obsolescência*, da *sedução* e da *diversificação*, aquela que faz passar o econômico para a órbita da forma moda.[15]

Tem-se que o alvo feminino está no topo da cadeia consumista, mesmo que seja um pouco abatido por propagandas por vezes soberbas e machistas, a tendência ao consumo das mulheres é superior, seja porque muitas são as mantenedoras familiares, seja porque são um público que melhor aceita o novo e também que gosta de moda.

Uma pesquisa americana[16] apontou que a mulher controla 70% dos gastos com consumo, gerindo cerca de cinco trilhões de dólares e com perspectiva de uma influência que não para de crescer. São elas que decidem

---

[14] YASUDA, Aurora; OLIVEIRA, Diva Maria Tammaro de. *Pesquisa de marketing:* guia para a prática de pesquisa de mercado. São Paulo: Cengage Learning, 2012. p. 242.

[15] LIPOVETSKY, Gilles. *O império do efêmero:* a moda e seu destino nas sociedades modernas. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. p. 159.

[16] REVISTA EXAME. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/1014/noticias/as-mulheres-controlam-70-do-consumo-afirma-michael-silverstein>. Acesso em: 15 fev. 2015.

quando comprar roupas, quando tirar férias ou quando trocar de carro, por exemplo. Lembrando que os países estão em diferentes estágios: na China e na Índia, as mulheres ainda dão os primeiros passos, no Brasil se vive uma etapa intermediária e assim por diante.

E o marketing tem noção dessa dimensão, tanto que direciona o foco de suas campanhas para elas. A diferença de gênero está em que o homem troca o produto velho por um novo de mesmas características e muitas vezes mesma marca. Já as mulheres gostam de novidades e possuem uma rede de contatos superior para comentar a respeito.

Outra pesquisa, realizada com consumidoras brasileiras, abordou os motivos que levam a mulher a praticar a "comproterapia". Revelou que, embora o fator emocional seja extremamente relevante no consumo feminino, existem outros quatros elementos determinantes, nominados na diligência como quatro "Ps": paquera, pesquisa, pechincha e prazer. Susskind explica:

> A paquera é aquele espaço no qual a sedução que o produto exerce sobre a mulher envolve elementos como apresentação da loja, abordagem de venda e adrenalina da novidade. Na pesquisa, a mulher se certifica do custo-benefício do produto; questiona se a paquera tem potencial para se tornar "algo mais". A pechincha é o momento em que põe em xeque o "valor", a qualidade de uma relação embrionária... No prazer, a conclusão de um ritual sedutor que envolve emoções complexas e extremamente femininas. Embora o emocional esteja presente em cada um dos "Ps", há muito do racional em cada etapa.[17]

Além disso, foi apontado que as mulheres inspiram o consumo masculino, e fundamental é o bom atendimento a elas. Talvez por isso cresçam tanto as vendas pela internet e em grandes departamentos, onde o *self service* é utilizado, desprezando esta etapa.

O empoderamento da mulher também mostra mudanças no tipo de produto consumido, logicamente, já que o olhar, em um primeiro momento sobre a necessidade, difere do homem. A mulher quer facilidade para seu serviço doméstico, então adquire eletrodomésticos modernos, quer

[17] VAREJISTA. Disponível em: <http://www.varejista.com.br/artigos/marketing/402/o-segredo-dos-quatro-ps-do-consumo-feminino>. Acesso em: 15 fev. 2015.

alimentos de fácil preparação, e escolhe suas marcas preferidas, dá mais atenção ao consumo dos serviços de saúde, dentre outros modelos de consumo que se pode listar. E tendo possibilidade, certamente fará sua escolha diferente do que até então lhe era imposto pelo mantenedor.

Também pode ser considerada uma forma de realização pessoal poder acessar esse mundo do consumo, que se abriu às mulheres das classes C e inferiores. Anteriormente, se considera que elas sobreviviam sob a desvalorização social, projetando nos filhos sonhos e realizações pessoais.

Difícil definir o que compõe a mente do gênero feminino, para que se diga que segmentos de produtos compram ou não. O universo feminino também é ilimitado, já disse Chauí[18] quando perguntada sobre suas aspirações diárias: "Ora, eu vou do bife ao infinito". E assim acontece no consumo, ao mesmo tempo em que precisa ir à frutaria, precisa comprar roupas para o filho ou deseja comprar para si. E assim se permite.

Porém, quando este delinear chega ao consumo em excesso, desnecessário e mais fútil do que o restante, a preocupação invade o campo da liberdade e questiona até que ponto se quer consumir.

Breves resultados do hiperconsumo

Consumo pode ser visto como algo banal no olhar de Bauman,[19] algo que ocorre diariamente, por muitos motivos, seja festivo ou de necessidade, enfim, inerente à rotina.

Todavia, existe um ponto de ruptura entre a passagem do consumo ao consumismo, de grandes consequências, intitulada "revolução consumista", datada milênios mais tarde da prática inicial:

> [...] quando aquele (o consumo), como afirma Colin Campbell, tornou-se "especialmente importante, se não central" para a vida da maioria das pessoas, "o verdadeiro propósito da existência". E quando "nossa capacidade de querer, desejar, ansiar por e particularmente de

[18] Frase citada por Marilena Chauí durante entrevista em 1990. (FREGNI, Carla Patrícia. *Do bife ao infinito:* relações de consumo na revista Cláudia. Disponível em: <http://comunicacaoecultura.uniso.br/prod_discente/2010/pdf/Carla_Fregni.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2015).

[19] BAUMAN, Zygmunt. *Vida para consumo:* a transformação das pessoas em mercadoria. Rio de Janeiro: Zahar, 2008. p. 37.

> experimentar tais emoções repetidas vezes de fato passou a sustentar a economia" do convívio humano.[20]

No consumismo, a necessidade, ainda que mínima, cede espaço para o desejo, que invade as mentes e motiva as decisões de compra. Independentemente do gênero, homens e mulheres podem, e são, tomados por esta onda do ter, que tem no descarte a outra ponta da história.

E aqui está o detalhe: muito consumo de produtos com durabilidade expressivamente baixa geram o iminente descarte, formando grandes montanhas de lixo que, se não movimentadas por seletores, estatais ou particulares, resíduos não degradáveis são acumulados emitindo gases e formando cada dia mais degradação perto de comunidades de baixa renda.

Clara está a necessidade de consciência quando do ato de consumo. Não que isso não pudesse ocorrer sem o substantivo *necessidade* por algumas vezes. O problema está no grau de consumismo hoje presente na sociedade, que, consequentemente, gera degradação ao meio ambiente em mesmo nível.

O foco nas mulheres para o consumo faz com que seja um público com característica de ser forte gerador de volume de lixo. E como fazer para que isso tome sentido nessas mentes impulsionadas pelo visual imponente apresentado, onde quer que o olhar alcance, é algo que se tenta buscar.

Bombardeados[21] por ideias que incutem no indivíduo que tais e tais produtos farão com que se mantenha na posição social desejada, protegendo sua autoestima, requer habilidade para não ser uma conduta assumida de imediato. Simples está em como o padrão de consumo toma conta dos cidadãos, que, independentemente de sua classe social, estão sujeitos a estes ataques do consumismo.

Mas Gaia está com nítidos resultados que provam esta conduta dos seres humanos. Noticias de catástrofes não faltam, assim como de fato ocorrem, creia o homem ou não. A Terra está com os dias contados, dizem alguns cientistas, se o homem não mudar seu padrão de utilização da matéria-prima que retira da natureza.

[20] Ibidem, p. 38-39.
[21] Termo utilizado por BAUMAN, op. cit., p. 74.

Dentre outros fatores impulsionadores do consumo, um é a ascensão da classe média,[22] que, antes, não tinha poder de compra considerável, e hoje é uma fatia propulsora da produção, que consome em massa.

Como aplicar uma conduta de proteção ambiental com a abstenção de uma conduta de hiperconsumismo é importante desde sempre, mas com o foco dado ao meio ambiente, gradativamente, a atenção vem aumentando quando da escolha dos produtos, sua durabilidade e, em algum grau, sua necessidade.

Grave é que os produtos já nascem com data marcada para serem descontinuados ou substituídos, com intervalo de uso imposto pela indústria, para que o novo chegue e seja desejado, consumido e devaste o até então considerado "de ponta".

Os problemas na água, no solo e no ar são de conhecimento de todos, como alertam Lutzenberger e Lovelock em suas obras.[23] A humanidade está extremamente desnorteada com relação ao planeta em que vive, passando por cima de tudo para ter muito, ou um pouco de tudo para as classes inferiores, o que ainda é expressivo e exige um desempenho do meio ambiente que este não tem mais como despender.

Tentar consumir com sustentabilidade é preciso. As mulheres já demonstraram que possuem perfil para serem independentes e consideradas de igual por igual, com suas diferenças que fazem as mulheres serem tão importantes quanto. Por óbvio, não é o meio feminino responsável pela extrema degradação evidente no mundo, mas como são elas as responsáveis a influenciar e consumir mais do que a metade do que é produzido pela indústria, também é importante que sejam alvo de um modo de consumir que menos agrida o todo.

Ao mesmo tempo em que o desenvolvimento do movimento feminista é evocado, o sistema também pede atenção de modo literal e a redução no consumo é benéfica para ambos.

---

[22] Tema discorrido por CALGARO, Cleide. *As políticas públicas redistributivas e a garantia do direito fundamental de igualdade na constituição federal de 1988 sob a leitura do princípio da diferença em John Rawls.* Disponível em: <http://ojs.fsg.br/index.php/pesquisaextensao/article/viewfile/632-634/956>. Acesso em: 29 jan. 2015.

[23] LOVELOCK, James. *Gaia:* alerta final. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2010.
LUTZENBERGER, José Antonio. *Crítica ecológica do pensamento econômico.* Porto Alegre: LPM, 2012.

Certamente, existem formas de coexistência entre a evolução do empoderamento feminino e a manutenção sustentável que o planeta exige; contudo, como ainda se está no meio do fervo, tudo está tomando forma para as mulheres neste feroz meio consumista.

Considerações finais

O empoderamento das mulheres constata que adquirem autonomia e autoestima quando conseguem se guiar financeiramente, independentemente da classe e do nível, sendo que poderem comprar o mínimo de comida sem precisar de um algoz que o faça, proporciona-lhes um regime de bem-estar tão considerável que, em nada, há que se comparar.

A melhoria das condições de vida das mulheres, tão judiadas pela escala tripla que o mundo exige que tenham é evidente, e algum grande benefício haveria de ter com tamanha exigência do mercado.

Como se o produto pensado para elas fosse ser um sucesso maior do que o produto que pouco as inclui, e isso não é falácia, muitos analistas de mercado assim apontam.

A sustentabilidade é o que falta nesta sociedade hiperconsumista; um meio-termo entre o empoderamento feminino e a forma de consumo praticada para que se proteja o planeta da devastação que vem sofrendo pelos altos níveis de produção.

Uma medida praticada pelas mulheres, quando compram: possuem o objetivo prático do consumo ao mesmo tempo que levam em conta a emoção do momento. Mas o alvo feminino vai além desta visão simplista. A mulher pode desistir da compra em um instante e abandonar o objeto de desejo, se sentir que lhe atinge o descaso no atendimento. Talvez porque ela saiba que as paixões são efêmeras.

Referências

ALVES, José Eustáquio Diniz. *O 8 de março e o empoderamento das mulheres brasileiras.* Disponível em: <http://www.ecodebate.com.br/2014/03/07/o-8-de-marco-e-o-empoderamento-das-mulheres-brasileiras-artigo-de-jose-eustaquio-diniz-alves/>. Acesso em: 20 jan. 2015.

ARENDT, Hannah. *A condição humana.* Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BAUMAN, Zygmunt. *Vida para consumo:* a transformação das pessoas em mercadoria. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BONADIO, Maria Cláudia. *Moda e sociabilidade:* mulheres e consumo na São Paulo dos anos 1920. São Paulo: Senac, 2007.

CALGARO, Cleide. *As políticas públicas redistributivas e a garantia do direito fundamental de igualdade na constituição federal de 1988 sob a leitura do princípio da diferença em John Rawls.* Disponível em: <http://ojs.fsg.br/index.php/pesquisaextensao/article/viewfile/632-634/956>. Acesso em: 29 jan. 2015.

CASTRO, Mary Garcia; ABRAMOVAY, Miriam. *Gênero e meio ambiente.* 2. ed. São Paulo: Cortêz, 2005.

FREGNI, Carla Patrícia. *Do bife ao infinito:* relações de consumo na revista Cláudia. Disponível em: <http://comunicacaoecultura.uniso.br/prod_discente/2010/pdf/Carla_Fregni.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2015.

LIPOVETSKY, Gilles. *O império do efêmero:* a moda e seu destino nas sociedades modernas. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

LOVELOCK, James. *Gaia:* alerta final. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2010.

LUTZENBERGER, José Antonio. *Crítica ecológica do pensamento econômico.* Porto Alegre: LPM, 2012.

PEREIRA, Agostinho Oli Koppe; HORN, Luiz Fernando Del Rio. *Relações de consumo:* consumismo. Caxias do Sul: Educs, 2010.

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, mar./abr. 2012. *Empoderamento das mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família na percepção dos agentes centros de referências de assistência social.* Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122012000200004&script=sci_arttext>. Acesso em: 2 fev. 2015.

REVISTA EXAME. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/1014/noticias/as-mulheres-controlam-70-do-consumo-afirma-michael-silverstein>. Acesso em: 15 fev. 2015.

UNFPA. *Declaração e plataforma de ação da IV conferência mundial sobre a mulher.* Disponível em: <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/declaracao_beijing.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2015.

UNIFEM. United Nations Development Fund for Women. Disponível em: <http://www.unifem.org.br/sites/700/710/00001126.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2015.

VALOURA, Leila de Castro. *Paulo Freire:* o educador brasileiro autor do termo empoderamento, em seu sentido transformador. Disponível em: <http://tupi.fisica.ufmg.br/michel/docs/Artigos_e_textos/Comportamento_organizacional/empowerment_por_paulo_freire.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2015.

VAREJISTA. Disponível em: <http://www.varejista.com.br/artigos/marketing/402/o-segredo-dos-quatro-ps-do-consumo-feminino>. Acesso em: 15 fev. 2015.

YASUDA, Aurora; OLIVEIRA, Diva Maria Tammaro de. *Pesquisa de marketing:* guia para a prática de pesquisa de mercado. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

Participação popular-ambiental e o direito à água: reflexões em torno de experimentos cidadãos

Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira[*]
Paulo Roberto Polesso[**]

Introdução

Ao contrário do que pode parecer à primeira vista, a participação da sociedade nas discussões e deliberações em matéria ambiental constitui tema árido, que parece ser atravessado por uma ambiguidade fundamental. Por um lado, é muito difícil vislumbrar a efetividade de mecanismos e espaços participativos, sendo a ideia de participação atravessada por dificuldades várias, de natureza prática e teórica. Por outro lado, a natureza dos problemas ambientais – a tutela ambiental *lato* sensu – e as limitações das instituições jurídicas tradicionais, em dar conta dessa tarefa, indicam que não se pode pensar qualquer solução fora da valorização da transparência, de controle social ascendente, de processos decisórios capazes de associar múltiplos atores em decisões construídas de maneira participativa, e voltada a problemas concretos. Se não há "solução mágica", é certo que qualquer boa solução para os problemas civilizatórios do século XXI passa pela capacidade de renovar-se a ação política, bem como a reflexão crítica sobre o que a política é e deve ser.

Este breve ensaio propõe-se a refletir sobre os impasses da democracia, em face das dificuldades que cercam a gestão do meio ambiente, e sobre os motivos pelos quais é fundamental investir na demanda pela renovação institucional, no sentido da valorização da participação democrático-ambiental, mesmo sabendo das várias armadilhas que essa ideia comporta. Em que pese a existência de alguns mecanismos legais que preveem a possibilidade de uma participação direta ou semidireta em matéria ambiental, sabidamente há graves impedimentos na efetivação da influência

[*] Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professor Adjunto da Universidade de Caxias do Sul (UCS), atuando nos cursos de mestrado e bacharelado em Direito. *E-mail*: clovisems@gmail.com.
[**] Procurador do SAMAE de Caxias do Sul. Especialista em Direito Público pela Universidade de Caxias do Sul. Mestrando em Direito Ambiental na Universidade de Caxias do Sul

cidadã na solução dos temas ambientais – seja pela falta de densidade normativa destes dispositivos, pela falta de cultura política, pelo abuso do poder que esvazia os procedimentos democráticos ou os conduz de maneira arbitrária/ilegítima. De qualquer sorte, aqui se pretende discutir sobre a circunstância de que o exercício prático da democracia é essencial em matéria de decisões ambientais, de natureza político-administrativa, legislativa e mesmo judicial. O enfoque é para as experiências relacionadas à gestão participativa dos recursos hídricos, ou a tribunais simulados, que constituem importante ambiente de educação para a cidadania.

Um ambiente democrático pressupõe o acesso às informações que garantam uma participação cidadã dotada de qualidade,[1] face aos negócios públicos. Longe de representar a falência do ideal democrático, o fato de que a participação popular aparece frequentemente como simulacro, como pretexto para legitimação de decisões arbitrárias, na verdade é a outra face do estado de exceção normalizado que constitui as chamadas "crises" – do Estado de Direito, da democracia parlamentar, do meio ambiente.

Nesse sentido, além da reflexão político-filosófica em torno das teorias da democracia, é preciso enfrentar a difícil tarefa de refletir sobre a concretude dos experimentos ditos democráticos, discernindo boas experiências que devam ser repetidas, aprimoradas e refletidas, tendo em conta suas limitações práticas e teóricas. Os processos sociais são tudo menos estanques, e o aperfeiçoamento das atividades humanas capazes de um futuro sustentável – na relação entre seres humanos e na relação ente seres humanos e natureza – sempre pressupõe a experimentação, para além da reflexão ideologizada, voltada a si mesmo e distante dos problemas concretos.

O retorno da ideia de participação, face aos limites da democracia representativo-moderna

A partir do modelo democrático ateniense, no qual a civilização experimentou considerável avanço, abriu-se espaço para a criação de

[1] CASTORIADIS, Cornelius. *Uma sociedade à deriva*: entrevistas e debates, 1974-1997. Lisboa: 90 Graus, 2007. p. 307.

processos políticos de participação dos integrantes daquele grupo social na tomada de decisões de interesse da comunidade. Como já foi repetido *ad nauseam*, a democracia, no modelo democrático ateniense, não envolvia todos os indivíduos, mas tão somente aqueles considerados cidadãos, os varões adultos nascidos em Atenas. Congregava, portanto, um grupo que se sobrepunha à população não cidadã, de modo que a igualdade política era reserva de atores sociais privilegiados, cujo acesso às posições de domínio era aceitável. De outra parte, a *liberdade* era muito mais um conceito físico, ligado ao fato de não ser escravo, independentemente da condição de fato.

O que costuma ser pouco enfatizado, contudo, é que, apesar da lógica de submissão operante em um plano doméstico, o regime democrático ateniense traduzia-se na igual oportunidade, entre cidadãos de diversas classes sociais, de construir o futuro comum daquela comunidade política:

> O antigo conceito de democracia surgiu de uma experiência histórica que conferiu *status* civil único às classes subordinadas, criando, principalmente, aquela formação sem precedentes, o cidadão camponês. O conceito moderno pertence, em tudo – ou em grande parte -, exceto no nome, a uma trajetória histórica diferente, cujo exemplo mais evidente é a experiência anglo-americana. Os principais marcos ao longo da estrada que leva à democracia antiga, tais como reforma de Sólon e Clístenes, representam momentos fundamentais no processo de elevação do *demos* à condição de cidadania. Na outra história, que se origina não na democracia ateniense, mas no feudalismo europeu e que culmina no capitalismo liberal, os grandes marcos, tais como a Carta Magna de 1688, marcam a ascensão das classes proprietárias. Nesse caso, não se trata de camponeses que se libertam da dominação política dos seus senhores, mas da afirmação pelos próprios senhores de sua independência em relação às reivindicações da monarquia. É esta a origem dos princípios constitucionais modernos, das ideias de governo limitado, da separação de poderes, etc., princípios que deslocaram as implicações do "governo pelo *demos*" – como o equilíbrio de poder entre ricos e pobres – como critério central da democracia. Se o cidadão-camponês é a figura mais representativa do primeiro drama histórico, a do segundo é o barão feudal e o aristocrata Whig.[2]

Assim, a democracia dos antigos era pautada na *isonomia* e na *isegoria*, que traduzem a autêntica autonomia política entre os atores que compõem a esfera pública, para além de qualquer vínculo de subordinação entre

[2] WOOD, Ellen Meiksins. *Democracia contra capitalismo*: a renovação do materialismo histórico. Trad. de Paulo Cesar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2011. p. 177.

cidadãos, embora tratando-se de uma sociedade escravagista. Por outro lado, as modernas democracias são claramente pautadas por governos fortemente plutocratas, apesar do sufrágio universal e da igualdade em tese perante a lei. Tal consideração não se presta a refutar as conquistas que a democracia moderna representou em face das relações de servilismo características do período medieval, e mesmo em face da antiguidade clássica. Porém serve, em um contraponto crítico, para que se compreenda como o pensamento liberal-burguês engessou a ideia de democracia, com ênfase em seus parâmetros formais/procedimentais.

A democracia representativa é simultaneamente libertadora e opressora, porque rompe com as formas de dominação anteriores, porém despolitiza, cristaliza a desigualdade socioeconômica e negligencia os bens e interesses de ordem comum-coletiva, tornando o regime democrático compatível com um domínio tendencialmente oligárquico/plutocrático. Tal giro implicou distanciamento da ideia de autogoverno das populações por elas mesmas, com efetiva influência dos cidadãos na definição dos rumos do corpo social. Nesse modelo, Wood[3] narra como as classes dominantes apoderaram-se do conceito de democracia a partir do século XVIII, subvertendo a noção de *governo pelo povo* e transformando-o em algo palatável para as elites, e em parte integrante de seu discurso político:

> Na "democracia representativa", o governo pelo povo continuou a ser o principal critério da democracia, ainda que o "governo" fosse filtrado pela representação controlada pela oligarquia, e "povo" foi esvaziado de conteúdo social. No século seguinte, o conceito de democracia iria se distanciar ainda mais de seu significado antigo e literal.

Estabeleceu-se, assim, a crença de que somente pelo voto, supondo-se uma igual influência de cada qual, se poderia intervir nas decisões políticas, porquanto transfeririam na vontade do conjunto social a respeito dos interesses comuns. Em que pese a expansão formal do modelo democrático de governo, as expectativas populares, de maneira geral, não encontram o respaldo desejado nesse modelo político. O afastamento entre o debate político-eleitoral e os anseios populares é cada vez mais evidente, assim

[3] WOOD, op. cit., p. 194.

como o *déficit* de realização das expectativas da sociedade pelos representantes eleitos. As democracias formais – as quais, inclusive, encontram-se ameaçadas em diversos casos – não costumam resultar na melhor distribuição das riquezas e do próprio exercício do poder.

A respeito do atual estágio de afastamento da democracia dos ideais de isonomia, ocasionando o desencanto atual das massas na força dessa forma de governo, Crouch[4] designa o estágio atual de *posdemocracia*, porquanto os governos teriam cedido poder exacerbado aos grupos econômicos, que controlam, fazendo grande uso das mídias, as relações sociais. Tal diagnóstico é plausível ao senso comum, considerando que a corrupção marca vigorosamente a classe política e empresarial, e aponta para a ausência generalizada de higidez das instituições democráticas. A democracia atual, aos olhos deste sociólogo, traçou o caminho de uma parábola, iniciando num ponto determinado, estendendo o 'leque' que desenha a parábola, e retornando em um ponto absolutamente diverso.

> [sustengo que] la política y el gobierno están volviendo cada vez más al redil de las elites privilegiadas, al modo característico de ló que ocurría em la época predemocratica; también sustengo que una consecuencia importante de este processo es la creciente impotência del activismo igualitário.[5]

Contudo, não se deve perder de vista que a democracia não é compreendida, conforme demonstra a história, como algo estanque. Natural, nesse contexto, é que ela experimente oscilações em sua *intensidade,* conforme o período histórico. Nessa senda, a participação dos cidadãos nas coisas do governo surge como passo necessário para impulsionar as mudanças que o quadro exige. Não há fórmula pronta nesse sentido, porém resta evidente a demanda reprimida pelo advento de formas renovadas de interação entre a sociedade civil e a sociedade política. O engajamento nas demandas político-sociais, para além das estruturas partidárias, necessita de novos ativismos, os quais poderão reagrupar-se em novas e rejuvenescidas agremiações de jaez política, condizentes com a luta pela diminuição das

[4] CROUCH, Colin. *Posdemocracia.* Mexico: Tauros, 2004.
[5] CROUCH, op. cit., p 15

desigualdades sociais e econômicas[6] e com o exercício forte e pleno de uma cidadania renovada, seja por mecanismos participativos ou representativos.

Participação social e controle dos danos ao meio ambiente

Dentro da ordem constitucional que nos rege, o princípio de participação em processos decisório-ambientais afina-se com o art. 1º e o art. 225 da Carta Política, na medida em que expressou como direito fundamental o usufruto de um meio ambiente equilibrado, com a consequente imposição de dever preservacionista dessa situação de equilíbrio ambiental ao Estado e à coletividade. Para o exercício do poder em favor de todos, a participação dos cidadãos deve ser ampliada, seja no contexto dos mecanismos já conhecidos, seja mediante outros a serem criados, para o aprimoramento da "democratização como um processo e não como uma construção institucional".[7] Nesta esteira, Mirra[8] sistematizou os variados exemplos de normas constitucionais que asseguram o princípio participativo, acentuando seu caráter supletivo aos mecanismos já tradicionalmente utilizados:

> No Estado democrático-participativo, a participação pública não substitui a atuação dos órgãos e agentes do governo e nem a representação políticoeleitoral; apenas as reforça, as aperfeiçoa e as controla por meio do maior envolvimento da sociedade civil. Lembre-se, em atenção ao assunto ora em discussão, que, ante os termos do aludido art. 225, caput, da Constituição Federal, a defesa do meio ambiente é dever não só do Poder Público como também de toda a coletividade.[9]

[6] CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional*: teoria do estado e da Constituição. 12. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 188.
[7] CAPELLA, Juan Ramon. *Os cidadãos servos.* Porto Alegre: Fabris, 1998. p. 63.
[8] MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Participação, processo civil e defesa do meio ambiente no Direito brasileiro.* 2010. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, 2010. p. 74.
[9] Mirra relaciona as normas que tratam da iniciativa popular de leis (art. 14, III, CF) e da realização de plebiscitos e referendo (art. 14, I e II, CF), a participação dos trabalhadores e empregadores em colegiados de órgãos públicos de seu interesse profissional ou previdenciário (art. 10, CF), a participação das associações representativas no planejamento municipal (art. 29, XII, CF), a participação dos contribuintes na fiscalização financeira municipal (art. 31, § 3º, CF), a participação dos usuários na administração pública direta e indireta (art. 37, § 3º, CF), a participação na administração da seguridade social (art. 194, VII, CF), a participação nas ações e serviços públicos de saúde (art. 198, III, CF), a participação na gestão do ensino público (art. 206, VI, CF), a participação pela via do exercício do direito de petição (art. 5º, XXXIV, 'a', CF) e pelas vias da ação popular (art. 5º, LXXIII, CF), da ação direta de inconstitucionalidade (art. 103, CF) e na ação civil público (art. 129, III e § 1º).

Entretanto, apesar das previsões de ordem constitucional ou aquelas que, a exemplo da ação popular ou da participação no Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), estão reguladas pela legislação infraconstitucional, a participação efetiva e direta dos cidadãos não é assegurada, em termos de eficácia social. Ou há limitações de ordem quantitativa ou limitações por exigência de uma qualificação específica para o seu pleno exercício. É o caso da exigência de, no mínimo, 50 cidadãos para pleitear audiência pública, no âmbito do Conama,[10] ou da exigência da cidadania nacional para a promoção da ação popular.[11]

Assim, quando se tem em mente que o direito ao meio ambiente equilibrado é legado à universalidade compreendida no vocábulo "todos", isso pode significar, para o efeito da busca de participação e da proteção do mesmo ambiente, não apenas todos em conjunto, mas também cada pessoa em si mesma e isoladamente considerada. De outra parte, na esfera da participação denominada semidireta, a democracia pode ser exercida por intermédio da interferência de entidades da sociedade civil, tais como organizações não governamentais, sindicatos e associações civis ambientalistas, ou mesmo por intermédio do Ministério Público e das associações de categorias profissionais.

O fato, no entanto, é que, mormente porque alguns temas ambientais são muitas vezes complexos e cercados de incertezas científicas, seus efeitos daninhos não se mostram de logo aferíveis e sensíveis. Assim, o controle efetivo, ou melhor, a proteção ambiental, seja pela via da participação direta ou semidireta, é muito exígua. Para Castoriadis,[12] os limites da expansão científica devem merecer alguma espécie de controle, sem que se manietem

---

[10] Resolução n. 09/1987:
Art. 2º. Sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o órgão de Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública.

[11] Lei 4.717/1965: "Art. 1º. Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinqüenta por cento do patrimônio ou da receita ânua, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos".

[12] CASTORIADIS, op. cit.

os espíritos, mas mediante a configuração de uma ordem democrática ampla, que franqueie aos cidadãos o acesso à informação verdadeira, permitindo que eles próprios, num explícito exercício de democracia, contribuam com o estabelecimento de limites sociais às ações individuais.

É inaceitável que atores privilegiados, instrumentalizando as instituições ou a voz da ciência em nome próprio, abusem de seus direitos em desfavor dos direitos de todos. A ciência não pode ter vida paralela ao Estado, simplesmente porque a ciência não se encontra acima ou para além dos ditames que integram a álea de interferência do Estado de Direito. Ou seja, o conhecimento técnico-científico tem fundamental importância para um desenvolvimento humano verdadeiro, porém desde que submetido a valores constitucionais, dentre os quais o princípio democrático – entendido, nos moldes da Constituição de 1988, não apenas como forma, senão como função social, e como configuração institucional apta ao exercício da cidadania.

A participação popular na gestão das águas: a sempre recusada politização da gestão

A água é um bem ambiental de envergadura máxima, porquanto, juntamente com o ar que se respira, está presente em toda a trajetória da vida humana, do nascimento até a morte. Nesse desiderato, sua disponibilidade em quantidade e qualidade adequadas se constitui em pressuposto para o exercício de outros direitos humanos fundamentais, tais como o próprio direito à vida, à saúde e à liberdade. A água constitui-se em primado para a garantia da dignidade da pessoa humana.

A Constituição Federal estabeleceu que a propriedade das águas é dos estados e da União (no sentido de que são entes encarregados de seu gerenciamento), retirando-as da esfera da propriedade privada e estabelecendo um domínio público dos recursos hídricos – para, na sequência, com a edição da denominada Lei das Águas,[13] determinar uma forma descentralizada e participativa na sua gestão.

[13] Lei 9.433/1997:
Art. 1º. A Política Nacional dos Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:
VI – a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do poder público, dos usuários e das comunidades.

Como se constata, às águas e sua gestão se disciplinou pela via legal a obrigatoriedade da participação popular. Ou seja, nos termos da lei própria, a participação dos usuários e das comunidades é assegurada, consistindo um dos fundamentos da Política Nacional dos Recursos Hídricos. O fórum para a concretização dessa participação popular repousa nos chamados Comitês de Bacia Hidrográfica, encarregados de "arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos", além de "promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes", conforme incisos I e II do art. 38 da Lei das Águas. Pelo art. 13 da Política Nacional de Recursos Hídricos, "toda outorga estará condicionada às prioridades de uso estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos". Uma vez que, pelo art. 38, compete aos Comitês de Bacia Hidrográfica, no âmbito de sua área de atuação, "aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia", a ausência de um plano de bacia resulta no esvaziamento do instituto da outorga e da própria gestão democrática.

A ausência da assunção de compromissos com força obrigacional, por parte dos eleitos, mormente no que diz respeito aos temas ambientais em geral, leva os cidadãos a iniciar uma busca por uma participação maior, direta e efetiva, nessas discussões. Machado ressalta que a participação dos diferentes atores sociais nas questões ambientais é essencial, inserindo-se em um quadro mais amplo "diante dos interesses difusos e coletivos da sociedade e uma das notas características da segunda metade do século XX", uma vez que "o voto popular, em escrutínio secreto, passou a não satisfazer totalmente o eleitor.[14] O abandono da passividade histórica por intermédio de mecanismos participativos, se legítimos e eficazes, atenderia ao Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

> A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos.

[14] MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro.* 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 101.

> Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.

O compartilhamento das decisões, agora especificamente tornando ao tema dos recursos hídricos, pressupõe o abandono de arraigadas práticas de jaez concentradora e autoritária para um modelo baseado na descentralização, na participação e na integração dos diferentes atores. Por isso, a organização dos usuários da água para uma participação ativa, nos fóruns específicos, pode trabalhar no sentido da superação das abissais desigualdades que ainda cercam as condições para o amplo acesso à informação, obstáculo ao estabelecimento de uma nova e real cultura democrática acerca dos direitos ambientais. A politização da gestão dos recursos hídricos, longe de significar uma partidarização do tema, teria o condão de pressupor a democratização pelo acesso ao conhecimento técnico, viabilizando um menor desnivelamento nas instâncias decisórias. Se não há como se conceber que as ciências e técnicas escapem aos controles inerentes ao Estado Democrático de Direito, não menos forte se apresenta essa necessidade quando o bem em jogo diz respeito à utilização e conservação dos recursos hídricos.

Portanto, a criação do Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos, exigência constante da Constituição Federal, a partir de seu art. 21, XI, e efetivada pela Lei 9.433/97, em seus arts. 25 a 27, foi um passo necessário no sentido da reunião e partilha de informações para sua melhor gestão. De outra parte, não foi adequadamente estruturada a transmissão da informação no procedimento de outorga dos direitos de uso das águas. Para Machado, "sem uma permanente troca de informações e, especialmente, com momentos no procedimento em que a divulgação dos dados seja obrigatória, as boas intenções da lei dificilmente serão implementadas".[15]

Por ser a informação gênese do conhecimento e sua apropriação estratégica, é fundamental atentar-se, para efeito de apreender o alcance da significação do vocábulo "informação", quando se trata de temas ambientais,

[15] MACHADO, op. cit., p. 506.

à dimensão com que ela é compreendida em Portugal, por conta da subscrição daquele país à Convenção de Aarhus,[16] conforme elucida Lanceiro:

> A definição de 'informação em matéria de ambiente' engloba os conteúdos informativos (e.g., dados notícias, conhecimentos), sob qualquer forma, sobre o estado do ambiente, sobre os factores, medidas ou actividades que afectam ou podem afectar o ambiente ou destinadas a protegê-lo, sobre as análises custos/benefícios e análises económicas utilizadas no processo de tomada de decisão e igualmente informações sobre o estado da saúde e da segurança das pessoas, incluindo a contaminação da cadeia alimentar, as condições de vida, os locais de interesse cultural e as construções, na medida em que sejam ou possam ser afectados por elementos do ambiente ou por um desses factores, medidas ou atividades.[17]

Nesse rumo, é fato que, para bem defender os bens ambientais, não se pode realizar meramente "uma defesa bucólica da natureza", porquanto é necessária a adoção de uma postura "essencialmente política" perante eles, ou seja, uma postura centrada na capacidade de conhecer e deliberar adequadamente sobre temas ecológico-cruciais,[18] submetendo a desígnios públicos/coletivos os interesses mercadológicos abusivos. Isso é ainda mais verdade considerando que o grande número de leis e tratados na matéria parece não corresponder a uma melhora significativa do problema do acesso à água, direito humano/fundamental. Pelo contrário, "a crise mundial da água não enseja direito humano à água", e a perspectiva de acesso das populações a este recurso vital tem na verdade piorado.[19]

Espaços deliberativos alimentados por amplo e democrático acesso à informação, inclusive com seu didático detalhamento quanto a aspectos mais técnicos, contribuiriam de maneira mais efetiva para o real incremento qualitativo da participação política. Antes de empreender longos debates

---

[16] A Convenção de Aarhus foi assinada na Dinamarca, na cidade do mesmo nome, em 25 de junho de 1998, e entrou em vigor em 30 de outubro de 2001, após ser ratificada por 16 das partes signatárias e é um dos mais importantes instrumentos do Direito Internacional do Ambiente, tendo como premissa o alcance do desenvolvimento sustentável pelo envolvimento de todos os cidadãos.

[17] LANCEIRO, Rui Tavares. O direito de acesso à informação ambiental em Portugal: alguns problemas. In: _____. *A Trilogia de Aarhus.* Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas. Faculdade de Direito. Universidade de Lisboa, 2015. p. 48.

[18] CASTORIADIS, op. cit., p. 306, 310.

[19] CAUBET, Christian. Tratados internacionais, interesses difusos e democracia de mercado: funções da aparência no direito e na política. In: CAUBET, Christian (Coord.). *Tratados internacionais, direitos fundamentais, humanos e difusos*: os Estados contra o bem-viver de suas populações. Florianópolis: Insular, 2016. p. 48-50.

abstratos sobre a participação, vale discutir com base em dados concretos que condições apontam para o controle social eficaz da gestão dos recursos hídricos, para além do "acompanhamento" meramente formal que ocorre por força da convocação de audiências públicas, fóruns e conselhos, que maquiam deliberações com tênue camada de democracia.

A intenção de promover a desqualificação da participação popular emerge como uma tônica constante, ainda que por meio de argumentos travestidos de alegadas dificuldades operacionais, ou acerca da ocorrência de múltiplas discussões imputadas improdutivas, olvidando-se da essência democrática que a nutre:

> Incontáveis argumentos são utilizados por políticos, juristas e economistas, no sentido de reafirmar a inviabilidade de procedimentos participativos em âmbito administrativo, legislativo ou jurisdicional. O potencial humano para um agir comum, para uma autêntica ação política sempre foi subestimado; quanto mais esses argumentos se recrudescem, mais esse potencial é reprimido, e um modelo político "cansado" justifica-se em detrimento de aprendizados possíveis, a partir de experiências inovadoras.[20]

Uma participação popular organizada, nutrida das informações imprescindíveis para o caso concreto, tende a produzir interlocutores capacitados a conhecer, entender e defender seus direitos, sem desonerar-se de suas correspondentes responsabilidades. Seja qual for a acepção ou perspectiva teórica adotada, a democracia não pode mais ser pensada a partir de critérios puramente formais, mas sim como regime dependente de graduais conquistas, bem como de resistência política a formações sociais e institucionais autoritárias.

O Tribunal das Águas de Valência e outros exemplos de valorização da participação popular e da educação para a cidadania

Recentemente, a redução da vazão do rio São Francisco tornou a receber destaque na mídia, por conta dos danos causados aos moradores ribeirinhos, seja em decorrência da repercussão negativa na captação de água

[20] SILVEIRA, op. cit., p. 288-289.

para abastecimento público e irrigação, seja para a navegação turística e comercial, além da pesca, ensejando que o Comitê da Bacia Hidrográfica do rio São Francisco (CBHSF) exigisse do governo federal a definição das responsabilidades pelo fato.[21] A redução da vazão atendeu pleito da concessionária que explora as usinas hidroelétricas de Sobradinho, Itaparica e Xingó, acatada pela Agência Nacional de Águas e pelo Ibama, que, na visão do comitê, desrespeita os usos múltiplos assegurados à água, além de danificar o ecossistema local, porquanto simplesmente prioriza a produção de energia hidroelétrica, em detrimento de toda uma gama de direitos atinentes a outros legítimos interessados no tema.

A questão aventada bem demonstra que a gestão dos recursos hídricos não pode ser decidida por organismos que exerçam poder concentrado, deficitário do ponto de vista da legitimação política – e, portanto, não equitativamente distribuído, por intermédio do qual pode-se atribuir superlativa importância a uma das espécies de uso a que se prestam as águas, sacrificando os interesses de várias coletividades. O exemplo atesta o desrespeito aos princípios da informação e da participação popular; porquanto, ainda que as deliberações tenham sido tomadas em fóruns específicos, o que sobreleva é a ausência de um caráter amplamente democrático, notoriamente por conta da manifestação do Comitê da Bacia Hidrográfica, e pela falta de congregação das diferentes comunidades diretamente afetadas pela redução da vazão do "velho chico" (distribuídas, em uma extensão de 280 quilômetros, entre as usinas de Sobradinho e Itaparica e 179 quilômetros entre a hidrelétrica de Xingó e a foz do rio).

Diante desse quadro, o exemplo do Tribunal das Águas de Valência, instituição ativa há mais de mil anos na região espanhola de mesmo nome, surge como exemplo de instrumento utilizado pelas próprias comunidades para solucionar conflitos regionalizados, a respeito da utilização dos recursos hídricos, com efetividade nas suas decisões, consoante relatos acadêmicos, sobretudo por conta da respeitabilidade que alcançou. A nomenclatura oficial o designa como *Tribunal de los Acequieros de la Veja de Valencia*, tendo

[21] ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL. Comitê cobra os prejuízos da redução de vazões no rio São Francisco. Disponível em: <http://www.abes-mg.org.br/visualizacao-de-clippings/pt-br/ler/4296/comite-cobra-os-prejuizos-da-reducao-de-vazoes-no-rio-sao-francisco>. Acesso em: 21 jul. 2015.

surgido com o Rei Jaime I, em 1250. Segundo Oliveira,[22] o Tribunal espanhol, cujas origens e práticas são de índole consuetudinária, e que atualmente encontra guarida na Constituição espanhola de 1978,[23] bem como em outros dispositivos legais de natureza infraconstitucional, tem seus julgamentos efetivados de forma pública, todas as quintas-feiras, ao meio-dia em ponto, em frente à Porta dos Apóstolos da Catedral de Valência.

O tribunal é composto de juízes-síndicos, pessoas comuns do povo sem grandes conhecimentos jurídicos. Eles representam as oito Comunidades das *Acequias da Veja de Valencia*, que se servem das águas do rio Túria, mas que contam com sua situação de agricultores e de grandes conhecedores da importância da boa utilização dos recursos hídricos para fundamentar a autoridade de suas decisões:

> O processo [...] é simples, oral, concentrado, público, irrecorrível, entre outros fatores. Há um respeito muito grande pelos Juízes-Síndicos, e por todos os funcionários do Tribunal, fazendo com que as decisões do Tribunal sejam acatadas rapidamente pelos vencidos, ocorrendo um cumprimento da decisão de forma célere.[24]

Evidentemente, uma instituição como o Tribunal das Águas de Valência, fulcrado nos costumes e na oralidade de seus procedimentos, dentre outras peculiaridades que o regem, não encontraria eco no nosso ordenamento jurídico, o que tolheria a possibilidade de se pretender sua reprodução entre nós. Contudo, o modelo decisório em formato de colegiado, caracterizado pela ampla publicidade, pela celeridade e pela integração dos representantes das comunidades diretamente relacionadas e interessadas nos recursos hídricos por ele tutelados, granjeador de grande respeitabilidade e autoridade moral, é inspirador. Os conflitos podem ser resolvidos eficaz e diretamente pelos próprios agentes interessados e afetados pelo problema.

Nessa senda, a transposição de alguns dos mecanismos procedimentais desse Tribunal poderia ter grande utilidade, no âmbito da atuação dos Comitês de Bacias Hidrográficas, para que, com a criação de tribunais

[22] OLIVEIRA, Celso Maran. *Tribunais de recursos hídricos*: abordagem sobre o Tribunal da Água de Florianópolis e o Tribunal da Água de Valência e a possibilidade de implantação no Brasil. (artigo).
[23] "Los ciudadanos podrán ejercer la acción popular y participar en la Administración de Justicia mediante La institución Del jurado, en la forma y com respecto a aquellos procesos penales que la ley determine, así con en los Tribunais consuetudinários y tradicionales."
[24] OLIVEIRA, op. cit., p. 50

internos de recursos hídricos, e no exercício da competência legal desse órgão,[25] fossem encaminhadas soluções, pela via do arbitramento, para conflitos relacionados aos recursos hídricos. Far-se-ia, assim, a integração das comunidades e dos indivíduos diretamente atingidos ou interessados na problemática, num exercício de autêntica democratização da informação e da participação popular.[26]

No mesmo diapasão, o Tribunal da Água de Florianópolis, que funcionou entre 25 e 30 de abril de 1993, constituiu-se, dentro de nosso país, numa experiência inovadora na defesa alternativa dos recursos hídricos, surgida da iniciativa da Universidade Federal de Santa Catarina e da *Fundação Água Viva*. No curto período em que exerceu seu propósito, o Tribunal, que não era uma jurisdição – e portanto, não tinha o poder de constituir obrigações jurídicas ou sancionar ilícitos –, tinha por objeto a educação e a participação popular. Constituiu-se numa instância de advertência ao não atendimento das demandas sociais e políticas relacionadas aos recursos hídricos,[27] conhecendo e deliberando acerca de várias questões que lhe foram submetidas a exame. Reportando-se a outras experiências de Juris simulados, como o Tribunal Internacional da Água, cujas sessões ocorreram em Amsterdam (Países Baixos), em 1982 e 1992, constituiu resposta cidadã ao mau uso dos recursos hídricos:

> O Tribunal da Água, tal como foi idealizado e funcionou em Florianópolis, não é um "modelo", mas apenas uma referência de ação possível; Nas particularidades do contexto brasileiro, teve um impacto muito positivo. Contribuiu para a conscientização de uma sociedade, em que as referências ao meio ambiente continuam vagas e a própria noção, bastante imprecisa; mesmo em se tratando de muitos militantes ambientalistas. Mostrou um caminho a alguns desses militantes e insuflou o ânimo, bem como a outras pessoas, inclusive nas profissões judiciárias. Desmistificou, nos casos que analisou, o caráter essencialmente retórico das declarações oficiais, relativas à proteção ambiental: esta não passa de um elemento de marketing político e de promoção pessoal.

---

[25] Lei 9.433/1997:
Art. 38. Compete aos Comitês de Bacia Hidrográfica, no âmbito de sua área de atuação:
I – promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes;
II – arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos;
III – aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia;

[26] OLIVEIRA, op. cit., p. 52

[27] CAUBET, Christian Guy. *O tribunal da água*. (artigo) Geosul, n. 18, 2º sem./1994, p. 71-86.

Em moldes similares, o *Tribunal Latinoamericano Del Água*, com sede em San Jose, Costa Rica, é outro exemplo de instância ética, de nível internacional, autônoma e independente, que atua comprometido com a preservação dos preciosos recursos hídricos, promovendo e levando seus julgados a diferentes países, apontando para problemas concretos e auxiliando no despertar para a formação de uma nova consciência humana – quiçá, abrindo caminho para o exercício de uma futura jurisdição itinerante e mundanizada.

Considerações finais

Por conta da notória insuficiência dos mecanismos tradicionais da democracia representativa, a participação direta dos cidadãos nas decisões sobre direitos humanos e difusos é cada vez mais urgente, imprescindível para a criação e o aprimoramento de um modelo social no qual as responsabilidades e os proveitos decorrentes das interferências no meio ambiente sejam efetiva e democraticamente partilhados. Isso não significa, em absoluto, abrir mão dos aspectos positivos da democracia liberal-parlamentar. Também não significa confiar ao princípio de participação a solução de todos os problemas, uma vez que as questões contemporâneas também demandam repensar as instituições representativas "alienadas", que não dependem necessariamente do ativismo social. Não obstante, além da força que pode resultar do engajamento cidadão em face dos espaços decisórios existentes, é preciso repensar os espaços institucionais, de maneira a torná-los mais aptos a um controle social ascendente

A coleta e o adequado compartilhamento da informação ambiental, dentro do amplo espectro de significação que merece ser conferido à expressão, possui importância estratégica singular na concretização de uma participação social dotada de qualidade e, por conseguinte, capaz de produzir decisões alicerçadas em um conhecimento técnico-científico democratizado, bem como na persuasão por força da razão, em torno de valores socialmente aceitos e plasmados na Constituição. Deve-se compreender na promoção da informação ambiental toda a gama de dados atinentes ao conhecimento

científico, ao saber tecnológico e às medidas que afetam ou podem afetar o meio ambiente e as pessoas, sua saúde, segurança, o modo de vida, tudo o que possa ser relevante e necessário para esclarecimento em torno de uma realidade circunstancialmente investigada, que vai afetar a vida de todos.

Dessa forma, democratizando-se o conhecimento, pela via de globalização da informação e dos meios para seu acesso, é possível abrir novos caminhos para uma equalização das relações entre membros do corpo social, despertando-os para o sentido da solidariedade ambiental que é pauta indesviável, sobre a qual se há de compor os acordos que regerão os rumos futuros da sinfonia humana no Planeta. Não é necessário, nesta matéria, optar pela reformulação político-institucional ou pelo fomento do ativismo cidadão em face da estrutura política já existente e pela educação para a cidadania, pelo simples motivo de que esses fatores se reforçam mutuamente, assim como a experimentação alimenta a teoria política, que pode orientar a experiência por caminhos emancipatórios. Assim, os tribunais e as experiências administrativas, pautadas no engajamento cidadão, trazem importantes lições, tanto positivas como negativas. Da mesma maneira, júris e tribunais simulados possuem um papel de grande relevância em termos de educação para a cidadania, e em termos da publicização de casos concretos que envolvem lesão a direitos humanos e difusos.

Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL. Comitê cobra os prejuízos da redução de vazões no rio São Francisco. Disponível em: <http://www.abes-mg.org.br/visualizacao-de-clippings/pt-br/ler/4296/comite-cobra-os-prejuizos-da-reducao-de-vazoes-no-rio-sao-francisco>. Acesso em: 21 jul 2015.

BRASIL. *Lei 4.717*, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. Brasília, 1965.

_____. *Lei 9.433*, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos. Brasília, 1997.

_____. *Resolução CONAMA 009*, de 3 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a realização de audiências públicas no processo de licenciamento ambiental. Brasília, 1987.

CAPELLA, Juan Ramon. *Os cidadãos servos.* Porto Alegre: Fabris, 1998.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional*: teoria do Estado e da Constituição. 12. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CASTORIADIS, Cornelius. *Uma sociedade à deriva:* entrevistas e debates, 1974-1997. Lisboa: 90 Graus, 2007.

CAUBET, Christian Guy. O tribunal da água. (artigo) *Geosul*, n. 18, 2º sem. 1994, p. 71-86.

CAUBET, Christian. Tratados internacionais, interesses difusos e democracia de mercado: funções da aparência no direito e na política. In: CAUBET, Christian (Coord.). *Tratados internacionais, direitos fundamentais, humanos e difusos*: os Estados contra o bem-viver de suas populações. Florianópolis: Insular, 2016. p. 17-76.

CROUCH, Colin. *Posdemocracia.* Mexico: Tauros, 2004.

LANCEIRO, Rui Tavares. O direito de acesso à informação ambiental em Portugal: alguns problemas. In: _____. *A Trilogia de Aarhus.* Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas. Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, 2015.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro.* 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Participação, processo civil e defesa do meio ambiente no direito brasileiro.* 2010. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2010.

OLIVEIRA, Celso Maran. *Tribunais de recursos hídricos:* abordagem sobre o Tribunal da Água de Florianópolis e o Tribunal da Água de Valência e a possibilidade de implantação no Brasil. Artigo.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. *Risco ecológico abusivo:* a tutela do patrimônio ambiental nos Processos coletivos em face do risco socialmente intolerável. Caxias do Sul: Educs, 2014.

WOOD, Ellen Metksins. *Democracia contra capitalismo:* a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2011.

Sobre as cláusulas gerais no direito privado: um estudo introdutório

Carlos E. Zinani*
Mateus Salvadori**

Introdução

Atualmente, temas relacionados à *função social* e à *boa-fé*, têm ganhado relevo na Ciência Jurídica. Isso se deve, de um lado, ao fato de essas questões terem adquirido, durante vários anos, grande importância no que concerne aos problemas sociais propriamente ditos, oriundos do rápido desenvolvimento social, principalmente no séc. XX e, por outro, do modelo jurídico que não permitia uma solução adequada aos novos conflitos que se originavam. Tais questões surgem, no âmbito jurídico, a partir do momento em que se constata que, quando o ser humano pratica atos que são característicos de Direito Privado, se extraem deles consequências que podem tanto oferecer benefícios como, em muitos casos, acarretar alguma espécie de ônus à sociedade.

Os princípios constitucionais não podem ser vistos como equivalentes a normas políticas. Essa concepção relegaria a Norma Constitucional a um elemento de integração subsidiário, aplicável apenas na ausência de norma ordinária específica e após terem sido frustradas as tentativas de fazer uso de regra consuetudinária. As demandas sociais necessitam de atos normativos variáveis e fugazes, como ocorre, em tantos setores da cultura contemporânea, a ponto de se afirmar a existência de um direito da pós-modernidade. Uma possível solução encontrada para tal caso foi a utilização de cláusulas gerais pelo ordenamento jurídico.

* Bacharel em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (2000). Especialização em Direito Civil pela mesma Universidade. Atualmente é professor de música no projeto "Mais Música" em parceria com a Faculdade Ideau – núcleo de Caxias do Sul – e músico da Orquestra Sinfônica da Universidade de Caxias do Sul.

** Graduado em Filosofia pela Universidade de Caxias do Sul (2005). Graduando em Direito pela Universidade de Caxias do Sul. Mestre em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2010). Doutor em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2014). Atualmente é professor de Filosofia na Universidade de Caxias do Sul.

O momento das codificações e o significado do Código Civil

O direito privado atual é o resultado de um processo histórico que tem suas origens, em princípio, no Código Napoleônico e nas grandes codificações ocorridas no séc. XIX, sendo que estas incorporaram numerosos elementos daquele Código. Segundo Tepedino,[1] com o ápice das codificações, o direito privado tornou-se um sistema fechado e autossuficiente. Acreditava-se naquela época que, quando um código fosse elaborado, ele deveria refletir todas as possibilidades no que se refere às ações humanas que pudessem de alguma forma interessar ao mundo jurídico. Isso se deve ao fato de o Código de Napoleão refletir os ideais de cunho jusnaturalistas[2] consagrados pela Revolução Francesa, ideais de igualdade, fraternidade e liberdade. Através disso, o que se buscava era a possibilidade de garantia, segurança e certeza nas relações jurídicas.[3] Essa fase do desenvolvimento do direito privado era caracterizada, de certa forma, pela ideia de segurança jurídica.

Essa segurança, como observa Tepedino,[4] referia-se "não no sentido dos resultados que a atividade privada alcançaria, senão quanto à disciplina balizadora dos negócios, quanto às regras do jogo". Disso decorre que o papel do direito civil consistia em apenas garantir as atividades de caráter privado, ou seja, as relações econômicas e somente entre as partes envolvidas nessas relações. Todavia, essa chamada "era da segurança",[5] começa a decair na Europa, já na segunda metade do séc. XIX e os seus reflexos são sentidos no Brasil, a partir da década de 20 do séc. XX.

---

[1] TEPEDINO, G. O Código Civil, os chamados microssistemas e a constituição: premissas para uma reforma legislativa. In: TEPEDINO, Gustavo. *Problemas de direito civil constitucional.* Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 1.

[2] WIEACKER, F. *História do direito privado moderno.* 2. ed. Lisboa: Fundação Galouste Gulbenkian: 1967. p. 658. Segundo esse autor, a primeira função do jusnaturalismo foi a "descoberta compreensiva duma realidade que, depois do domínio plurisecular das autoridades dogmáticas e das especulações jusnaturalistas [...]; compreensão que, ao mesmo tempo, era absolutamente indispensável para a crítica realista do direito na sociedade altamente diferenciada da atualidade. Foi só através do naturalismo que a concepção pré-científica do jurista e do legislador começou a converter-se numa perspectiva científica da realidade".

[3] ISERHARD, A. M. *A idéia de sistema jurídico e o novo Código Civil:* uma contribuição ao desafio hermenêutico da aplicação do direito. Anuário do programa de pós-graduação em direito: mestrado e doutorado. São Leopoldo, 2001. p. 281-294.

[4] TEPEDINO, G. *Temas de direito civil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 3.

[5] Ibidem, p. 4.

Ainda sobre as grandes codificações, nesse período o legislador era considerado um ser onisciente cabendo a ele tudo o que se referia à regulamentação das relações sociais. Se um caso específico não fosse amparado por uma norma jurídica, o julgador deveria omitir-se de julgar dada a ausência de preceito legal.[6] Dessa forma, o direito privado codificado tornou-se o centro normativo do direito comum e, como consequência, pôde-se perceber uma vasta proliferação de normas emergentes tentando disciplinar uma numerosa gama de relações sociais que abrangiam diversos ramos do direito, que não só o direito privado. Para Iserhad, "estava aí lançada a semente no solo fértil do movimento exegético que se surgiu na França, na Alemanha a escola dos pandectas e na Inglaterra, com a escola analítica".[7]

Com isso, tem-se que as codificações resultaram em um sistema jurídico caracterizado pela excessiva rigidez, em que o texto legislativo passou a não atender aos anseios da sociedade que, na época, se encontrava em constante transformação. A escola da exegese caracterizava-se pelo "fetichismo legalista",[8] em que se utilizava do método dedutivo e do silogismo jurídico para a solução de litígios. O texto legal é tido como o ponto de partida do raciocínio e donde se extrai a solução para o problema, sendo esta deduzida

[6] BOBBIO, N. *Teoria do ordenamento jurídico.* 10. ed. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 1997. p. 119. Para esse autor, "num ordenamento onde faltasse a primeira regra, o juiz não teria que julgar todas as controvérsias que lhe fossem apresentadas: poderia pura e simplesmente repelir o caso como juridicamente irrelevante, com um juízo de *nom liquet* (não convém)".

[7] ISERHARD, A. M. *A idéia de sistema jurídico e o novo Código Civil:* uma contribuição ao desafio hermeneutico da aplicação do direito. Anuário do programa de pós-graduação em direito: mestrado e doutorado. São Leopoldo, 2001. p. 9. Segundo esse autor, durante o regime feudal "vicejava uma justiça venal, em que havia juízes peitados e senhores feudais arvorando-se em juízes, decidindo os litígios invariavelmente em detrimento dos servos da gleba, alvo de combate da revolução francesa visando suplantar o reino de injustiça instalado no antigo regime". Por isso, compreende-se que a codificação civil francesa se apresentasse como um monumento jurídico que assegurasse e preservasse os direitos conquistados, afim de que não se retornasse ao regime anterior.

[8] BOBBIO, op. cit. Sobre esse ponto, Bobbio faz uma crítica ao "dogma da completude", nascido provavelmente, da tradição românica medieval, característico da época das grandes codificações. Segundo esse autor, essa expressão significa que o ordenamento jurídico seja completo, ou seja, deve fornecer ao juiz uma solução sem recorrer à equidade para cada caso particular. A completude do sistema era considerada como condição necessária a estruturação dos sistemas jurídicos da época. Para Bobbio, duas regras valiam para esse dogma: "1) O juiz é obrigado a julgar todas as controvérsias que se apresentarem ao seu exame; 2) deve julga-las com base em uma norma pertencente ao sistema. Entende-se que, se uma dessas regras perder o efeito, a completude deixará de ser considerada como um requisito do ordenamento". (p. 118).

através de "um raciocínio subjuntivo do fato à regra jurídica, fórmula cômoda de solução de conflitos sociais".[9]

Essa "comodidade" na solução de litígios, por um lado, esse raciocínio, em que a lei era considerada a premissa maior e, por outro, a dinamicidade das relações sociais, os avanços da ciência e tecnologia, resultaram que aquela ideia de código, que antes deveria regulamentar todas as possíveis relações sociais, não correspondia à realidade social na qual estava inserido. Segundo Bobbio,

> a cada grande codificação (desde a francesa de 1804 até a alemã de 1900) desenvolveu-se entre os juristas e os juízes a tendência de ater-se escrupulosamente aos códigos, atitude esta que foi chamada, com referência aos juristas franceses, em relação aos códigos napoleônicos, mas que se poderia estender a cada nação com direito codificado, de *fetichismo* da lei.[10]

Com o desenvolvimento da filosofia e das ciências sociais, foi sendo descoberta uma sociedade existente logo abaixo do Estado. O Estado surgia acima da sociedade e a esta tentava absorver. Todavia, segundo Bobbio,

> a luta de classes, de um lado, que tendia a quebrar continuamente os limites da ordem estatal, e a contínua formação espontânea [...] de novos conjuntos sociais como sindicatos, os partidos e os novos relacionamentos entre os homens, derivados da transformação dos meios de produção, punham em evidência uma vida subordinada ou em oposição ao estado, que nem o sociólogo, portanto nem o jurista, podiam ignorar.[11]

A partir de toda essa problemática de caráter social que surgia de um lado, e a insuficiência no modelo codificado de outro, foi preciso que se buscasse novos parâmetros interpretativos, principalmente, no direito constitucional, sendo estes destinados a atender a essas novas demandas da sociedade. A partir disso, o Código Civil, que antes consistiu no centro gravitacional do direito privado, passa a ser visto de acordo com seu

[9] Idem.
[10] BOBBIO, op. cit., p. 121.
[11] Ibidem, p. 124.

significado constitucional. A constituição, a partir daí, passa a ser a norma hierarquicamente superior ao Código em termos de relações patrimoniais.[12]

No caso brasileiro, foi dado um novo caráter, uma nova visão acerca do Código Civil através da Constituição Federal de 1988, em que o Código passa a ser interpretado juntamente com os inúmeros diplomas legislativos consonantes e, sobretudo, à luz da Constituição. A partir de então, foram introduzidas, no Código Civil, as "cláusulas gerais".[13] Sendo assim, no novo Código, a *boa-fé* e a *função social* constituem essas cláusulas gerais, vindo a atender, dessa forma, essas questões de ordem social das quais o direito privado não pode se eximir.

Sendo assim, a necessidade de adoção de cláusulas gerais decorre da necessidade de haver critérios para a análise e solução de conflitos existentes e emergentes na sociedade, advindos das relações sociais, sendo estas, cada dia mais complexas. Através dessas cláusulas, os operadores do direito podem ter por base não somente a norma jurídica, mas também toda gama de valores sociais, sob os quais poderão avaliar uma situação que pondere interesses de caráter social.

O objetivo dessas cláusulas consiste em permitir "a criação de normas jurídicas com alcance geral pelo juiz".[14] O alcance de uma cláusula geral vai além do caso concreto e será determinado pela "reiteração dos casos e pela reafirmação, no tempo, da *ratio decidendi* dos julgados, se especificará não só o sentido da cláusula geral mas a exata dimensão da sua normatividade".[15] Sendo assim, o julgador, como entendia Montesquieu, não é mais considerado a "boca da lei". Agora, sua atividade passa a estar vinculada a pautas de valoração para o caso concreto. As cláusulas gerais ainda possuem uma

[12] TEPEDINO, G. O Código Civil, os chamados microssistemas e a constituição: premissas para uma reforma legislativa. In: TEPEDINO, Gustavo. *Problemas de direito civil constitucional.* Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 13. Segundo Tepedino, a existência cada vez maior de microsistemas jurídicos regulamentando matérias de cunho específico (com dispositivos de direito privado e público, de direito material e processual) tornam o Código Civil um centro gravitacional, rodeado de sistemas menores. Isso faz com que o Código Civil seja um centro normativo comum. Tal se deve ao fato de a realidade reclamar uma intervenção cada vez maior por parte do legislador, no que se refere à regulamentação de matérias específicas, fruto do desenvolvimento social.

[13] WIEACKER, F. *História do direito privado moderno.* 2.ed. Lisboa: Fundação Galouste Gulbenkian: 1967. p. 546. Ver também: MARTINS-COSTA, J. *A boa fé no direito privado.* 2. tir. São Paulo: RT, 2000. p. 295.

[14] MARTINS-COSTA, J. *O direito privado como um "sistema em construção"*: as cláusulas gerais no Projeto do Código Civil Brasileiro. Disponível em: <http://www6.ufrgs.br/ppgd/doutrina.htm>.

[15] Idem.

função individualizadora, no sentido de que facilitam a condução do Direito ao caso concreto.

Das cláusulas gerais

Atualmente, no âmbito do direito civil brasileiro, no Código Civil de 2003, tanto a *função social* como a *boa-fé* constituem, dentro do ordenamento jurídico, as "cláusulas gerais". Tal se verifica devido à impossibilidade de previsão do acontecer social, o rápido desenvolvimento da sociedade como um todo e a dinamicidade das relações sociais. Sendo assim, uma forma encontrada pelo legislador, no que se refere à aplicação do direito, foi a adoção de tais cláusulas. Segundo Tepedino,

> a técnica das cláusulas gerais, imposta pela contemporaneidade, que reclama, necessariamente, uma definição normativa (narrativa) de critérios interpretativos coerentes com a *ratio* do sistema, voltada para valores não patrimoniais, como quer, no caso brasileiro, o texto constitucional.[16]

Isso significa que as cláusulas gerais devem ser compreendidas a partir de princípios estabelecidos no seio do sistema jurídico. Mais uma vez salienta-se o papel da Constituição no que se refere à informação dos princípios fundamentais nas atividades de caráter privado, informando tais princípios no sentido de buscar identificar e atender às necessidades de cunho social propriamente ditas.

O Código Civil brasileiro de 2003, através do uso dessas cláusulas gerais, constitui um ordenamento em que se encontram fortemente incorporados princípios éticos e sociais, que serão orientadores da atividade dos operadores do Direito. Com isso, buscou-se superar o problema de soluções de conflitos sociais, através do reconhecimento desses parâmetros éticos. Para Reale, "a socialidade e a eticidade condicionam os preceitos do Código Civil, atendendo-se às exigências de boa fé e probidade em um ordenamento constituído por normas abertas, suscetíveis de permanente atualização".[17]

[16] Ibidem, p. 10.
[17] REALE, M. *Filosofia e teoria política*. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 89.

A técnica das cláusulas gerais foi utilizada pela primeira vez pelo Código Civil alemão, publicado em 18 de agosto de 1896 e com vigência a partir de 1900. Consistindo em um ordenamento que correspondia ao ideal positivista, o Código Civil alemão de 1900 caracterizava-se por renunciar quase que totalmente à casuística social e, mais ainda, à vinculação estrita do juiz à lei.[18] Com isso, esse código, "através de uma estrutura conceitual rigorosa e de uma renúncia quase total à casuística, ele obtém, duma só vez, as suas famosa clareza e coerência".[19] Uma clareza e coerência características de uma época em que o direito privado ordenava o seu sistema, segundo as manifestações conceituais do direito subjetivo e não pelas manifestações espontâneas da vida social.[20]

A técnica utilizada na elaboração do Código Civil alemão que, vinculava o juiz quase que totalmente à lei, começa a ceder espaço quando da emergência das ideias que caracterizarão o Estado Social. Dessa forma,

> o recuo perante o formalismo jurídico manifesta-se, antes de tudo, na progressiva liberação do juiz no que respeita à vinculação em relação a hipóteses de fato definidas de forma precisa na lei. Isso corresponde a uma modificação na função da lei no estado social.[21]

Verificava-se aí uma orientação que pretendia uma "planificação social, cuja prossecução está cometida à administração estadual e cuja apreciação está a cargo dos tribunais ordinários de trabalhos, sociais e administrativos.[22]

A partir de uma tal orientação, as chamadas cláusulas gerais vão conhecendo e encontrando o seu lugar. Tais cláusulas consistem em linhas de orientação dirigidas ao juiz que, além de vincularem-no, ao mesmo tempo, lhe dão certa margem de liberdade na aplicação da norma. Para Wieacker,

> as cláusulas gerais constituíram uma notável e muitas vezes elogiável concessão do positivismo à auto responsabilidade dos juízes e a uma ética social transportativa, cujo padrão propulsor para o legislador foi constituído pela organização dada pelo *praetor* romano ao *judex* para determinar o conteúdo da decisão de acordo com a *bona fides.*[23]

---

[18] WIEACKER, F. *História do direito privado moderno.* 2. ed. Lisboa: Fundação Galouste Gulbenkian, 1967. p. 544.
[19] Idem.
[20] Idem.
[21] Ibidem, p. 626.
[22] Idem.
[23] Ibidem, p. 546.

Atualmente, essas cláusulas gerais são equivalentes a normas jurídicas e têm aplicação direta e imediata aos casos concretos. Dessa forma,

> cabe ao intérprete depreender das cláusulas gerais os comandos incidentes sobre inúmeras situações futuras, algumas delas sequer alvitradas pelo legislador mas que se sujeitam ao tratamento legislativo pretendido por se inserirem em certas situações padrão: a tipificação taxativa dá lugar a cláusulas gerais, abrangentes e abertas.[24]

A partir daí, percebe-se que o legislador abriu mão da técnica legislativa em que eram definidos taxativamente os tipos jurídicos, deixando assim o Texto Legal com uma textura maleável; sendo assim, capaz de atender a interesses de cunho social e não somente aos dos particulares da relação jurídica. Para Tepedino,

> as constituições contemporâneas e o legislador especial utilizam-se de cláusulas gerais convencidos que estão da sua própria incapacidade, em face da velocidade com que evolui o mundo tecnológico, para regulamentar as inúmeras e multifacetadas situações nas quais o sujeito de direito se insere.[25]

Segundo esse autor, as cláusulas gerais são equivalentes a normas jurídicas e, com isso, são aplicáveis diretamente aos casos concretos, não constituindo cláusulas apenas de "intenção".[26] São, antes, linhas de orientação nas quais o operador do direito poderá valer-se de uma série de elementos relevantes para o caso, que antes não constavam no rol de possibilidades de caráter normativo.

Se as cláusulas gerais, como afirma Tepedino, constituem uma forma de "técnica legislativa",[27] equivalentes a normas jurídicas, são necessárias, nesse caso, definições precisas, critérios objetivos para que seja individuado o objeto com o qual o operador do direito exerce suas atividades. Para

[24]TEPEDINO, G. *Temas de direito civil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 9.
[25] Ibidem, p. 19.
[26] Idem.
[27] TEPEDINO, G. O Código Civil, os chamados microssistemas e a constituição: premissas para uma reforma legislativa. In: TEPEDINO, Gustavo. *Problemas de direito civil constitucional.* Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 10.

Perlingieri,[28] a necessidade de definições corresponde ao fato de ir buscar o que o termo ou a expressão encerra em si e, mais ainda, de descobrir o universo de regras que é estabelecido, no que se refere ao uso corrente do termo. Segundo esse autor, "o recurso às definições é, em muitas hipóteses, insubstituível e, quase sempre, útil porque contribui a reduzir as margens de discricionariedade interpretativa".[29]

Ainda segundo Perlingieri, é acentuada a importância das definições de caráter legislativo. Definições legislativas são aquelas em que a própria lei traz consigo os conceitos e as definições de conteúdo, através dos quais se poderá extrair as premissas para a interpretação da mesma ao caso concreto. Diferentemente do que ocorre com as cláusulas gerais, estas constituem uma espécie da norma que deixa a cargo do intérprete a fixação de seu conteúdo, de sua interpretação. A intenção do legislador, quando utiliza a técnica das cláusulas gerais, é permitir ao intérprete maior maleabilidade, no que se refere às situações de fato. E nisso reside a necessidade da fixação de critérios norteadores, através dos quais o operador do direito aludirá acerca de sua relevância para o caso concreto.

A adoção de cláusulas gerais possibilita uma interpretação dos diplomas legislativos que atendam às necessidades sociais e, simultaneamente, preservem valores com respeito à pessoa.[30] Essas cláusulas, em princípio com caráter de direito privado, possuem seu fundamento de validade centrado na Constituição. Na adoção de princípios jurídicos, estes figuram como sendo uma ligação entre a norma jurídica e a realidade cultural empírica. Sendo assim, o parâmetro do legislador, no estabelecimento de cláusulas gerais, é a própria Constituição e os princípios jurídicos nela consagrados, visto que é através da aplicação de tais princípios que a reconstrução do direito privado tem fundamento.

A função dessas cláusulas consiste na possibilidade de criação e de uma possível adaptação de normas jurídicas, pelo juiz, para o caso concreto. A

[28] PERLINGIERI, P. *Perfis do direito civil:* introdução ao direito civil constitucional. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 28.
[29] Idem, p. 29.
[30] TEPEDINO, G. O Código Civil, os chamados microssistemas e a constituição: premissas para uma reforma legislativa. In: TEPEDINO, Gustavo. *Problemas de direito civil constitucional.* Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

partir disso, o juiz passa a não mais ser, segundo Iserhard, a "boca da lei",[31] isto é, a cláusula geral possibilita maior poder de atuação do operador do direito, no caso concreto. Nesse caso, a voz do juiz não é arbitrária, mas vinculada, e as cláusulas gerais promovem o reenvio do intérprete/aplicador do direito a certas pautas de valoração do caso concreto. Dessa forma, as cláusulas gerais, segundo a autora, por um lado atuam como uma espécie de centro referencial, dentre os diversos casos da realidade social, submetidos à apreciação jurídica, por outro, viabilizar uma espécie de integração sistemática entre as diversas disposições de Direito Privado de um modo geral.

A adoção de cláusulas gerais, para uma nova dimensão acerca da interpretação dos estatutos de direito privado, constitui uma necessidade da sociedade atual frente aos avanços da ciência e tecnologia. Tais cláusulas constituem uma técnica legislativa específica e devem ser fixadas pelo legislador, indicando os pontos e os valores a serem observados. Dessa forma, elas serão como linhas de orientação para o juiz frente a uma determinada situação, que reclama uma solução mais de caráter ético e social do que propriamente jurídico. Sendo assim, qual será o parâmetro utilizado pelo legislador no estabelecimento dessas cláusulas gerais? Com a evolução da linguagem, tais cláusulas podem vir a ser ambíguas e até mesmo contraditórias. O que pode fazer o operador do direito frente a tal caso? Que parâmetros um juiz irá adotar na mensuração e ponderação dos valores em conflito? A quem compete o estabelecimento de parâmetros para a utilização das cláusulas gerais frente a um caso concreto? Segundo Tepedino,[32] caberá ao intérprete a fixação de conteúdo da cláusula geral. Que critérios deverão ser observados na ponderação dos valores para a fixação de conteúdo de tais cláusulas?

Duas técnicas: casuística e cláusula geral

Tanto a casuística como a cláusula geral constituem duas diferentes espécies de técnica legislativa. A primeira importa-se com o elevado grau de abstração de seus conceitos, fazendo com que o sistema se torne demasiado

[31] ISERHARD, op. cit., p. 9.
[32] TEPEDINO, G. *Temas de direito civil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 9.

rígido. A técnica das cláusulas gerais caracteriza-se por permitir ao operador do direito maior flexibilidade, no que concerne à aplicação da norma. A partir do momento em que se admite a técnica das cláusulas gerais, permite-se um certo grau de abertura ao sistema jurídico a avaliações de casos nas quais são introduzidos ao sistema juízos de valor na apreciação do caso concreto.[33] Tem-se aí, por meio das cláusulas gerais, a ideia de sistema móvel.

A casuística

A casuística, assim como as cláusulas gerais, consiste em uma técnica legislativa em que o elevado grau de abstração de conceitos jurídicos deve relacionar-se com o maior número de casos possíveis. As hipóteses legais devem ser, segundo o método da casuística, o mais completas possível. Dessa forma, a casuística consiste na figuração de uma hipótese legal que "circunscreve particulares grupos de casos na sua especificidade própria".[34] Isso quer dizer que um enunciado legislativo deve enumerar todo aquele somatório de pressupostos e consequências que condicionam a sua estatuição. Segundo Enish,

> a casuística não significa outra coisa senão a determinação por meio de uma concreção especificativa, isto é, regulação de uma matéria mediante a delimitação e determinação jurídica em seu caráter específico de um número amplo de casos bem descritos, evitando generalizações amplas como as que significam as cláusulas gerais.[35]

A técnica da casuística também requer do legislador a fixação mais precisa possível do conjunto de critérios, para que se possa proceder, com relação aos fatos objeto de normas jurídicas, a sua qualificação. A técnica da casuística constitui, na opinião de Martins-Costa, o principal fator que, ao proporcionar demasiada rigidez, ocasiona o empobrecimento dos códigos, tornando-os obsoletos perante a realidade social. As definições, assentadas sob um paradigma de forma abstracionista, "têm um caráter de rigidez ou imutabilidade, o qual acompanha a pretensão de completude, isto é, a

[33] CANARIS, C. W. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito.* 2. ed. Lisboa, Fundação Galouste GulbenKian, 1996. p. 141.
[34] ENGISH, K. *Introdução ao pensamento jurídico.* 7. ed. Lisboa: Fundação Galouste Gulbenkian, 1996. p. 229.
[35] ENGISH, K. apud MARTINS-COSTA, op. cit.

ambição de dar resposta legislativa a todos os problemas da realidade".[36] A consequência disso é que o julgador não pode interagir no que se refere à disciplina do fato individual, concreto, em razão de o legislador já ter criado, através da técnica casuística, um rol de condutas e figuras que, por sua vez, encontram-se no Texto Legislativo. Segundo Martins-Costa, o julgador encontra-se praticamente "amarrado" às deposições legais.

A técnica das cláusulas gerais

Diferentemente da casuística, as cláusulas gerais, por seu turno, constituem uma espécie de técnica legislativa em que é deixada uma margem de apreciação de caráter valorativo[37] ao julgador. As cláusulas gerais, por não se identificarem com aquelas regras cuja característica é a descrição mais perfeita e pontuada possível, elas aparecem como uma nova modalidade de normas com termos e significados bastante vagos. Martins-Costa caracteriza-as como sendo uma espécie de conceitos jurídicos indeterminados. Segundo essa autora,

> ao invés de traçar pontualmente a hipótese e as suas conseqüências, é desenhado como uma vaga moldura, permitindo, pela vagueza semântica que caracteriza os seus termos, a incorporação de princípios, diretrizes e máximas de conduta originalmente estrangeiros ao *corpus* codificado, do que resulta, mediante a atividade de concreção destes princípios, diretrizes e máximas de conduta, a constante formulação de novas normas.[38]

A técnica das cláusulas gerais surgiu a partir da necessidade de se encontrar um meio pelo qual o direito pudesse acompanhar o rápido desenvolvimento da sociedade e, em contrapartida, o aumento cada vez maior das necessidades sociais. Essa técnica surge em virtude de a chamada técnica casuística corresponder, cada vez menos, às situações de fato que se multiplicavam na sociedade, principalmente a partir do séc. XX. Sendo assim, pode-se entender por cláusula geral "uma formulação de hipótese legal que, em termos de grande generalidade, abrange e submete a tratamento jurídico

[36] MARTINS-COSTA, J. *O direito privado como um "sistema em construção"*: as cláusulas gerais no Projeto do Código Civil Brasileiro. Disponível em: <http://www6.ufrgs.br/ppgd/doutrina.htm>.
[37] LARENZ, K. *Metodologia da ciência do direito.* Lisboa: Fundação Galouste Gulbenkian, 1997. p. 299.
[38] MARTINS-COSTA, J. *O direito privado como um "sistema em construção"*: as cláusulas gerais no Projeto do Código Civil Brasileiro. Disponível em: <http://www6.ufrgs.br/ppgd/doutrina.htm>.

todo um domínio de casos".[39] Dessa forma, a técnica legislativa das cláusulas gerais vem em contraposição à casuística das hipóteses legais,[40] fazendo com que o julgador se desprenda das amarras da lei, como acontecera durante a época da escola da exegese na França e a Pandectística na Alemanha ou a analítica na Inglaterra.

Atualmente, os diplomas legislativos mais recentes possuem uma característica comum que é o emprego de cláusulas gerais. Tais cláusulas podem ser, segundo Martins-Costa,[41] de três tipos: restritivo, regulativo e extensivo. Quanto ao primeiro, institui-se uma série de restrições e permissões assim como nos casos em que a liberdade contratual é delimitada. Quanto ao segundo tipo, o regulativo, busca-se a regulamentação de uma vasta gama de casos, nos quais se fixam os parâmetros de atuação do sujeito. E, quanto ao último, o extensivo, busca-se ampliar uma regulação por meio da possibilidade de introdução de princípios e até mesmo regras dispersas em outros diplomas legais, é o caso da Constituição Federal.

Legislar mediante o emprego de cláusulas gerais também significa que, diferentemente dos princípios jurídicos, que elas deverão vir expressas no texto legal. Não se pode, como nos princípios, falar em uma cláusula geral inexpressa ou em implicitude de uma tal cláusula. Ela deve sempre vir expressa no diploma legislativo.

Diferença entre cláusulas gerais e princípios jurídicos

Diferentemente das cláusulas gerais, a ideia de princípio corresponde a de que ele é um mandamento nuclear em um sistema.[42] É em torno dos princípios que se estrutura o sistema jurídico. Constituem pautas orientadoras de toda a normatividade jurídica.[43] Os princípios são "diretrizes, cuja transformação em regras jurídicas que possibilitem uma resolução, tem lugar em parte pela legislação, em parte pela jurisprudência".[44] Alguns princípios possuem o *status* de normas constitucionais, tais como, no caso

[39] ENGISH, K. *Introdução ao pensamento jurídico.* 7. ed. Lisboa: Fundação Galouste Gulbenkian, 1996. p. 229.
[40] Ibidem, p. 228.
[41] MARTINS-COSTA, J. *A boa fé no direito privado.* 2. tir. São Paulo: RT, 2000. p. 295.
[42] SILVA, J. A. *Curso de direito constitucional positivo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 93.
[43] LARENZ, K. *Metodologia da ciência do direito.* Lisboa: Fundação Galouste Gulbenkian, 1997. p. 391.
[44] Idem.

brasileiro, o da dignidade da pessoa humana, como princípio fundamental, e o da função social, como princípio da ordem econômica. Outros vêm expressos em normas hierarquicamente inferiores à Constituição, é o caso do Código Civil, onde aparece, dentre outros, o princípio da boa-fé.

Os princípios jurídicos não são como "pautas gerais"[45] ou de valoração. Estas necessitam de preenchimento, e este é verificado no momento de sua aplicação ao caso concreto. Nesse caso, um princípio, quanto ao seu conhecimento e formulação, "vai ligado o seu esclarecimento a casos paradigmáticos, a delimitação do seu alcance em relação com outros princípios e com uma regulamentação positiva".[46]

Segundo Larenz, os princípios jurídicos não têm um caráter de regras. Não estabelecem uma relação de imputação, ou seja, de previsão de consequência, exprimem apenas uma ideia jurídica geral, através da qual é pautada a sua concretização ulterior. E, ainda, os princípios jurídicos podem entrar em contradição entre si. Nesse caso, os princípios podem ceder um ao outro. E, por fim, os princípios não possuem aplicabilidade imediata, dessa forma, "necessita-se antes para tanto de um contínuo pôr em ação de novas valorações autônomas".[47] Nesse caso, acredita-se que há, acerca dos princípios, a necessidade de ponderação quanto ao sistema de valores adotado, tanto no caso individual, onde existe a necessidade de sua incidência como também da comunidade jurídica.

Sendo os princípios elementos estruturadores dos sistemas, "Canaris demonstrou, [...] que se tem de distinguir diferentes tipos de sistema. Comum a todos eles é a ideia de unidade [...] e de ordem". De acordo com Larenz, Canaris entende que o sistema axiomático-dedutivo não é adequado, visto que nesse caso existe a necessidade da não contradição. Também não é adequado o sistema lógico da jurisprudência dos conceitos, pois a unidade de sentido, característica do Direito, corresponde ao fato de poder ser deduzida a ideia de justiça, não segundo a lógica, mas segundo critérios axiológicos. Todavia, ao contrário de um sistema de conceitos jurídicos gerais, um tal sistema é um sistema de princípios jurídicos em que o princípio, ao invés do

[45] Ibidem, p. 316.
[46] Ibidem, p. 600.
[47] Ibidem, p. 236.

conceito, deve ser entendido como uma pauta aberta, carecida de concretização.[48] Dessa forma, o princípio torna-se latente a toda aquela gama de valores, que devem ser respeitados e preservados, para que seja possível pensar sobre uma unidade referencial valorativa na qual gira todo o restante.

Os princípios jurídicos também possuem um papel deveras relevante, no que se refere ao preenchimento de lacunas no seio do sistema jurídico. Nesse caso, eles podem ser compreendidos como sendo "a emanação do espírito do ordenamento jurídico, ou conceitos superiores que se extraem de um conjunto de normas".[49] Nesse caso, os princípios são como linhas de orientação para o intérprete, no sentido de suprir as lacunas no ordenamento. Também norteiam a interpretação legislativa através da fixação de parâmetros, delimitando sua extensão e alcance. Sendo assim, são traçados os limites que a atividade interpretativa deve respeitar.

Com relação à natureza normativa, os princípios podem ser compreendidos no sentido de que o caráter fundante de tal natureza constitui seu principal traço individualizador. Nesse sentido, os princípios são mandamentos considerados pela comunidade jurídica como fundamento de uma série de outras normas. Nesse caso, se fala em princípios programáticos.[50]

As cláusulas gerais como pautas carecidas de preenchimento

As cláusulas gerais constituem meios nos quais é permitida a introdução de valores sociais na atividade do legislador e do juiz, o que possibilita maior aproximação do Direito à sociedade.[51] Por meio de tais cláusulas, o intérprete fica vinculado também a pautas valorativas na apreciação do caso concreto, em que poderá delimitar o alcance de sua normatividade. Tais cláusulas são entendidas como pautas carecidas de preenchimento[52] com valores. Tais valores são, na opinião de Larenz, valores

[48] Ibidem, p. 235.
[49] BIERWAGEN, M. Y. *Princípios e regras de interpretação dos contratos no novo código civil.* 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 12.
[50] MARTINS-COSTA, J. *A boa fé no direito privado.* 2. tir. São Paulo: RT, 2000. p. 321.
[51] MARTINS-COSTA, J. *O direito privado como um "sistema em construção"*: as cláusulas gerais no Projeto do Código Civil Brasileiro. Disponível em: <http://www6.ufrgs.br/ppgd/doutrina.htm>.
[52] LARENZ, K. *Metodologia da ciência do direito.* Lisboa: Fundação Galouste Gulbenkian,1997. p. 300.

sociais,[53] aqueles que se encontram presentes e que são praticados por uma comunidade em um determinado tempo e espaço. Tais pautas, segundo Larenz, "contém uma ideia jurídica geral que sugere uma orientação segundo pontos de vista. Assim a pauta da boa fé faz referência tanto ao ponto de vista do resgate da confiança manifestada e posta em causa, como à consideração da relação recíproca entre as partes".[54]

As "pautas carecidas de preenchimento" a que se refere Larenz, relacionam-se com aquilo que se entende por pensamento orientado por valores.[55] Aqui existe um vasto campo acerca da interpretação valorativa sobre diversas questões jurídicas, visto que a norma da lei não apresenta uma definição precisa de seu alcance. O fato dessas cláusulas ou pautas não possuírem definições de caráter legislativo não significa que estejam são destituídas de qualquer conteúdo, que são fórmulas vazias. Tais pautas "contém sempre uma ideia jurídica específica que decerto se subtrai a toda a definição conceitual, mas que pode ser clarificada por meios de exemplos geralmente aceites".[56] As pautas podem ser consideradas como preenchidas no momento em que a comunidade jurídica toma consciência da necessidade desse preenchimento. Este, por sua vez, é cunhado através da tradição jurídica e permanece em constante reestruturação. Sendo assim, "toda a concretização alcançada contribui, servindo de exemplo, para uma nova concretização da pauta de regulamentação, sem que jamais esse processo chegue a seu termo".[57] Daí tem-se a formação de precedentes pela jurisprudência.[58]

Para que seja possível o preenchimento de uma pauta ou cláusula geral, é necessária a individuação de seu conteúdo, sendo que esta, por sua vez, retroage à aplicação. Tem-se aqui uma importante diferença da cláusula e da norma jurídica. Como regra geral, a lei não retroage salvo casos específicos. A

[53] Com relação aos valores sociais aqui referidos, estes constituem-se por serem juízos de valor mediatizados pelas vivências e diversas experiências sociais às quais os diversos indivíduos estão submetidos.
[54] Ibidem, p. 411.
[55] Ibidem, p. 308.
[56] Ibidem, p. 311.
[57] Idem.
[58] Ibidem, p. 610. Larenz entende por precedentes as "resoluções em que a mesma questão jurídica, sobre a qual há que se decidir novamente, foi já resolvida uma vez por um tribunal noutro caso concreto".

cláusula, por não ter seu conteúdo fixado como a norma jurídica, só é aplicável aplicada mediante a retroação. Isso se deve ao fato de que, entre o momento em que se sucede um fato e, consequentemente, a necessidade de aplicação da cláusula, o sentido desta só vai ser expresso em momento ulterior ao fato. A cláusula ou a pauta somente é concretizada "no julgamento do caso em que o julgador a reconheça como aplicável ou não aplicável. Neste processo de concretização mediante o julgamento de casos, a pauta é enriquecida no seu conteúdo e assim desenvolvida".[59]

Quanto ao preenchimento da cláusula ou da pauta frente a uma situação concreta, o operador do Direito deverá recorrer, conforme Larenz, ao pensamento orientado por valores. Isso porque a adequação de uma pauta a uma situação de fato só pode acontecer mediada por um sistema de valores, que irá forçosamente desembocar em uma tomada de decisão pelo operador do Direito. Por meio disso, a decisão pode ser considerada meritória ou não.

No que consiste um "pensamento orientado a valores"? Segundo Larenz, uma pauta carecida de preenchimento somente é concretizada no momento de sua aplicação. Dessa forma, a atividade da Jurisprudência, tanto no âmbito teórico como em casos concretos, consiste em uma atividade orientada por valores. Larenz refere-se, nesse momento, ao que chama de Jurisprudência de valoração.[60] Disso decorre a necessidade de um "pensamento orientado a valores". Um pensamento orientado a valores consiste em "uma valoração intuitiva, na medida em que esta se encontra de acordo com as posições reconhecidas em geral e historicamente transmitidas".[61] Não somente uma valoração intuitiva, mas uma valoração mediada por reflexões e devidamente fundamentada. Isso porque tais valorações podem tanto corresponder a essas proposições historicamente transmitidas como também se afastarem delas.

Ao interpretar uma norma cuja sua previsão está formulada por meio de conceitos de ordem fática, ou seja, de previsão e consequência, seu conceito abrange todos os aspectos exigidos para a aplicação da norma; são isentos de valoração. No que concerne às pautas ou cláusulas, o seu

[59] Ibidem, p. 312.
[60] Ibidem, p. 300.
[61] FROMEL apud LARENZ, op. cit., p. 299.

preenchimento será sempre mediado por juízos de valor[62] relacionados com a ordem jurídica e mediados por certas vivências sociais.

Segundo Larenz, a necessidade de haver, na Ciência Jurídica, uma fundamentação de caráter valorativo, isto é, um pensamento orientado a valores, existe em virtude de que "a unidade de sentido intrínseca do direito é axiológica e não lógica".[63] Isso se justifica através do fato de a ciência não poder admitir como verdadeiros somente os enunciados obtidos no âmbito da lógica, da matemática ou de fatos empiricamente comprovados. É o caso da técnica casuística, que se realiza mediante o elevado grau de abstração de conceitos nos quais se procura sempre maior relação dos conceitos com a realidade.[64]

O fato de haver-se constatado a necessidade de se pensar o Direito como sendo sempre permeado por valores,[65] sejam filosóficos, jurídicos ou sociais, são as diversas facetas dos fatos sociais e a necessidade de flexibilidade da norma jurídica para a sua aplicação ao caso concreto. Segundo esse autor, toda a decisão jurídica é sempre um ato que diz respeito à atribuição de valores. Estes, por sua vez, não são suscetíveis de verificação pela ciência, visto que "não se fundam em percepções, como os juízos sobre os fatos, que são suscetíveis de corroboração através da observação e da experimentação, e assim apenas possibilitam conferir expressão à convicção pessoal de quem emite o juízo".[66] Disso decorre que, em toda a apreciação jurídica, se insere, em maior ou menor grau, valorações.

---

[62] Segundo Larenz, "os juízos de valor não são susceptíveis de confirmação científica, pois que se não fundam em percepções, como os juízos sobre fatos, que são susceptíveis de corroboração através da observação e experimentação, e assim apenas possibilitam conferir expressão à convicção de quem emite o juízo". (Op. cit., p. 2).

[63] Ibidem, p. 709. Nota do tradutor.

[64] CANARIS, C. W. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito.* 2. ed. Lisboa: Fundação Galouste Gulbenkian, 1996. p. 143. Com relação a esse ponto, Canaris defende a ideia de um sistema jurídico de caráter móvel, ou seja, um sistema que prevê uma consonância entre o sistema de previsões rígidas e o da cláusula geral. Segundo esse autor, "o sistema móvel ocupa uma posição intermediária entre previsão rígida e cláusula geral. [...] no que toca às últimas, é evidente que um sistema móvel garante a segurança jurídica em menor medida do que um sistema imóvel, fortemente hierarquizado com previsões normativas firmes. Nos âmbitos onde exista uma necessidade de segurança jurídica mais elevada deve-se preferir o último".

[65] Segundo Larenz, "por valorar ou avaliar deve entender-se, em primeiro lugar, um ato de tomada de posição". (Op. cit., p. 408).

[66] Ibidem, p. 2.

O problema da adoção de cláusulas gerais

As cláusulas gerais constituem um meio encontrado pelo legislador de atender à demanda social que reclamava por soluções mais eficazes para problemas existentes. Tais cláusulas ganharam relevo no plano jurídico em função do rápido desenvolvimento social e da impossibilidade de existir um ordenamento, que contenha todas as condutas humanas descritas. Com as cláusulas gerais, o operador do Direito poderá realizar uma interpretação acerca do fato para que este seja compreendido. São, antes de mais nada, linhas de orientação dirigidas ao juiz, que possibilitam uma esfera de liberdade, no que se refere à aplicação da lei. O problema de deixar a cargo do juiz a fixação de um conteúdo a uma cláusula geral é o referencial, o paradigma que será utilizado para seu preenchimento. Um bom exemplo é oferecido através da problemática que envolveu o Código Civil alemão, durante as duas grandes guerras.

Acreditava-se que, no momento da vigência do Código Civil alemão em 1900, a comunidade jurídica teria atingido um grau bastante elevado, no que se refere à utilização de conceitos abertos como o das cláusulas. A partir da Primeira Guerra Mundial, essas cláusulas começaram a ser preenchidas de acordo com a nova ética social que se instaurava na Alemanha. Por um lado, segundo Wieacker, "se a disciplina dogmática do juiz se torna mais rigorosa, dá-se uma tentativa de fuga para as cláusulas gerais, para uma jurisprudência voltada exclusivamente para a justiça e liberta a obediência aos princípios".[67]

Por outro lado, em tempos de desrespeito às leis, de injustiças sociais, essas cláusulas podem se tornar um instrumento usado para legitimar pressões políticas e ideológicas além de oportunismos. É que uma cláusula geral representa uma espécie de contraponto entre um sistema rígido e um sistema móvel, um sistema em que é permitida a introdução de valorações.[68] Nesse sentido, com o início dessa ruptura ao formalismo e a rigidez que representam as cláusulas gerais, tem-se o que Larenz considera "perdas de certeza do pensamento jurídico".[69] Dessa forma, segundo esse autor, "nem

[67] WIEACKER, F. *História do direito privado moderno.* 2. ed. Lisboa: Fundação Galouste Gulbenkian, 1967. p. 546.
[68] CANARIS, op. cit., p. 141.
[69] LARENZ, op. cit., p. 1.

um procedimento dedutivo logicamente correto garante resultados intrinsecamente adequados, quando na cadeia dedutiva se introduzem premissas assentes em valorações".[70]

Ainda segundo Wieacker, o uso inadequado dessas cláusulas é cada vez mais frequente por parte do legislador, que passou a atribuir ao juiz um papel e uma responsabilidade social que não a sua. Segundo esse autor, "todas estas manifestações se baseiam no fato de a cláusula geral não permitir e, ao mesmo tempo, esvaziar de sentido qualquer atividade substantiva, desde que ela, por seu lado, não remeta para uma situação bem definida de uma moral estabelecida e de uma técnica judicial firme".[71]

Dessa forma, enquanto a teoria do direito e a jurisprudência não consolidarem critérios específicos para a utilização das cláusulas gerais, estas poderão continuar representando um problema no sentido de uma justiça social. Pelo fato dessas cláusulas admitirem o ingresso ao mundo jurídico de valores éticos e sociais, enfim, por seres carecidas de preenchimento, o uso incorreto das cláusulas gerais "constitui um perigo para as nossas ordens jurídicas".[72] Sendo assim, acredita-se que a fixação de critérios, no que concerne à utilização dessas cláusulas compete, em princípio, à comunidade jurídica de modo geral, ou seja, a doutrina, a jurisprudência, os operadores do direito. Mais que isso, a fixação de conteúdo de uma cláusula geral vai exigir do operador do direito um aporte, acerca do problema em exame, de caráter interdisciplinar, ou seja, a adoção de outros referenciais teóricos que não somente os jurídicos e suas respectivas inter-relações.

Certamente, assim com o auxílio das demais áreas do conhecimento, poder-se-á perceber o problema rm que são levados em consideração o maior número de dimensões possíveis. Com isso, o ser humano, que é dotado de poder de transformação sobre a realidade, senhor de suas circunstâncias, poderá ser analisado de uma maneira que privilegie de modo mais completo possível, todas as dimensões de sua existência.

[70] Ibidem, p. 2.
[71] Idem.
[72] Ibidem, p. 547.

Conclusão

No que se refere às codificações, estas trouxeram ao ser humano certa insegurança, ao contrário do que imaginavam os exegetas. Isso porque , ao tentar prever todas as condutas do fenômeno social e de outro, através da rápida evolução da sociedade, esta reclamava por estatutos que regulamentassem matérias de cunho específico, matérias que não se encontravam no mundo codificado. A era da segurança, própria do XIX, era caracterizada por um equilíbrio bastante delicado de fontes normativas. Daí decorre a necessidade de fornecer aos operadores do direito novos parâmetros interpretativos.

Dessa forma, o Código Civil passa a ser rodeado de diplomas legislativos, que regulam matérias de cunho específico voltadas a atender às questões que emergiam devido ao rápido desenvolvimento das relações sociais. Com esse progresso cada vez mais rápido da sociedade, principalmente no final do séc. XX, surgiu a necessidade de se elaborar critérios segundo os quais será norteada a atividade dos operadores do direito, no que diz respeito à interpretação e aplicação da norma sob novas perspectivas, sendo que uma delas, é a constitucional.

Referências

BIERWAGEN, M. Y. *Princípios e regras de interpretação dos contratos no novo código civil.* 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

BOBBIO, N. *Teoria do ordenamento jurídico.* 10. ed. Brasília: Ed. da UnB, 1997.

CANARIS, C. W. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito.* 2. ed. Lisboa: Fundação Galouste Gulbenkian, 1996.

ENGISH, K. *Introdução ao pensamento jurídico.* 7. ed. Lisboa: Fundação Galouste Gulbenkian, 1996.

ISERHARD, A. M. *A idéia de sistema jurídico e o novo Código Civil:* uma contribuição ao desafio hermenêutico da aplicação do direito. Anuário do programa de pós-graduação em direito: mestrado e doutorado. São Leopoldo, 2001.

LARENZ, K. *Metodologia da ciência do direito.* Lisboa: Fundação Galouste Gulbenkian, 1997.

MARTINS-COSTA, J. *A boa fé no direito privado.* 2. tir. São Paulo: RT, 2000.

MARTINS-COSTA, J. *O direito privado como um "sistema em construção*": as cláusulas gerais no Projeto do Código Civil Brasileiro. Disponível em: <http://www6.ufrgs.br/ppgd/doutrina.htm>.

PERLINGIERI, P. *Perfis do direito civil:* introdução ao direito civil constitucional. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

REALE, M. *Filosofia e teoria política*. São Paulo: Saraiva, 2003.

SILVA, J. A. *Curso de direito constitucional positivo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

TEPEDINO, G. O Código Civil, os chamados microssistemas e a constituição: premissas para uma reforma legislativa. In: TEPEDINO, Gustavo. *Problemas de direito civil constitucional.* Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

TEPEDINO, G. *Temas de direito civil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

WIEACKER, F. *História do direito privado moderno.* 2. ed. Lisboa: Fundação Galouste Gulbenkian, 1967.

Os princípios da precaução e prevenção e suas aplicações para proteção da água

Maxlânia Alves Seabra*

Introdução

O presente artigo analisa a situação do "estresse hídrico" na sociedade moderna, verificando se os princípios da precaução e prevenção são aplicados.

Durante muitos anos alimentou-se a ideia de que água seria um recurso ilimitado; no entanto, ao lado do crescimento populacional, e da escassez história da água em determinadas regiões, a conduta humana poluidora vem agravando a situação da falta de água no Brasil e no mundo. Após a caracterização dos princípios da precaução e prevenção, buscou-se evidenciar qual destes são aplicados quando se trata da proteção dos recursos hídricos.

O método utilizado é o analítico, tendo como base o estudo de bibliografias que tratam sobre o tema.

Pretende-se, por meio deste artigo, demonstrar a aplicabilidade dos institutos da precaução e da prevenção nas questões relativas à proteção e preservação da água.

Caracterização da crise hídrica

Onde não há água a vida se torna inviável, trata-se de recurso indispensável para sobrevivência e desenvolvimento de todas as espécies de seres vivos, está presente na composição dos organismos mais complexos ao menos exigentes, constituindo elemento fundamental do desenvolvimento humano, portanto de valor incalculável e que deve ser protegido e conservado.

* Graduada em Direito pela Universidade Católica de Goiás. Especialista em Ciências Criminais pela Universidade Federal de Goiás. Especialista em Direito Processual pela Universidade de Rio de Verde. Mestranda em Direito Ambiental pela Universidade Caxias do Sul. (endereço eletrônico: maxlania@gmail.com).

A água está presente nos processos vitais, tanto das espécies animais quanto vegetais, na realização da fotossíntese e quimiossíntese necessárias para o equilíbrio ambiental e para a produção de alimentos, que somente é possível em face da existência de água em quantidade e qualidade.

A água também é o principal componente do corpo humano, correspondendo em média a 75% da sua composição, sendo que nos pulmões e no fígado esse índice pode chegar a 86% de água.[1]

Apesar da Terra ser composta predominantemente por água, 97% dessa água é salgada, cujo aproveitamento para o consumo humano é pouco provável pelos custos operacionais e prejuízo ambiental gerados pela dessalinização.[2] Quando se pondera a distribuição do água na superfície do planeta, observa-se que apenas 0,5% é constituído de água doce, o restante é água do mar, das geleiras ou água armazenada no solo, inacessível a nós.[3]

É importante ressaltar que o volume de águas no Planeta Terra não diminui e não aumenta, temos a mesma quantidade de água do início do planeta. No entanto, o número de pessoas na Terra tem crescido significativamente e o consumo global de água está dobrando a cada 20 anos, mais que o dobro da taxa de crescimento populacional, a população mundial triplicou o que significa mais fábricas, mais desperdício, mais irrigação nas lavouras, acrescenta-se ainda a este cenário toneladas de esgoto e dejetos industriais que são diariamente despejado na água, contaminando milhares de litros.[4]

Tal entendimento também é extraído do Manual de Uso da Água, do governo federal,[5] do qual se extrai a informação de mais de 90% do nosso esgoto doméstico e 70% do esgotos industriais são despejados em rios, lagos e represas, sem qualquer tipo de tratamento, o contamina não apenas as águas superficiais mas as subterrâneas e o solo.

---

[1] RHODEN, Anderson Clayton et al. A Importância Da Água E Da Gestão Dos Recursos Hídricos. *Revista de Ciências Agroveterinárias e Alimentos*, n. 1, p. 3, 2016.
[2] VIEGAS, Eduardo Coral. *Gestão de recursos hídricos*: uma análise a partir dos princípios ambientais. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2007. p. 14.
[3] BARLOW, Maude, CLARKE, Tony. *Ouro azul*: como as grandes corporações estão se apoderando da água doce do nosso planeta. São Paulo: M Books do Brasil, 2003. p. 5.
[4] BARLOW; CLARKE, op. cit., p. 8.
[5] BRASIL. Secretaria de Recursos Hídricos/Ministério do Meio Ambiente. *Água*: Manual de Uso. Brasília – DF, 2006. p. 21.

No entanto, esses números são insuficientes para conscientizar as pessoas da essencialidade da água e da necessidade de sua preservação, pois trata-se de um recurso finito, que já começa a dar sinais do seu esgotamento. Segundo relatório da ONU,[6] o planeta enfrentará um déficit de água de 40% até 2030, se não forem adotadas medidas urgentes na gestão dos recursos hídricos nos próximos anos.

A Organização das Nações Unidas (ONU), reconhecendo a essencialidade da água como um direito a ser protegido, na Assembleia realizada no Rio de Janeiro de 1992 instituiu o "Dia Mundial da Água" e cunhou a "Declaração Universal dos Direitos da Água", que diz no seu art. 7º e 8º:

> Art. 7º. A água não deve ser desperdiçada, nem poluída, nem envenenada. De maneira geral, sua utilização deve ser feita com consciência e discernimento para que não se chegue a uma situação de esgotamento ou de deterioração da qualidade das reservas atualmente disponíveis.
> Art. 8º. A utilização da água implica em respeito à lei. Sua proteção constitui uma obrigação jurídica para todo homem ou grupo social que a utiliza. Esta questão não deve ser ignorada nem pelo homem nem pelo Estado.[7]

O acesso à água deve ser compreendido com um direito humano universal, ou seja qualquer pessoa, em qualquer lugar do planeta, pode usar, apropriar-se para o fim específico de sobreviver, e gozar do direito à vida,[8] tal direito deve ser exercido de forma racional e consciente.

É impossível ao ser humano ter uma vida saudável, se a ele for negado o direito à água. Por isso, não se pode falar em dignidade da pessoa humana sem que o acesso à água seja garantido de forma concreta, o que leva a

[6] ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração dos Direitos da Água. In: Biblioteca virtual de direitos humanos da Universidade de São Paulo (USP). Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-universal-dos-direitos-da-agua.html>. Acesso em: 28 jul. 2016.
[7] ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Até 2030 planeta pode enfrentar déficit de água de até 40%, alerta relatório da ONU*. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/ate-2030-planeta-pode-enfrentar-deficit-de-agua-de-ate-40-alerta-relatorio-da-onu/>. Acesso em: 28 jul. 2016.
[8] MACHADO, 2015, p. 507.

afirmação de que o direito humano fundamental a água torna efetiva a dignidade humana.

Ainda na Declaração Universal dos Direitos da Água, no item 2, pode-se extrair a condição de essencialidade para à vida dos seres humanos, não humanos e vegetais e o reconhecimento como um dos direitos fundamentais do ser humano. Os seres humanos e as comunidades em que eles vivem não podem sobreviver sem água, uma vez que este elemento corresponde às necessidades primárias e constitui uma condição fundamental da sua existência.[9]

A água é fundamental para manutenção da vida humana, animal e vegetal, pode ser entendida como o desdobramento do princípio da dignidade da pessoa humana, nas palavras de Machado Leme: "A água faz parte do direito à vida e, portanto, negar água a uma pessoa, ou dificultar-lhe o acesso ou não colaborar na sua obtenção "econdear essa pessoa à morte".[10]

O direito à vida é reconhecido universalmente como direito humano básico fundamental, já que a vida é condição básica para gozo dos todos os demais, ao analisar alguns direitos constitucionais expressamente previstos (como direito à vida, à saúde, por exemplo), percebe-se que, para sua concreta efetivação, o acesso à água é condição essencial.

A necessidade de sobrevivência tornou a água um direito natural, antes mesmo da sua proteção como tal, além de natural é um direito fundamental; para Alexy[11] o direito humano pode ser reconhecido como direito fundamental, em determinado ordenamento jurídico, caso seja incorporado positivamente.

Por direitos fundamentais Sarlet[12] afirma tratar-se de "um conjunto de direitos e liberdades institucional reconhecidos e garantidos pelo direito positivo de determinado Estado, sendo delimitados espacial e temporalmente".

---

[9] AMIN, Aleph Hassan Costa. *Água:* direito fundamental. 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Programa de Pós-Graduação em Direito, Instituto de Ciências Jurídicas, Belém, 2013. p. 89.

[10] MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 506.

[11] ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. de Vírgilio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 34-35.

[12] SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 35.

Direitos fundamentais e direitos humanos estão intimamente ligados e comumente utilizados como sinônimos, entretanto tem significados diferentes, os direitos fundamentais são direitos humanos, que foram reconhecidos e positivados constitucionalmente; os direitos humanos por sua vez têm caráter universal, para todos os povos e em qualquer tempo, estão inerentes à natureza humana.

A água, como elemento constitutivo do meio ambiente, é um direito de terceira geração, fundamental para concretização do direito à vida. Assim, seria possível afirmar que a norma de direito fundamental, que dispõe sobre a proteção do direito à vida, abrange também o acesso à água,[13] pois não é possível garantir o primeiro sem a existência do segundo em qualidade e quantidade.

A escassez da água traz graves consequências para a presente e futuras gerações; problemas econômicos, na saúde, especial atenção diz respeito à limitação mundial na produção de alimento, a qual repercute, umbilicalmente, no aumento da fome e do sofrimento dos seres humanos, sobretudo daqueles residentes em países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento.[14]

Trata-se de um recurso natural que orientará diversas discussões nos próximos anos, e embora tenha conquistado a atenção no cenário internacional nas últimas décadas, a proteção dos recursos hídricos exige uma mudança de comportamento, que importe em um gerenciamento apropriado desse recurso ambiental. O intuito é adequar o desenvolvimento desejado e a preservação não apenas dos recursos hídricos, mas do meio ambiente para que seja garantida a preservação da vida.

Num primeiro cenário, o Brasil transparece um país afortunado quando o assunto são os recursos hídricos, significativos tanto do ponto de vista quantitativo quanto qualitativo, uma vez que,

> possui uma das maiores redes hidrográficas do mundo, além de extensas reservas de águas subterrâneas. A gigantesca bacia amazônica, com mais de sete milhões de quilômetros quadrados – dos quais 3,9 passam pelo território brasileiro – é a maior do planeta. Seus rios são responsáveis por 70% dos recursos hídricos do país. As águas encontradas no subsolo

[13] AMIN, op. cit., p. 83.
[14] VIEGAS, op. cit., p. 31.

> do Brasil, que formam os aquíferos, tem reservas estimadas de 112 bilhões de metros cúbicos. O aquífero Guarani, principal reserva subterrânea de água doce do América do sul, ocupa um área que equivale aos território da Espanha, França e Inglaterra juntas – cerca de 1,2 milhões de quilômetros quadrados de extensão. [...] Estima-se que o aquífero possa fornecer até 42 bilhões de metros cúbicos de água por ano, suficientes para abastecer uma população de 500 milhões de habitantes.[15]

O Brasil concentra 12% da água doce do mundo, porém a distribuição da água no território nacional não é uniforme. A região amazônica detêm cerca de 70% dos recursos hídricos do país; no entanto apenas 7% da população brasileira vive na Amazônia, já as Regiões Sul e Sudeste contam com 42% da população e possuem apenas 6% das reservas.[16]

Algumas cidades do Brasil, o país mais rico em água doce do mundo, já enfrentam crises de abastecimento, das quais não escapam nem mesmo a Região Norte.[17]

Para Tundisi et al.,[18] as principais causas da crise da água são:

> • Intensa urbanização, aumentando a demanda pela água, ampliando a descarga de recursos hídricos contaminados e com grandes demandas de água para abastecimento e desenvolvimento econômico e social.
> • Estresse e escassez de água em muitas regiões do planeta em razão das alterações na disponibilidade e aumento de demanda.
> • Infra-estrutura pobre e em estado crítico, em muitas áreas urbanas com até 30% de perdas na rede após o tratamento das águas
> • Problemas de estresse e escassez em razão de mudanças globais com eventos hidrológicos extremos aumentando a vulnerabilidade da população humana e comprometendo a segurança alimentar (chuvas intensas e período intensos de seca).
> • Problemas na falta de articulação e falta de ações consistentes na governabilidade de recursos hídricos e na sustentabilidade ambiental.

No Brasil, encontra-se um conjunto de leis que buscam a proteção e o desenvolvimento econômico-social com a preservação do meio ambiente e do equilíbrio ecológico,[19] bem como legislação específica sobre os recursos

[15] WARTCHOW apud BARLOW; CLARKE, op. cit, p. XV.
[16] WARTACH apud BARLOW; CLARKE, op. cit., p. XVI.
[17] REBOUÇAS, Aldo da C. Água no Brasil: abundância, desperdício e escassez. *Bahia Análise & Dados*, v. 13, p. 341-345, 2003. p. 342.
[18] TUNDISI, José Galizia. Recursos hídricos no futuro: problemas e soluções. *Estudos Avançados*, v. 22, n. 63, p. 7-16, 2008. p. 7.
[19] VIEGAS, op. cit., p. 101.

hídricos, algumas decorrentes das diretrizes trazidas pela Constituição Federal de 1988 e outras leis anteriores à promulgação daquela.

A Constituição Federal de 1988 não declarou expressamente a água como direito fundamental; entretanto, é possível extrair a proteção constitucional por meio da leitura do art. 225, quando eleva o meio ambiente, no qual a água é parte vital, a categoria de bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida.

A legislação infraconstitucional dedicou atenção ao recursos hídricos, como se observa na leitura da Lei 9.433/1997, conhecido como Lei das Águas, considerada como um marco no que se refere à gestão dos recursos hídricos, cujo o objetivo geral é estabelecer um pacto nacional visando a diretrizes e políticas públicas voltadas à gestão das águas, buscando aumentar a oferta em quantidade e qualidade, com base no gerenciamento das demandas, visando o desenvolvimento sustentável econômico, social e, sobretudo, ambiental.[20]

Ressalta-se a que, antes da Lei 9.433/1977, a legislação brasileira contava com Código de Águas, o Decreto 24.643/1934, que garantia o acesso gratuito a qualquer corrente ou nascente d'água, que apesar da política de uso dos recursos hídricos não foi capaz de evitar a degradação e contaminação das águas.

Ainda no campo das normas ambientais gerais, temos a Lei 6.938/81, sobre a Política Nacional do Meio ambiente, que é integralmente aplicada às águas, ao incluí-la entre os recursos naturais e ao estabelecer o seu uso racional.

É possível ainda visualizar a proteção jurídica das águas na esfera penal, Decreto-lei 2.848/40, que institui como crime as condutas de usurpação de águas (art. 161, I), envenenamento de água potável (art. 270) e corrupção ou poluição de água potável (art. 271), sendo que o envenenamento de água potável chegou a ser considerado crime hediondo. No entanto, o tratamento mais grave para a conduta típica foi retirado em 1994.

[20] MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2006.

A Lei 9.605/1998, conhecida como Lei dos Crimes Ambientais, apesar de não trazer a proteção expressa dos recursos hídricos, o fez ao instituir a criminalização daquele que causar polução de qualquer natureza (inclusive dos recursos hídricos) em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem mortandade de animais ou a destruição significativa da flora,[21] lembrando que não existe forma mais avassaladora de degradação ambiental do que a poluição dos recursos hídricos.

Foi com a Lei 9.433/1997, que o ordenamento jurídico brasileiro criou uma Política Nacional de Gerenciamentos de Recursos Hídricos, contemplando uma gestão participativa e descentralizada, e buscando a participação da sociedade na sua instituição,[22] além de regulamentar o art. 21, inciso XI da Constituição Federal, que busca garantir à atual e às futuras gerações a disponibilidade hídrica, em padrões de qualidade adequados, bem como a defesa contra eventos críticos decorrentes do uso inadequado da água.[23]

A Política Nacional de Gerenciamentos de Recursos Hídricos trouxe a consciência de que a água é um recurso natural limitado, finito, não apenas pela quantidade, mas pela qualidade, pois os seus usos prioritários – consumo humano e dessedentação de animais – demandam líquido em condições de consumo.[24]

Da Política Nacional de Recursos Hídricos pode-se ressaltar a existência de alguns princípios básicos que disciplinam a gestão dos recursos hídricos no Brasil:

a) a água é recurso limitado e dotado de valor econômico;
b) o gerenciamento dos recursos hídricos deve possibilitar sempre o múltiplo uso da água;
c) o gerenciamento dos recursos hídricos deve ser descentralizado e envolver Governo e usuários;

[21] VIEGAS, op. cit., p. 41.
[22] MARTINS, Sheila Luft. O princípio da prevenção: como instrumento para evitar a crise da água. *Revista Direito em Debate*, v. 17, n. 29, 2008. p. 131.
[23] PEREIRA, Liene Soares. *O Direito à água e sua proteção jurídica.* Disponível em: <http://lienespereirayahoocombr.jusbrasil.com.br/artigos/189325531/o-direito-a-agua-e-sua-protecao-juridica?print=true>. Acesso em: 28 jul. 2016. p. 10.
[24] BARLOW; CLARKE, op. cit., p. XXI.

c) a água é propriedade pública; e

d) quando houver escassez, a prioridade será o consumo humano e a dessedentação dos animais.

No que tange ao direito das águas, pode-se elencar os principais princípios a serem aplicado a água:

a) princípio do meio ambiente como direito humano;

b) princípio do desenvolvimento sustentável;

c) princípio da prevenção;

d) princípio da precaução; princípio da cooperação; princípio do valor econômico da água;

g) princípio do poluidor-pagador e usuário-pagador;

h) princípio da bacia hidrográfica como instrumento de planejamento e gestão e;

i) princípio do equilíbrio entre os diversos usos da água.

Diante do estresse hídrico e conscientes de que os danos ambientais são difíceis e às vezes impossíveis de reparação, impõe-se uma reflexão sobre a aplicação de dois dos principais princípios que balizam o direito ambiental; os princípios da precaução e prevenção. Visam a proteção do direito à água como qualidade. Salienta-se que estes princípios são fundamentais, tendo em vista a tendência atual do direito ao meio ambiente, que prima pela prevenção em substituição à reparação do dano, já que as sequelas de um dano ao meio ambiente muitas vezes são graves e irreversíveis.[25]

A seguir analisa-se o princípio da prevenção e sua influência sobre a proteção das águas.

Princípio da prevenção

Antes de adentrar-se na discussão sobre qual princípio se aplica, quanto se trata da proteção de recursos hídricos, é necessário estabelecer a diferenciação entre princípio da prevenção e princípio da precaução; com efeito, diversos doutrinadores utilizam as duas expressões como sinônimo, unificando a definição em um conceito que englobe ambos os princípios;

[25] THOME, Romeu. *Manual de direito ambiental.* Salvador: Juspodvim, 2015. p. 67.

outros, embora reconheçam algumas diferenças, preferem a utilização do termo *prevenção* por ser mais abrange.

A prevenção é aberta, busca antecipar-se aos eventos incertos cujos danos já são conhecidos ou previsíveis, prioriza-se as medidas que evitem degradação ambiental ao invés de permitir que a ação causadora do prejuízo ocorra e posteriormente calculado os prejuízos; para que se busque reparar os danos, há representação à conhecida máxima popular: "Melhor prevenir do que remediar."[26]

O direito ambiental baseia-se fundamentalmente na prevenção, naquele momento anterior à consumação do dano, pois conforme afirma Milaré, citando Ramón Mateo:

> Aunque el Derecho ambiental se apoya a la postre en um dispositivo sancionador, sin embargo, sus objetivos son fundamentalmente preventivos. Ciertos que represion lleva implícita siempre una vocación de prevención en cuanto que lo que pretende es precisamente por vía de amenaza y admonición evitar el que se produzcan los supuestos que dan lugar a la sanción, pero en el Derecho ambiental la coacción a posteriori resulta particularmente ineficaz, por un lado en cuanto que de haberse producido ya las consecuencias, biológica y también socialmente nocivas, la represión podrá tener una trascendencia moral, pero difícilmente compensará graves daños, quizá irreparables, lo que es válido también para las compensaciones impuestas imperativamente. Los efectos psicológicos de la sancion o de la compensación-sanción se encuentram aquí muy debilitados, ya que, como se ha observado, las sanciones suelen ser de muy escaso monto, siendo habitualmente preferible, para los contaminadores, pagar la multa que cesar en sus conductas ilegítimas.[27]

A prevenção foi elevada ao *status* de princípio básico do direito ambiental na Declaração do Meio Ambiente de Estocolmo em 1972, e fundamentou a partir de então todas as políticas ambientais modernas, marcadas pela busca incessante de novas tecnologias capazes de afastar os riscos de danos ambientais.[28]

O princípio da prevenção pode ser visto como um orientador da política do meio ambiente, pois traz a ideia de conhecimento das consequências de determinada prática, bem como seu potencial lesivo ao meio ambiente; dado

[26] SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Princípios do direito ambiental.* São Paulo: Saraiva, 2014. p. 160.
[27] MILARE, Edis. *Direito do ambiente*. 9. ed. São Paulo: RT, 2014. p. 265.
[28] VIEGAS, op cit., p. 114.

conhecimento anterior, evita-se assim que este venha a ocorrer, prevenindo a ocorrência do dano ambiental na sua origem.

No ordenamento jurídico brasileiro, a prevenção é consagrada ainda que não seja de forma explícita, no art. 2º, incs. IV e IX da Lei 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente e no art. 225, *caput* da Constituição Federal de 1988, quando impõe o dever do Poder Público e da coletividade de proteger e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.[29] Preservar é proteger de um dano futuro. Logo, nosso sistema jurídico está alicerçado na antecipação, como forma de impedir a ocorrência de agressão ao meio ambiente. Prefere-se a prevenção à responsabilização do degradador.

A prevenção, como princípio estruturante da proteção ambiental, exige da sociedade e do Estado uma responsabilidade compartilhada, a construção de uma consciência ecológica, a fim de que o equilíbrio ambiental seja alcançado e a dignidade da pessoa humana respeitada. Nas palavras de Leite,

> a tarefa de atuar preventivamente deve ser vista como uma responsabilidade compartilhada, exigindo a atuação de todos os setores da sociedade, cabendo ao Estado criar instrumentos normativos e política ambiental preventiva, conforme já pontuado. Outrossim, cabe a todos os cidadãos o dever de participar, de forma pró-ativa, influir nas políticas ambientais, evitar comportamentos nocivos ao ambiente e aditar outras medidas preventivas, visando a não prejudicar o direito ao ambiente saudável.[30]

Ainda no campo legislativo, observa-se a diretriz traçada pela Lei 6.938/81, que estabelece a preservação como objetivo da Política Nacional do Meio Ambiente, juntamente coma a melhoria e recuperação da qualidade ambiental (art. 2º). De fato a preservação é o espoco do princípio da prevenção.

Posteriormente, se faz um estudo do princípio da precaução e de suas principais características no que se refere à questão das águas.

[29] SARLET, FENSTEREIFER, op. cit., p. 162.
[30] LEITE, José Rubens Morato. *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 173.

Princípio da precaução

O princípio da precaução pode ser definido como um princípio da prevenção qualificado, que está intimamente ligado ao princípio da prevenção e constitui um dos pilares da tutela jurídica do ambiente;[31] diante da dúvida e da incerteza científica, causadora de dano grave o irreversível, a ausência de conhecimento científico, o operador do Direito deverá ter uma postura precavida, a fim de impedir a degradação ambiental.

Consoante a lição de Amado:

> a precaução caracteriza-se pela ação antecipada diante do risco desconhecido. Enquanto a prevenção trabalha com o risco certo, a precaução vai além e se preocupa com o risco incerto. Prevenção se dá em relação ao perigo concreto, ao passo que a precaução envolve perigo abstrato ou potencial.[32]

O princípio da precaução foi desenvolvido e consolidado na Alemanha nos anos 70, conhecido como (*Vorsorgerprinzip*), inicialmente foi uma resposta à poluição industrial; posteriormente o foi ganhando força e vem sendo aplicado em todos os setores que podem de alguma forma afetar a saúde humana e o meio ambiente.

O princípio da precaução foi consagrado no Princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio ambiente e Desenvolvimento, conhecida como ECO-92, na Convenção das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, e ratificado pelo Congresso Nacional via Dec. Legislativo 1, de 3.2.1994. Tem o seguinte texto:

> Princípio 15 – Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.[33]

[31] SARLET, FENSTEREIFER, 2015, p. 325.
[32] AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. *Direito ambiental esquematizado*. Grupo Gen-Método, 2015. p. 101.
[33] ONU, op. cit., 1992c.

Na legislação pátria, é possível extrair o princípio da precaução na leitura dos art. 225,§ 1º, inciso VI e V da Constituição Federal, da Lei 9.605/1998, através do art. 54, § 3º, que penaliza criminalmente aquele de deixar que adotar medidas precaucionais exigidas pelo Poder Público, e expressamente a precaução é prevista no art. 1º da Lei 11.105/2005, na Lei de Biossegurança, tem-se ainda a previsão na Lei da Mata Atlântica, Lei 11.428/2006 e mais recentemente no art. 3º da lei da Política Nacional sobre Mudança do Clima, lei 12.187/2009.[34]

O princípio da precaução caracteriza-se por ser uma medida antecipatória, sugere cuidados prévios e cautela; pode-se afirmar que a ideia de precaução permite reconhecer que as ações humanas podem escapar do controle e portanto a evitar ações humanas sempre que houver perigo de ocorrência de dano grave ou irreversível ou quando estes não puderem ser mensurado.

O princípio da precação é formado por dois pressupostos: pela possibilidade de que condutas humanas causem danos coletivos vinculados a situações catastróficas que podem afetar todos os seres vivos – e por outro lado –, e a falta de evidência científica (incerteza) a respeito da existência do dano temido. Incerteza não somente na relação de causalidade entre o ato e suas consequências, mas quanto à realidade do dano, à medida do risco ou ao dano.[35]

Na aplicação do princípio da precaução, deve haver uma vinculação estrita às técnicas científicas, que sustentem temporal e objetivamente o controle e previsão da ação humana, em face do potencial negativo da ação.[36]

A precaução como prevenção qualificada inova porque impõe um agir com cautela, diante de situações nas quais é quase impossível mensurar as possibilidades de danos graves ou irreparáveis.

Se o conhecimento científico disponível é insuficiente para determinar as consequências ecológicas de determinadas condutas humanas, deve-se

[34] SARLET, FENSTEREIFER, op. cit., p. 167.
[35] HAMMERSCHMIDT, Denise. O risco na sociedade contemporânea e o princípio da precaução no direito ambiental. *Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos*, v. 23, n. 45, p. 97-122, 2002.
[36] SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. O princípio da precaução como critério de avaliação de processos decisórios e políticas públicas ambientais. *Revista Internacional de Direito Ambiental*, v. 2, n. 5, p. 27-42, 2013. p. 30.

agir de forma preventiva, com relação aos riscos desconhecidos ou ainda legitimando uma intervenção que busque evitar determinado efeito e não apenas evitar danos conhecidos e muito prováveis; pressupõe uma conduta genérica *in dubio pro ambiente*,[37] ou seja a preservação do ambiente deve prevalecer sobre a atividade danosa.

Deve-se considerar não só os riscos ambientais iminentes, mas também os perigos vindouros provenientes de atividades, que eventualmente possa comprometer o futuro das próximas gerações e a sustentabilidade ambiental.

No entanto, o princípio da precaução não significa prostração diante do medo, nem elimina a audácia saudável, mas deve buscar a segurança, indispensável ao Estado de justiça ambiental e a continuidade da vida. Para Machado,

> a implementação do princípio da precaução não tem por finalidade imobilizar as atividades humanas. Não se trata de precaução que tudo impede ou que tudo vê catástrofes ou males. O princípio da precaução visa à durabilidade da sadia qualidade de vida das gerações humanas e à continuidade da natureza existente no planeta.[38]

A principal diferenciação entre os princípios da precaução e da prevenção está na avaliação do risco ao meio ambiente; reside no grau de probabilidade de ocorrência do dano, a precaução surge quando o risco é alto e quando há "verossimilhança", por exemplo, nos casos de degradação irreversível do meio ambiente; ja prevenção está ligada à ideia de "certeza", como ocorre nas medidas de combate à poluição.[39]

Na seção a seguir, estuda-se a viabilidade de adequação dos princípios da prevenção e da precaução, no que se refere à questão voltada à água.

Adequação dos princípios da prevenção e precaução na questão da água

Examinando atentamente os princípios expostos, observa-se que o princípio da prevenção e da precaução estão intimamente relacionados à

[37] LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. *Dano ambiental*: do individual ao coletivo extrapatrimonial: teoria e pratica. São Paulo: RT, 2015. p. 57.
[38] Ibidem, p. 96.
[39] LEITE; AYALA, 2010, p. 60.

ideia de atuação preventiva, antecipação de cuidados, a fim de evitar a ocorrência de potenciais danos ambientais, e dada a fragilidade de alguns recursos naturais, tal como a água, mostra-se imprescindível a cautela para afastar as agressões que dificilmente poderão ser reparadas.

No que diz respeito aos recursos hídricos, é possível notar a incidência da prevenção em diversos momentos, por exemplo nas medidas que visem à economia e preservação da água. Podemos citar a proteção das matas ciliares, o controle exercido no uso de agrotóxicos e outros produtos químicos que afetam a camada de ozônio; a tentativa de minimizar o efeito estufa, que atingem direta e indiretamente a água.

Não se pode olvidar as condutas singelas, praticadas pelos indivíduos, que, em conjunto, e até isoladamente, podem promover a economia e limpeza da água, que caracterizam-se como aplicação prática do princípio da prevenção.

As medidas para evitar crises hídricas devem partir de cada indivíduo, que consciente do seu papel para o equilíbrio ambiental, empenhe-se na conservação e no cuidado da água, especialmente quando se fala da escassez da água efetiva, a prevenção do dano deve ser distribuída, assim como determina a Política Nacional de Recursos Hídricos, com participação do Poder Público, das comunidades e dos usuários, atendendo o Princípio da Participação Comunitária ou Cidadã.[40]

De fato, é a união de esforços da comunidade, dos indivíduos e do Estado, objetivando a conservação do meio ambiente e em especial da preservação da água, que poderá reverter o quadro de crises hídricas, para que se possa garantir a sobrevivência das presentes e futuras gerações.[41]

A aplicação do princípio da prevenção não exclui a precaução; ao contrário, os dois princípios conjugam para a proteção e manutenção do equilíbrio ambiental e da qualidade da água.

Se o objetivo da prevenção é o dano conhecido ou previsível, a precaução avança no sentido de proteger os recursos hídricos, pois basta que a lesão seja relevante e que não haja certeza científica quanto aos danos resultantes da ação humana, para que seja autorizada a aplicação da

[40] AMADO, op. cit., p. 502.
[41] MARTINS, 2013, p. 132.

prevenção qualificada ou o princípio da precaução, já que não é possível conviver em nome da mínima segurança da coletividade com catástrofes irreparáveis, como a ocorrida no Município de Mariana, Minas Gerais, em novembro de 2015.

A precaução deve auxiliar como critério de avaliação de riscos, da qualidade das decisões a serem tomadas, bem como na efetivação de políticas públicas, que busquem evitar a degradação, escolhendo medidas tendentes a evitar o agravamento ou a criação de novos danos ao meio ambiente.[42]

Os princípios da prevenção e da precaução são constantemente aplicados nas questões ambientais brasileiras, são princípios autônomos e complementares, característica comum no direito ambiental. Essa interdependência é fundamental para a proteção de recursos naturais. Ambos os princípios incidem nas questões relativas à proteção dos recursos hídricos, seja por meio da prevenção, quando se trata da escassez de água, seja por meio da precaução, quanto aos riscos incertos e abstratos, cujos indícios fazem crer na possibilidade de ocorrência de danos graves e irreversíveis.[43]

Quaisquer forma de aplicação dos princípios da prevenção e da precaução, para prevenção da degradação ambiental, constituem, em última análise, formas de contribuição para o enfrentamento da crise hídrica.

Conclusão

A água é um recurso natural indispensável para a manutenção da vida e o desenvolvimento do homem. Portanto, deve ser preservado para usufruto desta geração e garantia de futuro para as gerações vindouras. É ainda um direito humano fundamental garantido pela Constituição Federal e garantidor da consecução do princípio da dignidade da pessoa humana.

Os direitos fundamentais visam à proteção do indivíduo, como ocorre com a água, um dos vetores da realização dos demais direitos destinados ao homem. Sem o acesso à água de qualidade não há direito à saúde, ao meio ambiente, não é possível garantir o direito a vida. Desta forma, privar alguém

[42] SILVEIRA, op. cit., p. 40.
[43] SILVEIRA, op. cit., p. 32.

da água em quantidades mínimas e em condições de consumo é negar-lhe o direito à vida.

A crise atual da água tem diversas origens, tais como o uso excessivo, o aumento da demanda a falta de uma gestão compartilhada dos recursos hídricos, bem como a degradação ambiental provocada pela ação humana.

O Brasil, a exemplo da legislação internacional, firmou a proteção jurídica das águas, com a instituição da Política Nacional de Recursos Hídricos; positivou o entendimento de que a água é um recurso finito e da necessidade de sua proteção.

Do sub-ramo do direito ambiental, o direito das águas pode-se extrair dois princípios basilares na proteção do meio ambiente e dos recursos hídricos, o princípio da prevenção e da precaução, que de forma interligada buscam a efetivação da defesa das águas e o enfrentamento da crise hídrica.

Referências

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. de Vírgilio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. *Direito ambiental esquematizado*. Grupo Gen-Método, 2015.

AMIN, Aleph Hassan Costa. *Água:* direito fundamental. 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Programa de Pós-Graduação em Direito, Instituto de Ciências Jurídicas, Belém, 2013.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 7. ed. rev. e amp. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

BARLOW, Maude, CLARKE, Tony. *Ouro azul*: como as grandes corporações estão se apoderando da água doce do nosso planeta. São Paulo: M Books do Brasil, 2003.

BRASIL. Secretaria de Recursos Hídricos/Ministério do Meio Ambiente. *Água*: Manual de Uso. Brasília – DF, 2006.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito de águas*: disciplina jurídica das águas doces. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

HAMMERSCHMIDT, Denise. O risco na sociedade contemporânea e o princípio da precaução no direito ambiental. *Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos*, v. 23, n. 45, p. 97-122, 2002.

LEITE, José Rubens Morato. *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. *Dano ambiental*: do individual ao coletivo extrapatrimonial: teoria e pratica. São Paulo: RT, 2015.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Recursos hídricos*: direito brasileiro e internacional. São Paulo: Malheiros, 2002.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MAIA NETO, Cândido Furtado. Água: direito humano fundamental máximo: proteção jurídica ambiental, responsabilidade pública e dever da cidadania. *VERBA JURIS-Anuário da Pós-Graduação em Direito*, v. 7, n. 7, 2008.

MARTINS, Sheila Luft. O princípio da prevenção: como instrumento para evitar a crise da água. *Revista Direito em Debate*, v. 17, n. 29, 2008.

MILARE, Edis. *Direito do ambiente*. 9. ed. São Paulo: RT, 2014.

ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração dos Direitos da Água. In: Biblioteca virtual de direitos humanos da Universidade de São Paulo (USP). Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-universal-dos-direitos-da-agua.html>. Acesso em: 28 jul. 2016.

ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Até 2030 planeta pode enfrentar déficit de água de até 40%, alerta relatório da ONU*. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/ate-2030-planeta-pode-enfrentar-deficit-de-agua-de-ate-40-alerta-relatorio-da-onu/>. Acesso em: 28 jul. 2016.

PEREIRA, Liene Soares. *O Direito à água e sua proteção jurídica.* Disponível em: <http://lienespereirayahoocombr.jusbrasil.com.br/artigos/189325531/o-direito-a-agua-e-sua-protecao-juridica?print=true>. Acesso em: 28 jul. 2016.

REBOUÇAS, Aldo da C. Água no Brasil: abundância, desperdício e escassez. *Bahia Análise & Dados*, v. 13, p. 341-345, 2003.

RHODEN, Anderson Clayton et al. A importância da água e da gestão dos recursos hídricos. *Revista de Ciências Agroveterinárias e Alimentos*, n. 1, 2016.

SANTIN, Janaína Rigo; CORTE, Thaís Dalla. Planejamento urbano e princípio da prevenção na gestão dos recursos hídricos. *NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, Fortaleza, v. 31, n. 1, p. 97-112, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed., rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Princípios do direito ambiental.* São Paulo: Saraiva, 2014.

SARRETA, Cátia Rejane Liczbinski. *O direito universal a água e sua privatização*. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade Vale do Rio dos Sinos. Programa de Pós-graduação Ciências Sociais, 2013.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. O princípio da precaução como critério de avaliação de processos decisórios e políticas públicas ambientais. *Revista Internacional de Direito Ambiental*, v. 2, n. 5, p. 27-42, 2013.

THOME, Romeu. *Manual de direito ambiental.* Salvador: Juspodvim, 2015.

TUNDISI, José Galizia. Recursos hídricos no futuro: problemas e soluções. *Estudos Avançados*, v. 22, n. 63, p. 7-16, 2008.

UNESCOPRESS. *Gestão mais sustentável da água é urgente, diz relatório da ONU*. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/pt/Brasilia/about-thisoffice/single view/news/urgent_need_to_manage_water_more_sustainably_says_un_report/#>. A-cesso em: 5 ago. 2015.

VIEGAS, Eduardo Coral. *Gestão de recursos hídricos*: uma análise a partir dos princípios ambientais. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2007.

Posfácio

O presente livro trata de temáticas variadas; entretanto, há uma sinergia e uma congruência nuclear entre elas, qual seja, a questão ambiental como paradigma humano a ser enfrentado no século XXI, notadamente em relação ao consumo.

Toda a sistematização da obra está ligada ao problema da democracia como meio para dirimir os diversos conflitos ambientais, desde o hiperconsumo, a questão dos agrotóxicos, passando pela participação da mulher na sociedade de consumo.

Muito embora a democracia possa ser criticada, no sentido de não dar conta de atender plenamente aos direitos fundamentais dos cidadãos, deixando à deriva boa parte da humanidade como excluídos sociais, por outro lado é o único meio que se conhece como promotor da justiça social em ampla escala.

Aos paradoxos e às esquizofrenias das democracias contemporâneas agrega-se a delicada questão do hiperconsumo. O problema exige profundas reflexões éticas e socioambientais na medida em que, mesmo na democracia, contingências enormes de excluídos do consumo podem inviabilizar, involuntariamente, a responsabilidade ambiental, cujo dilema pode pôr em xeque a sobrevivência do homem.

Prof. Ms. Edson Dinon Marques

EDUCS