

GISELA MARIA BESTER

SIMONE HEGELE BOLSON

Série

Direitos Fundamentais Sociais

*Análises Eficaciais sob a Égide Normativa
dos Princípios da Soberania Nacional,
da Segurança Alimentar e Nutricional
e da Segurança Hídrica*



Editora Unoesc

978-85-8422-060-1



9 788584 220601

GISELA MARIA BESTER

SIMONE HEGELE BOLSON

ISBN 978-85-8422-060-1

Série

Direitos Fundamentais Sociais

*Análises Eficaciais sob a Égide Normativa
dos Princípios da Soberania Nacional,
da Segurança Alimentar e Nutricional
e da Segurança Hídrica*



Editora Unoesc

Editora Unoesc

Coordenação
Débora Diersmann Silva Pereira - Editora Executiva

Revisão metodológica: Gilvana Toniélo, Giovana Patrícia Bizinela, Bianca Regina Paganini
Projeto Gráfico e Capa: Daniely A. Terao Guedes

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

B561a	<p>Bester, Gisela Maria. Bolson, Simone Hegele. Análises eficazes sob a égide normativa dos princípios da soberania nacional, da segurança alimentar e nutricional e da segurança hídrica / Gisela Maria Bester, Simone Hegele Bolson. - Joaçaba: Editora Unoesc, 2015. - (Série Direitos Fundamentais Sociais) 86 p. ; il. ; 30 cm.</p> <p>ISBN 978-85-8422-060-1</p> <p>1. Direitos fundamentais. 2. Princípio da efetividade. 3. Direito à segurança. I. Título. II. Série</p> <p>Doris 341.27</p>
-------	---

Universidade do Oeste de Santa Catarina – Unoesc

Reitor
Aristides Cimadon

Vice-reitores de *Campi*
Campus de Chapecó
Ricardo Antonio De Marco
Campus de São Miguel do Oeste
Vitor Carlos D'Agostini
Campus de Videira
Antonio Carlos de Souza
Campus de Xanxerê
Genesio Téo

Pró-reitor de Graduação
Ricardo Marcelo de Menezes

Pró-reitor de Pesquisa, Pós-graduação e Extensão
Fábio Lazzarotti

Diretor Executivo da Reitoria
Alciomar Marin

Conselho Editorial

Fabio Lazzarotti
Débora Diersmann Silva Pereira
Andréa Jaqueline Prates Ribeiro
Glauber Wagner
Eliane Salete Filipim
Carlos Luiz Strapazzon
Marilda Pasqual Schneider
Claudio Luiz Orço
Maria Rita Nogueira
Daniele Cristine Beuron

Comissão Científica

Rogério Gesta Leal (Unoesc, Brasil)
Carlos Strapazzon (Unoesc, Brasil)
Francesco Saitto (La Sapienza, Italia)
Mercè Barcelò i Serramalera (UAB-Espanha)
Elda Coelho Bussinguer (FDV, Brasil)
Eduardo Biacchi Gomes (Unibrasil, Brasil)
Christian Courtis (UBA, Argentina)
Ivan Obando Camino (Talca, Chile)

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
--------------------	---

CAPÍTULO I

DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL E SUSTENTABILIDADES ECONÔMICA, AMBIENTAL, SOCIAL E CULTURAL PELA VIA DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL: DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS À ALIMENTAÇÃO, À SAÚDE E À EDUCAÇÃO EFETIVADOS PELO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS - CAMINHOS SOBERANOS PARA AS SEGURANÇAS ALIMENTAR E NUTRICIONAL.....	9
--	---

CAPÍTULO II

PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA HÍDRICA E PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NA GOVERNANÇA DA ÁGUA: OS PREOCUPANTES IMPACTOS DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO SEMIÁRIDO E NO SUL DO BRASIL.....	47
---	----

CAPÍTULO III

ECOLOGIA INTEGRAL, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E DESLOCADOS AMBIENTAIS PELAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS SEGUNDO A <i>ENCÍCLICA LAUDATO SI</i> : FRAGMENTOS DO AINDA NOVO PARADIGMA JURÍDICO-AMBIENTAL DEFENDIDO PELO PAPA FRANCISCO EM TEMPOS DE INSUSTENTABILIDADES ANTROPOCENTRISTAS.....	65
--	----

APRESENTAÇÃO

Esta obra insere-se no contexto de discussões do Projeto de Pesquisa intitulado “Políticas públicas de efetivação dos direitos fundamentais sociais”, o qual está inserido na Linha de Pesquisa Direitos Fundamentais Sociais, do Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* - Mestrado em Direito (PPGD) -, da Universidade do Oeste de Santa Catarina.

Como antes e durante o ano de 2015 eu já vinha desenvolvendo pesquisas em torno das temáticas das políticas públicas em prol da concretização de direitos fundamentais, sobretudo sociais, participei de processo seletivo para o PPGD da UNOESC, justamente em função de meu perfil acadêmico, o qual se articula muito genuinamente com a Área de Concentração, com a Linha de Pesquisa e com o Projeto de Pesquisa para o qual fui convidada a colaborar. Quando contratada, neste mês de dezembro, em função dessas pesquisas autorais, fui convidada a debatê-las com o robusto corpo docente que passei a integrar, bem como a publicá-las, no formato deste livro.

O mencionado projeto de pesquisa, ao qual este livro ora se soma, pretende desenvolver, de forma permanente e de maneira sistemática e coordenada, uma análise exemplificativa de políticas públicas concretizadoras de direitos fundamentais sociais no Estado brasileiro, a partir de um substrato teórico-filosófico comum antes e em paralelo difundido por outros projetos de pesquisa do mesmo Programa.

Assim, é com grande satisfação intelectual que venho assinar a responsabilidade autoral por esta obra, visando à divulgação de conhecimento científico atinente às discussões mais atualizadas que gravitam principalmente em torno de dois princípios fundamentais constitucionais brasileiros, quais sejam, o que congrega as seguranças alimentar e nutricional, e o da segurança hídrica, ambos corolários de um postulado maior, o da soberania nacional, no caminho da efetivação dos mais basilares direitos fundamentais sociais. Para tanto, o livro foi organizado em três seções, sendo duas especificamente destinadas a analisar as temáticas concernentes aos dois princípios acima mencionados, e uma terceira que propicia um debate mais ampliado, com foco na perspectiva da ecologia integral, categoria totalmente integrada ao objetivo de desenvolvimento integral, por nós também abordado em outra obra desta mesma coleção. A problemática supranacional dos deslocados ambientais, no contexto das crises ambientais de causas antrópicas, coloca o desafio de políticas públicas globais de proteção sustentável integral e de efetivação de direitos humanos a tais grupos de pessoas.

A análise crítica que aqui se enceta congrega a apreciação de aspectos decisivos sobre a efetivação - ou a inefetividade - de direitos humanos e fundamentais, como os direitos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao desenvolvimento nacional sustentável, à alimentação, à educação, à saúde, à água potável-saudável, convergindo, todas as apreciações, à promoção e à manutenção da vida digna, sadia e com qualidade, como densificação concretizadora do princípio constitucional maior da dignidade da pessoa humana.

Trata-se de um livro produzido por mim, porém, com a soma colaborativa intensa de uma convidada externa ao PPGD da UNOESC. Simone Hegele Bolson^{*} é colega professora, docente dos Cursos de Direito da Universidade Federal do Tocantins (UFT) e da Universidade do Tocantins (UNI-TINS), Mestre e Doutoranda em Direito, dedicada a pesquisas científicas também nas temáticas ambientais.

Deste diálogo científico interpessoal e interinstitucional, resulta uma obra cujo escopo maior possui total aderência temática à Linha de Pesquisa acima referida, do Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direitos Fundamentais, da UNOESC, onde sou docente. Com efeito, a grande parte dos direitos aqui analisados entra na classificação de direitos fundamentais sociais, em lógica e sistemática integração hermenêutica com direitos das liberdades clássicas e também de dimensões mais recentes de direitos e de deveres.

Por tratar-se de consolidação de pesquisa, essa obra foi escrita e organizada com a finalidade de ser bibliografia obrigatória da disciplina “Políticas públicas de efetivação dos direitos fundamentais sociais”, do Programa de Mestrado em Direito da UNOESC.

Diante de tais aportes introdutórios, deixo os leitores e as leitoras com o convite para que leiam e reflitam sobre as temáticas nesta obra tratadas. Para um proveitoso diálogo quanto a conteúdos, em termos inclusive de *feedback*, estão registrados, em cada um dos minicurrículos, os correios eletrônicos de suas autoras.

Chapecó, SC, dezembro de 2015.

Gisela Maria Bester**

* Advogada. Graduada pela Faculdade de Direito Santo Ângelo (FADISA, hoje IESA). Especialista em Direito Ambiental Nacional e Internacional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Especialista em Direito do Consumidor UFRGS (2006). Bacharel em História pela PUCRS (2011). Mestre em Instituições Jurídico-Políticas pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Doutoranda em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense (PPGSD-UFF). Professora do Curso de Graduação (Direito Processual Civil e Direito Empresarial) e de Pós-Graduação em Direito da Fundação Universidade Federal do Tocantins (UFT), e da Unitins (Direito Ambiental e Direito Administrativo). Líder do Grupo de Pesquisa em Processo Civil (GPPC) da UFT. Currículo na Plataforma Lattes, do CNPq: <<http://lattes.cnpq.br/7499013624551970>>. E-mail: <simonehbolson@uft.edu.br>.

** Professora do Programa de Mestrado em Direitos Fundamentais da UNOESC (Universidade do Oeste de Santa Catarina); Professora Visitante (Colaboradora Voluntária) do Programa de Mestrado em Direito Empresarial e Cidadania do UNICURITIBA (Centro Universitário Curitiba) e Convidada das Pós-Graduações *lato sensu* da ES-MAT (Escola Superior da Magistratura Tocantinense) e da UFT (Universidade Federal do Tocantins). Advogada constitucionalista (OAB/TO). Graduada em Direito pela UNIJUÍ (Universidade Regional do Noroeste do Rio Grande do Sul, 1991). Mestre em Direito pela UFSC (Universidade Federal de Santa Catarina, 1996). Doutora (2002) em Direito pela UFSC (Universidade Federal de Santa Catarina), com um ano de pesquisas desenvolvidas junto à *Universidad Complutense de Madrid* e à *Università degli Studi di Roma - La Sapienza* (Doutorado Sanduíche - Bolsista CAPES). Pós-Doutora em Direito Constitucional e Administrativo do Ambiente pela FDUL (Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2016). Consultora Editorial da Coleção Ciências Jurídicas, da Editora Prismas, e da de Direitos Fundamentais, da Editora Instituto Memória. Avaliadora parecerista convidada de diversas revistas jurídicas nacionais e estrangeiras. Pesquisadora do CNPq, cadastrada na Plataforma Brasil. Consultora *ad hoc* da CAPES. Foi Conselheira Titular do Ministério da Justiça (Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, 2008-2012). Diretora Geral da Escola Superior de Advocacia do Tocantins (ESA/TO). Presidente da Comissão de Estudos Constitucionais, da Ordem dos Advogados do Brasil/TO. Integrante Consultora da Comissão Nacional de Estudos Constitucionais, da OAB. Integrante das Comissões da Mulher Advogada, de Ensino Jurídico, e de Defesa do Patrimônio Público e Combate à Corrupção, da OAB/TO. Integrante do Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos, da UFT (Universidade Federal do Tocantins). Foi professora do Curso de Direito da UFT (2013-2014) e do Mestrado Acadêmico em Direito, Democracia e Sustentabilidade da IMED (Faculdade Meridional, 2013-2014). Vencedora do Prêmio Ethos-Valor Econômico de Sustentabilidade, Categoria Professores, Edição de 2008. Autora da coluna jurídica Levando a Constituição a sério, no Portal Empório do Direito. Associada e Avaliadora do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI). Currículo na Plataforma Lattes, do CNPq: <<http://lattes.cnpq.br/3718611665180124>>. E-mail: <profagmb@hotmail.com.br>.

Capítulo I

Desenvolvimento nacional sustentável e sustentabilidades econômica, ambiental, social e cultural pela via da agricultura familiar no Brasil: direitos fundamentais sociais à alimentação, à saúde e à educação efetivados pelo Programa de Aquisição de Alimentos - caminhos soberanos para as seguranças alimentar e nutricional

1 INTRODUÇÃO: O CAMINHAR DE DUAS VELHAS “REVOLUÇÕES” A OUTRAS REVOLUÇÕES CONTEMPORÂNEAS NO BRASIL¹

O ano de 2014, no Brasil, foi escolhido como o da Agricultura Familiar, assim como o tema da Segurança Alimentar e Nutricional - intrinsecamente ligado àquela - foi eleito como o do prestigiado e consagrado Prêmio Jovem Cientista, promovido todos os anos pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), então em sua vigésima oitava edição, (BRASIL, 2013a *online*).

Tratar de tais temáticas suscita remontar ao final dos anos 1960, sobretudo na Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, onde muitos pequenos agricultores viviam a e da agricultura familiar, embora sem que fosse conhecida tal nomenclatura e sem todos os incentivos, atenções e subsídios que a Agricultura Familiar veio recebendo do Estado brasileiro posteriormente, mais fortemente via governos federais que se sucederam da última década para cá.

Naquela região gaúcha, dita “celeiro” até hoje, pela sua grande produção de grãos, conviviam latifúndios e minifúndios, estes geralmente de propriedades de descendentes de colonos europeus. Foi lá e naquela época que, fortemente, conviveu-se com os efeitos de duas “revoluções”. A primeira atingiu o País inteiro e foi por muitos impropriamente chamada de revolução, sendo o Golpe Civil-Militar de 1964, que, em dezembro de 1968, recrudesceria o regime ditatorial da forma mais violenta em todo seu período de longos 21 anos, pela edição do Ato Institucional n. 5 (o AI-5, de triste memória). A segunda, também iniciada em meados dos anos 1960, foi uma revolução propriamente dita no sentido de mudança de paradigmas quanto ao trato e ao uso da terra, e à relação do homem com a natureza, com os animais, com as sementes, com os alimentos, com a água, enfim, com a vida. Ambas as revoluções deixaram sequelas profundas, mas as da segunda até hoje se espriam e se recrudescem, mais e mais, seja com o nome de mudança climática, de desequilíbrio “da natureza”, ou, genericamente, de crise ambiental. Foi a denominada “Revolução Verde”, que de verde não tinha nada, a não ser a cor das folhas da soja. O verde que não existiu, em tal revolução, foi o verde que hoje adjetiva praticamente todas as iniciativas ligadas à sustentabilidade, como a agroecologia. Ao contrário, o que se viu e se viveu naqueles anos foi uma investida brutal contra o verde que pintava naturalmente a natureza, contra o meio ambiente, contra um modo de vida tradicional e sustentável das pessoas ligadas à terra.

O mundo vivia a crise do petróleo e o Brasil vivia a sua “revolução verde”, vendida pelo próprio Estado Ditatorial como promissora e rentável, promotora do crescimento econômico e do desenvolvimento, e de fato exitosa à primeira vista, mas que devastou as florestas, poluiu e asso-reou os leitos dos rios pela ação humana, afugentou e matou os pássaros, os insetos, necessários ao controle biológico de pragas na agricultura, acabou com as hortas, com as criações de porcos, de gado, de galinhas, enfim, com tudo o que dava subsistência aos pequenos agricultores, fazendo

¹ Texto com modificações introduzidas (novos conteúdos e referências) em dezembro de 2015. Publicado anteriormente, em versão mais reduzida e sob título ligeiramente diverso, na seguinte coletânea: BESTER, Gisela Maria; HILÁRIO, Gloriete; SOUSA, Ranielle de (Coords.). *Terra, Desenvolvimento e Trabalho: direitos humanos fundamentais à alimentação, à educação e ao trabalho digno*. 2. ed. Curitiba: Instituto Memória, 2015. p. 244-294. O título então era o seguinte: Desenvolvimento nacional sustentável e sustentabilidades econômica, ambiental, social e cultural pela via da agricultura familiar no Brasil: direitos humanos fundamentais adequados à alimentação e à educação fomentados e providos pelo Programa de Aquisição de Alimentos - caminhos para a soberania alimentar.

deles, pelo sedutor exemplo dos latifundiários, adeptos de um modelo de agricultura que veio a significar a morte de muita vida, em troca de grãos de soja, cujo preço era - como o é até hoje - fixado bem longe dali, na Bolsa de Cereais de Chicago, significando zero de soberania do País produtor quanto a isso.

Em tal contexto, pequenos agricultores derrubavam suas matas, destruíam seus poteiros, seus chiqueiros, seus galinheiros, seus pomares, suas hortas, seus jardins, tudo para plantar soja. Assim, a tal revolução verde gerou um cenário em que se via um mar de folhas verdes, de soja, e no meio dele uma ilha que era a casa do agricultor familiar, sem mais nada à sua volta. Afinal, cada palmo de terra, mesmo as de terrenos acidentados, precisava ser mecanizável para o plantio da soja. Então destocavam-se as árvores e juntavam-se as pedras, jogando tudo isso nos leitos dos rios. Faziam-se curvas de níveis (que quando estouravam também contribuíam para o assoreamento e a morte dos rios) e usava-se veneno, muito veneno, então chamados de “defensivos agrícolas”, fortemente danosos, muitos àquela época até já banidos em outros Países.² Para passá-los, os grandes agricultores tinham equipamentos modernos, mecânicos, puxados por tratores, ou até usavam a pulverização aérea noturna, mas os minifundiários faziam tudo isso de forma manual, com uma bomba presa às costas dos próprios corpos, sem luvas, sem máscaras, sem proteção para os olhos, sendo que também pelo suor introjetavam os agrotóxicos em seus organismos. Alguns ainda fumavam durante esse labor, tragando junto com os já conhecidos malefícios do cigarro mais venenos assim espargidos. Para piorar, agricultores, que antes dessa onda revolucionária eram autossuficientes - praticamente só compravam nas cidades sal e tecidos -, passaram a ir aos centros urbanos comprar todos os alimentos para o consumo, desde a carne até um pé de alface, fora os casos daqueles que acabaram tendo suas pequenas propriedades “engolidas” (adquiridas) pelos grandes produtores, vindo a gerar o fenômeno do êxodo rural, engrossando as periferias das

² Por exemplo, é clássico o relato propiciado a partir do movimento ecológico liderado pela bióloga estadunidense, na década de 1960, Rachel Carson, sobre o banimento do pesticida e inseticida Dicloro-Difenil-Tricloroetano (DDT) nos Estados Unidos da América, em 1972, agrotóxico que seguiu sendo vendido no Brasil (aqui a fabricação, a importação, a exportação, a manutenção em estoque, a comercialização e o uso do DDT só foram proibidos em 2009). Este quadro veio em uma onda crescente e, desde 2008, o Brasil ostenta o lamentável posto de “[...] maior consumidor mundial de agrotóxicos na agricultura e o terceiro maior produtor mundial desses produtos. Isso faz com que em números absolutos cada brasileiro consuma 5,2 litros por ano desses produtos químicos, que provocam diversos tipos de doenças agudas e crônicas, como câncer, má formação fetal, problemas de rim, doença de pele, perda de memória, de imunidade, lesão neurológica, problemas hormonais, depressão e diversas outras.” (MATTOS, 2014, p. 4). O curioso, acresça-se, é que isto se deu mesmo com a promessa, quando da introdução do plantio à larga escala da soja transgênica em seu território, de que com tal novidade desses organismos geneticamente modificados (OGM's) o consumo de agrotóxicos diminuiria. Mattos (2014, p. 4, grifo nosso) ainda mais explica: “Toda essa tragédia vem ocorrendo por culpa principalmente do agronegócio, nome dado ao modelo de produção agrícola que domina o Brasil e o mundo, responsável pela revolução verde que ocorreu no Brasil, principalmente a partir dos anos de 1960, quando este tipo de agricultura se instalou com base na monocultura, no latifúndio, no uso intensivo de agrotóxico, máquinas modernas (pivôs centrais, aviões, modernos tratores, colheitadeiras e semeadoras equipadas com aparelhos de GPS [...], que mapeiam o terreno e toda a área a ser plantada), permitindo aos agricultores um aumento na produção e relevante redução de desperdícios de sementes.” Ainda hoje o Brasil utiliza na agricultura agrotóxicos proibidos em vários países, implicando importante problema de gestão na área da segurança química, com altos impactos negativos sobre o meio ambiente e as saúdes humana e animal. Exemplo disso é o herbicida paraquate, proibido em toda a União Europeia, mas autorizado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA, 2014, *online*) para diversas culturas de alimentos.

idades com pessoas sem estudo suficiente para disputar um decente espaço laboral nas urbes, virando vítimas de vis salários e até, tempos mais tarde, de trabalho escravo.

Deste modo, com este pequeno relato histórico quer-se pontuar que o uso de agrotóxicos em larga escala, no Brasil, iniciou-se na década de 1970, incentivado que foi pelo setorial Plano Nacional de Defensivos Agrícolas, instituído em 1975 por Ernesto Geisel, então Presidente do regime militar, inserindo-se no II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), que foi de 1974 a 1979. Fora este um plano econômico bastante abrangente e marcado por forte interferência estatal na economia, visando a, em linhas gerais, incentivar a indústria de base, estimular a produção agrícola e aumentar a produção de bens de capital e de energia. Em seu contexto, o Plano Nacional de Defensivos Agrícolas previa uma série de benefícios fiscais e incentivos financeiros às indústrias químicas instaladas no País (BRASIL, 2009; SILVEIRA; FUTINO, 2015), medidas que, associadas ao Sistema Nacional de Crédito Rural que já havia sido criado em 1965, estimularam o investimento na produção agrícola por meio da oferta de créditos de custeio (BRASIL, 1965). Marcelo Firpo Porto e Wagner Lopes Soares (2015) demonstraram que, ao condicionar a concessão do crédito rural à compra obrigatória do agrotóxico, o Estado foi o principal incentivador do pacote tecnológico que representava a “modernidade” da agricultura brasileira. As políticas públicas então implementação levaram à consolidação do modelo de produção agrícola que até hoje permanece, baseado na produção de monoculturas destinadas à exportação (PELAEZ; TERRA; SILVA, 2015). E foi assim que o conjunto de todas estas medidas adotadas e fortemente conduzidas pelo próprio Estado contribuiu para que, em 2008, o Brasil desbancasse os Estados Unidos da América do Norte e assumisse a posição de maior consumidor mundial de pesticidas.

Este pequeno resgate memorial sobre a referida Revolução Verde implementada no Brasil é coroado pela confirmação, feita pelo representante oficial do Ministério da Agricultura brasileiro, de que realmente no Brasil, de meados da década de 1960 a meados de 1980, praticou-se, com o incentivo do próprio Estado, essa chamada “agricultura técnica” (informação verbal),³ dentro do modelo de capitalismo que se seguia.

Aliás, o economista norte-americano Paul Craig Roberts, em artigo publicado na Revista brasileira Fórum, no dia 19 de março de 2014, disse ser possível afirmar-se que, fora as armas nucleares, o capitalismo é a maior ameaça que a humanidade já enfrentou, pois, para ele:

O capitalismo internacional levou a ganância a um patamar de força determinante da história. O capitalismo desregulado e dirigido pela ganância está destruindo as perspectivas de emprego no mundo desenvolvido e no mundo em desenvolvimento, **cujas agriculturas se tornaram monoculturas para exportação a serviço dos capitalistas globais, para alimentarem a si mesmos. Quando vier a quebradeira, os capitalistas deixarão ‘a outra’ humanidade à míngua.** (ROBERTS, 2014, grifo nosso).

³ Conforme resposta recebida à pergunta feita por uma das coautoras deste texto ao Sr. Eduardo Mello Mazzoleni, então integrante da Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio, do Ministério da Agricultura do Brasil, no contexto de sua palestra intitulada “A potencialidade do agronegócio brasileiro no mercado mundial”, proferida no dia 15 de abril de 2014, no “I Simpósio Internacional de Agronegócio da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa - SIIAGR-CPLP”, realizado na sede da Universidade Federal de Santa Maria, em Santa Maria, RS, Brasil.

Crítica semelhante também pode ser encontrada na obra de 2011 - publicada em versão traduzida no Brasil em 2013 -, da autora Hunter Lovins, em coautoria com o autor Boyd Cohen (“Capitalismo climático: liderança inovadora e lucrativa para um crescimento econômico sustentável”), em continuidade ao livro anterior “Capitalismo Natural - Criando a próxima Revolução Natural” (publicado no Brasil em 2010, do qual Hunter Lovins também foi coautora, juntamente com Amory Lovins e Paul Hawken), quando, ao tratar de vários temas ligados às produções industriais à base de baixo carbono, passa também pela temática da agricultura sustentável, especialmente para ressaltar que os vínculos entre a agricultura e a mudança do clima são numerosos. Para os autores, desde práticas agrícolas que dependem de combustíveis fósseis; considerando ainda “[...] **escolhas insatisfatórias de utilização da terra; substâncias e produtos químicos tóxicos;** energia usada na fabricação, transporte [...]; e a capacidade que perdemos de nos alimentar com alimentos produzidos localmente [...]” (LOVINS; COHEN, 2013, p. 193, grifo nosso), tudo isso contribui para a mudança climática.

Com efeito, é possível notar-se que no Brasil o semblante mais claro do capitalismo está no campo, onde se aplica, em geral, o desenvolvimento intensivo e extensivo voltado ao capital - recente relatório da Agência Nacional de Águas (ANA) apontou que a atividade da agricultura irrigada demanda 72% da vazão de água consumida no País (BRASIL, 2014a, *online*), salvo raras exceções tratando como infinito um recurso que é finito dentro da realidade de um mundo também finito -, caracterizado pela proletarianização do trabalhador rural (que tem seu trabalho subordinado ao capital, inclusive pela modernização das atividades agropecuárias para exportação, dissociando o ser humano da terra/natureza), evidenciado por dadas políticas públicas agrícolas. As políticas em tais sentidos, no entanto, convivem com outras tantas de sentido totalmente diverso - talvez complementares, possa-se dizer -, incentivando fortemente a produção de alimentos saudáveis e frescos, produzidos localmente e para o consumo interno, pela senda do fortalecimento da agricultura familiar, incluídas aí todas as categorias que a compõem, conforme conceito a ser visto no item 2.5 deste texto, a partir dos ditames da Lei n. 11.326/06.

Assim sendo, em apressada síntese e de modo a finalizar a parte introdutória deste estudo, pode-se afirmar que a ilusão de crescimento econômico capitalista perpétuo e ilimitado apenas pode ser mantida por economistas que não incluam os custos sociais e ambientais nos produtos e processos, já que a pressão que as sociedades de consumo exercem sobre a natureza é brutal.

A seguir, em continuidade a este prelúdio, que mencionou aspectos de duas “revoluções”, o desenvolvimento deste texto passará a tratar de outros tipos de “revoluções”, bem contemporâneas e informadas por diversa teleologia, que no Brasil e em outras partes do globo terrestre vêm sinalizando reforços à defesa e à proteção do meio ambiente, no caminho da (re)construção das sustentabilidades perdidas, como já se fez referência logo acima. Tais revoluções estão a caminho e, sendo processos, assim serão tratadas, como devires já começados, cujos trilhos passam pelos conceitos de desenvolvimento nacional sustentável e de soberania alimentar, de modo a ressaltar o quanto, a partir destes, vão se consolidando os múltiplos aspectos do próprio conceito de sustentabilidade (econômico, ambiental, social e cultural, entre outros, como o territorial, o ético e o político).

2 O PROBLEMA E AS PRINCIPAIS CATEGORIAS CIENTÍFICO-COGNITIVAS A SEREM TRABALHADAS NA SEQUÊNCIA

Neste texto trabalham-se categorias fundamentais à adequada reflexão do tema. Assim, os direitos fundamentais sociais já referidos no Resumo (à alimentação, à educação e à saúde) e o princípio do desenvolvimento nacional sustentável - que é também direito e dever -, bem como o princípio da segurança alimentar e nutricional e o da soberania alimentar, mais a agricultura familiar e a sustentabilidade, merecerão especial atenção no desenvolvimento da presente seção, iniciando-se por uma explanação acerca das premissas constitucionais axiológicas básicas que permitem e fundamentam todo este debate.

Antes, porém, é preciso lembrar que, por mais que as sociedades hodiernas apresentem-se multiculturais, complexas e de risco (LEFF, 2001; BAUMAN, 2001; BECK, 2002; MORIN, 2011), e o mundo a cada vez mais globalizado (IANNI, 1999; SANTOS, 2007; BECK, 1999), tudo funciona em rede, segundo a teia da vida (CAPRA, 2012), e por isso todo o ser humano vivo precisa da concretização de certos direitos fundamentais sociais básicos em âmbito local, primordialmente o de alimentar-se, justamente para permanecer vivo, e mais, com o essencial de dignidade. Lembre-se, também, não ser novidade o pressuposto de que milhões de pessoas, no Planeta Terra, passam fome e sede atualmente, mesmo havendo alimentos suficientes para todas no mundo.

Segundo lição da catedrática portuguesa Estorninho (2013, p. 5, grifo nosso), “[...] em contexto de crise, agravam-se exponencialmente **os riscos de (in)segurança alimentar**, nas suas duas vertentes (*food insecurity* e *food unsafety*).” Enfatiza ela que, na

[...] sociedade de risco em que vivemos, há muito que se reconhece que a segurança alimentar e a saúde pública só podem ser eficazmente protegidas através da cooperação científica internacional, num quadro de pluralismo legal global. As novas respostas do Direito da Alimentação, à escala europeia e global, aumentam numa teia de entidades de regulação em rede e numa lógica preventiva que, partindo de uma avaliação científica de riscos, se traduz em novas exigências procedimentais e em novos parâmetros decisórios. A crise econômica em geral, a diminuição do poder de compra das famílias e o desemprego, em particular, exigem novos instrumentos de garantia do direito à alimentação - *food security* -, ao nível das políticas alimentares, das políticas de educação, dos programas de cooperação e de ajuda alimentar, do combate à pobreza e à fome. Em contexto de crise, exigem-se também cautelas especiais do ponto de vista das questões de higiene, salubridade e inocuidade dos alimentos. Nesta vertente - *food safety* - as autoridades devem estar atentas ao cumprimento das normas que garantem a segurança dos alimentos, prevenindo os riscos para a saúde pública (bem assim como a fraude econômica) [...]. (2013, p. 5).

Por certo que o contexto atual de crise econômica europeia traz preocupações adicionais quanto ao tema do direito fundamental à alimentação em comparação ao Brasil, que está, já há mais de uma década, em ascensão quanto ao aumento da qualidade de vida das pessoas em geral e à inclusão socioeconômica de pessoas que outrora viviam até abaixo da linha da pobreza. No entanto, em qualquer País e em qualquer momento econômico que se viva, pelas normas internacionais de direitos humanos tal direito fundamental insere-se “[...] no quadro de um direito a uma existência condigna, inerente à dignidade da pessoa humana e ao direito à vida.” (ESTORNINHO,

2013, p. 6). Por isso mesmo, requer tal direito constante vigília quanto à sua efetividade, acendendo, pois, e deixando sempre intermitente, a luz da preocupação para com a soberania alimentar, não só no âmbito interno dos Estados-Nações, mas também em dimensão mundial.

No Brasil pós-Constituição da República Federativa de 1988 (CF), os direitos sociais básicos à alimentação e à educação imbricaram-se profundamente no âmbito da educação básica em escolas públicas (compreendida a educação infantil e os ensinos fundamental e médio), tendo como destinatários preferenciais as pessoas em idade escolar de tais níveis de educação e de ensino (dos quatro aos dezessete anos), ou que a eles venham a ter acesso extemporaneamente, conforme dispõe o primeiro inciso do artigo 208 do texto constitucional. Assim, a um só tempo, o direito fundamental à alimentação passa a englobar discussões várias, desde sobre atendimentos aos educandos em todas as etapas da educação básica, até sobre segurança alimentar e nutricional, categoria que, por sua vez, admite ter a sustentabilidade tanto como pressuposto de fundamentação, quanto como consequencialismo. Afinal, segurança alimentar, como se demonstrará ao longo deste texto, é também uma questão de sustentabilidade (em suas várias facetas já acima referidas), ainda mais que atualmente no Brasil pode ser fortalecida justamente pela aquisição direta de alimentos de produtores classificados como “agricultores familiares”, para fins, entre outros, de programas suplementares de alimentação escolar, em casos de exceção ao princípio das licitações públicas. Verificar como isso se dá, e, preliminarmente, os fundamentos para tal, é um dos objetivos deste estudo.

Diante de tal contexto, sempre com boa e forte “vontade de Constituição” e em defesa de sua força normativa (HESSE, 1991), reforça-se ter sido instituído e legitimado entre a população brasileira, já há 27 anos, o Estado Democrático destinado a assegurar o exercício dos seus direitos sociais (coletivos ou individuais), bem como os direitos de viés clássico, ligados à liberdade, pautando-se, para além deste valor também na segurança, no bem-estar, no desenvolvimento, na igualdade e na justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social, conforme conteúdo axiológico preambular da Constituição Federal de 1988. Por isso é que se tem como outro fito deste texto o de demonstrar-se a vital relação havida entre a efetividade de objetivos constitucionais republicanos - com destaque ao do desenvolvimento nacional, que recentemente foi alargado normativamente para “sustentável”, e ao da erradicação da fome e da pobreza - e a própria efetividade de direitos sociais básicos como à alimentação e à educação, pela via de programas suplementares de alimentação escolar, provindos da agricultura familiar, mediante o atendimento de certos requisitos também ligados à sustentabilidade, de modo a garantir o fornecimento de alimentação saudável e adequada aos educandos.

Deste modo, o presente texto apresenta viés direcionado à efetivação constitucional, constituindo-se em um estudo transversal nos campos dos Direitos Constitucional, Administrativo, Ambiental e Econômico, superando esta interdisciplinaridade ao chegar a incursões multidisciplinares, com a Economia do Desenvolvimento. Nele descreve-se e reflete-se quanto à organização, à regulação e à direção da política da atividade econômica agrícola, com ênfase na agricultura familiar e nos cânones axiológicos da sustentabilidade, tendo sido motivado pela possibilidade de dispensar-se a licitação na compra de alimentos da agricultura familiar para alimentar as crianças e adolescentes das escolas públicas no Brasil, vindo este a ser um dos possíveis caminhos para se

alcançar o princípio-direito-dever de soberania alimentar, densificando a Constituição Federal no campo real, para que de fato ela signifique algo de bom e de vital às pessoas.

Para o desenvolvimento da seção utiliza-se o método dedutivo, de modo a, primeiramente, conhecerem-se os conceitos gerais e verificar a sua aplicação em normas específicas que embasam e regulamentam a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a fim de, ao final, afunilar a análise para demonstrar como, por meio dela, o Estado brasileiro vem tomando medidas promocionais da sustentabilidade, especialmente pela aquisição de alimentos providos da agricultura familiar, no contexto do Programa de Aquisição de Alimentos, com dispensa dos procedimentos licitatórios, atendendo assim ao dever de efetivar objetivos constitucionais republicanos e direitos fundamentais sociais que deles decorrem, e mais, se com tal fomento está-se mesmo a trilhar o caminho da soberania alimentar.

2.1 PREMISSAS CONSTITUCIONAIS BASILARES: OS FUNDAMENTOS AXIOLÓGICOS DE RELEVÓ PRINCIPOLÓGICO NO ORBE DOS DIREITOS E DOS DEVERES FUNDAMENTAIS CONEXOS À TEMÁTICA, EM ESPECIAL AO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

Os direitos fundamentais das pessoas constituem a própria essência dos Estados Democráticos e Sociais de Direito e de seus respectivos regimes constitucionais, fornecendo uma das mais importantes chaves hermenêuticas para a adequada compreensão de todos os sistemas constitucionais, seus conteúdos e seus limites. Já os princípios fundamentais regem o ordenamento jurídico como um todo, e orientam os seus aplicadores, intérpretes e julgadores, na medida em que indicam mandados de otimização dos valores que veiculam, sejam eles constitucionais ou infraconstitucionais. Vale dizer que muitos direitos e princípios coincidem entre si quanto a conteúdos, até mesmo com deveres fundamentais. Neste item analisar-se-ão princípios de estatura constitucional, aqui tratados como premissas valorativas a direcionar a concretização dos direitos e deveres fundamentais conexos com a sustentabilidade e de importância destacada para o recorte temático feito neste estudo, quais sejam, os direitos à alimentação e à educação (incluída aí a educação ambiental), ao desenvolvimento nacional sustentável e à soberania alimentar.

Assim, é preciso dizer que este texto filia-se ao fortalecimento da constitucionalmente prevista união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, para fins de constituírem um Estado Democrático de Direito no Brasil, com fundamentos (artigo 1º, *caput*, CF) na soberania; na cidadania; na dignidade da pessoa humana; nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, além do pluralismo político, enquanto princípios fundamentais, conforme o artigo inaugural da Constituição Federal. Pressuposto da organização político-administrativa, o povo deve exercer o poder e o dever daí decorrente, por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição (Parágrafo Único do artigo 1º da CF), autorizando, essa via direta, a procura sempre renovada por outras e novas formas legítimas de exercício de sua soberania. No entanto, e por isso mesmo, não parece razoável pensar ou concretizar o Direito como um todo, ou os direitos fundamentais em seu vasto leque de abrangência, ou mesmo a remota hipótese de efetivação de um só desses direitos de forma isolada, sem considerar que a alimentação é um direito social fundamental imanente aos próprios fundamentos do Estado brasileiro, porque, sem alimentação não há povo, e, menos ainda, dignidade, cidadania, ou valor social econômico do trabalho e da livre iniciativa, tampouco pluralismo político, pois a carência de alimentos, ou, de modo geral, a pró-

pria insegurança alimentar e nutricional, podem comprometer a vida plena das pessoas com sadia qualidade, e, em último caso, as suas próprias existências. Daí que, o direito social fundamental de alimentação, ao ser base para o desenvolvimento pessoal e para a manutenção da vida plena, acaba sendo, também, base para a existência de povo, elemento constitutivo do Estado, sem o qual simplesmente não haveria Estado.

Os constituintes objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, positivados no art. 3º do texto constitucional (BRASIL, 1988), também merecem ser invocados como preliminares neste trabalho científico. Tais fundamentos, princípios que são, servem para construir uma sociedade livre, justa e solidária; para garantir o desenvolvimento nacional; para erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; para promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Ora, uma sociedade livre, justa e solidária é condição para - mas também resultado de - um desenvolvimento nacional - sustentável, como em item subsequente se demonstrará - e princípio constitucional indutor da erradicação da pobreza e da marginalização, contribuindo para a formação de uma cultura social rica e forte em sua diversidade, sem preconceitos e discriminações, significando o pleno respeito às diversidades culturais, um dos elementos da própria sustentabilidade. A justiça social, por sua vez, aparece na Constituição Federal também como sendo parte essencial da finalidade da Ordem Econômica, conforme determina o caput do seu artigo 170: “[...] assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.” (BRASIL, 1988). Outrossim, por certo que o “bem de todos” a ser promovido, axiologicamente considerado, é o bem-estar social. Aliás, foi justamente a referida finalidade da Ordem Econômica, somada ao fato de a Ordem Social ter como objetivo “[...] o bem-estar e a justiça sociais”, conforme o artigo 193 do texto constitucional (BRASIL, 1988), que levou uma das autoras deste trabalho a defender, já em 2005, a plena existência do direito fundamental à alimentação, bem antes de ele ter sido formalmente inserido no rol de direitos sociais postos no artigo 6º da Constituição Federal, o que se deu somente em 2010. Para tanto, balizou-se, à época, interpretação sistemática do texto constitucional no sentido de evidenciar também a afirmação do Estado de tipo Social. Veja-se a respectiva construção doutrinária de então:

Sendo objetivos da ordem social o bem-estar e a justiça social e devendo a ordem econômica guiar-se pelos ditames da justiça social para assegurar a todos uma existência digna, claro resta o papel do Estado de harmonizar a convivência da Ordem Social com a Ordem Econômica em função do atendimento do princípio da dignidade da pessoa humana. Logo, o que temos com a CF/88 é realmente a instituição de um Estado de tipo social, um Estado de bem-estar. Por sua vez, a própria soma dos mesmos incs. I, II e III [do art. 3º, CF] permite fazermos daí ‘saltar’ outros direitos fundamentais, conforme permissão dada pelo § 2º do art. 5º. Por exemplo, quando lemos ‘sociedade justa e solidária’, ‘erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais’ pensamos imediatamente no direito à alimentação, um direito ainda não escrito em nenhum preceito da Constituição, embora para isso já haja uma PEC (a de n. 21/2000). Este mesmo exemplo é fortemente evidenciado se somarmos aos objetivos/princípios indicados o princípio da dignidade da pessoa humana, visto anteriormente como fundamento do Estado democrático de Direito brasileiro. Aliás, cabe informarmos [...] que a EC n. 31/2000 criou o Fundo de Combate e

Erradicação da Pobreza,⁴ no âmbito do Poder Executivo federal, para vigorar até 2010, com a obrigatoriedade da participação da sociedade civil na sua gerência. (BESTER, 2005, p. 306, grifo nosso).

O conceito de direito humano fundamental à alimentação adequada no plano interno infraconstitucional é dado pela Lei n. 11.346/06 do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), cujo artigo 2º prevê que a alimentação adequada é mesmo um direito fundamental do ser humano, “[...] inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.” (BRASIL, 2013c, *online*)

No plano internacional, corroboram o direito humano fundamental à alimentação, além de outros Pactos e a Constituição da Organização dos Estados Americanos, a própria Declaração Universal dos Direitos Humanos, assinada em 1948, pela Assembleia Geral da ONU, que em seu artigo 25 evidencia: “Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família, saúde e bem-estar, **inclusive alimentação [...]**” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2014, *online*, grifo nosso). Também no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, da mesma Organização das Nações Unidas, firmado no ano de 1966 e internalizado no Brasil em 1992, o artigo 11 (ponto 1) prevê que os Estados que o ratificam reconhecem “[...] o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si e sua família, **inclusive alimentação**, vestuário e moradia.” (BRASIL, 2011, *online*, grifo nosso). Aliás, na sequência deste mesmo artigo 11 está previsto o seguinte:

[...] 2. Os Estados Partes do presente Pacto, **reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome**, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessárias para:

- a) Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais;
- b) Assegurar uma repartição eqüitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012, *online*, grifo nosso).

Por isso mesmo, importa lembrar que não se vive isolado no mundo. Assim, a República do Brasil, obedecendo aos ditames do artigo 4º da CF, rege-se nas suas relações internacionais por uma série de princípios de independência nacional alinhados com a prevalência dos direitos humanos, a autodeterminação dos povos, a não intervenção e a igualdade entre os Estado para a defesa da paz e para a solução pacífica dos conflitos, repudiando ao terrorismo e ao racismo e estimulando a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. A República brasileira

⁴ Em 2010, pela Emenda Constitucional n. 67, prorrogou-se o prazo de vigência deste Fundo por tempo indeterminado.

deve ser competente para buscar a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações. Justamente por este motivo, não se deixará escapar deste trabalho a perspectiva de referência que engloba o Mercosul, a Unasul e as Organizações Multilaterais envolvidas com o tema altamente inter, trans e multidisciplinar da segurança e da soberania alimentar e nutricional, força motriz deste texto.

O Direito Constitucional Econômico, a partir dos Capítulos do Título VII da Constituição de 1988, que trata da Ordem Econômica e Financeira seguindo princípios gerais da própria atividade econômica, e das políticas urbana, agrícola e fundiária e da reforma agrária, também oferece robusto fundamento na análise das imbricações necessárias entre sustentabilidade, desenvolvimento nacional sustentável, soberania e exceções quanto a licitações públicas no que se refere à aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar para o fornecimento de produtos aos programas suplementares de merenda escolar, uma vez que tudo isso, ao final, acaba auxiliando na concretização de vários dos objetivos republicanos antes mencionados, notadamente para a erradicação da fome e a promoção da educação como efeitos reflexos programados.

Assim é que, nos termos do artigo 187 da CF, a política agrícola deve ser planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente os instrumentos creditícios e fiscais; os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização; o incentivo à pesquisa e à tecnologia; a assistência técnica e extensão rural; o seguro agrícola; o cooperativismo; a eletrificação rural e irrigação; a habitação para o trabalhador rural. No planejamento agrícola deverão ser compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária (§ 2º do artigo 187). Mais adiante ver-se-á (nas subseções 2.4 e 2.5), como tal planejamento integra a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional brasileira e o seu Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Por outro lado, como direito social fundamental que é, o direito à alimentação e a segurança alimentar e nutricional que o garante, aparecem sistemicamente alinhados ao desenvolvimento nacional sustentável e à questão da soberania alimentar, e ainda, reflexamente, como reforço à viabilização dos próprios direitos à educação e à saúde no Brasil, nos padrões das constitucionalmente exigidas, e merecidas, qualidades.

Para ver-se como isto se dá primeiramente em relação ao direito à educação, basta revisar o artigo 205 e seguintes da Constituição Federal para ver que a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, deve ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa,⁵ seu preparo para o exercício da cidadania e sua qua-

⁵ Reforça-se que na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, já citada, o artigo 22 assim estipula: “[...] todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à **realização**, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos **direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade.**” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2014, *online*, grifo nosso). Isso implica o entrelaçamento de vários direitos fundamentais, como o da qualidade do ambiente, o da educação, o da alimentação, o da saúde etc., enquanto elementos essenciais e até mesmo vitais para a boa formação da personalidade e para a concretização do direito a um nível de vida adequado das pessoas, as quais, de acordo ainda com o artigo 29, 1, da mesma Declaração, têm ainda *deveres de solidariedade*, que são os “[...] deveres para com a comunidade, na qual o livre e pleno desenvolvimento de sua personalidade é possível.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2014, *online*).

lificação para o trabalho. O ensino em si, por sua vez, deve ser ministrado em estrito atendimento a uma série de princípios, tais como os prevê o artigo 206 da CF, entre os quais: igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais e garantia de padrão de qualidade. Mais precisamente, como já se alertou na Introdução deste texto, e conforme prescrito pelo artigo 208, incisos I a VII da Constituição, o dever do Estado com a educação deve ser efetivado mediante a garantia de educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade; a progressiva universalização do ensino médio gratuito; o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; a educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 anos de idade e também com a garantia de acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um. O dever do Estado com a educação também se efetiva com a oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando e, finalmente, com o “[...] atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de **programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde**”, conforme estipula o inciso VII do artigo 208 (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Portanto, os programas suplementares de alimentação estão incluídos na ideia do acesso ao ensino obrigatório e gratuito, como direito público subjetivo (§ 1º do artigo 208, CF). Já “[...] o não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.” (§ 2º do artigo 208, CF) (BRASIL, 1988). Ainda, lembre-se que, nos termos do artigo 212 da CF, por ser uma política pública de duração continuada, a União deve aplicar, “[...] anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.” (BRASIL, 1988). Conforme o § 3º do mesmo artigo, a distribuição desses recursos públicos “[...] assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.” (BRASIL, 1988). É fundamental destacar também que, pelo § 4º desse artigo 212, os já referidos “[...] programas suplementares de alimentação e assistência à saúde [...] serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários” (BRASIL, 1988), sendo que, no que se refere à educação básica pública, terá ela “[...] como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.” (§ 5º, artigo 212) (BRASIL, 1988).

Por fim, nesta plêiade inicial de princípios constitucionais que embasam o tratamento da temática mais ampla deste estudo, invoca-se o artigo 225 da CF, que garante a todos o direito ao meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado,⁶ em uma perspectiva transgeracional

⁶ Ressalte-se que à época da Assembleia Nacional Constituinte brasileira (ano de 1987) o mundo era outro, muito diferente quanto ao uso das tecnologias de mídia e de comunicação pessoal e institucional, no sentido de que nem sequer aparelhos de telefonia celular/móvel ou e-mail ainda existiam, nem mesmo na Europa, o que, por si só, enfatiza o quanto os constituintes estiveram sintonizados ao seu tempo, pois este conceito de sustentabilidade e de proteção/promoção do meio ambiente traz os mesmos elementos veiculados no Relatório da Comissão *Brundtland*, “Nosso Futuro Comum” (da ONU), divulgado no mesmo ano. Portanto,

própria do núcleo essencial do princípio da sustentabilidade, exigindo, para a sua efetividade, que o Poder Público, entre outras tarefas promocionais elencadas ao longo dos incisos deste artigo, controle “[...] 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” (inciso V) (BRASIL, 1988), e promova “[...] a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente” (inciso VI) (BRASIL, 1988). Princípios conexos a este direito-dever serão vistos pormenorizadamente no item seguinte, quando da revisão teórica e normativa sobre o caminho que levou o Brasil a partir do conceito/princípio da sustentabilidade, no Texto Constitucional de 1988, e a chegar ao princípio do desenvolvimento nacional sustentável, em norma infraconstitucional, porém de estatura materialmente constitucional.

Portanto, é amplo o arco constitucional a sustentar a tese que se defende neste texto, qual seja, a de que, a partir dos princípios da sustentabilidade, do desenvolvimento nacional sustentável e da segurança alimentar e nutricional enquanto aspecto da soberania alimentar é possível o poder público brasileiro atuar com políticas públicas adequadas visando à concretização de direitos fundamentais sociais como o de alimentação e o da educação, via programas suplementares de alimentação escolar cujos alimentos possam ser comprados da agricultura familiar, e, por tal caminho, conseguir concretizar justamente várias facetas da própria sustentabilidade, estabelecendo, assim, um desejado círculo virtuoso de efetivação constitucional.

Neste universo, percebem-se e destacam-se justamente as categorias ligadas à sustentabilidade e ao desenvolvimento nacional sustentável, a serem posteriormente aplicadas aos exemplos concretos de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional implementadas no Brasil, temáticas que passam a ser vistas a seguir.

2.2 DA SUSTENTABILIDADE AO DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL NO BRASIL: UMA GRANDE REVOLUÇÃO CONTEMPORÂNEA

Dada a sua importância nuclear para este estudo, aborda-se o princípio do desenvolvimento nacional sustentável em item próprio, iniciando-se pelos demais princípios constitucionais que também lhe são fundamentadores.

Preliminarmente, no entanto, é preciso pontuar-se que, a partir de uma leitura sistemática da Constituição Federal brasileira se pode afirmar com segurança que o próprio desenvolvimento sustentável é, a um só tempo, direito fundamental e um dos princípios do Direito Ambiental brasileiro, e ainda um dever de todos. Para Milaré (2013, *online*), trata-se do “[...] direito do ser humano de desenvolver-se e realizar as suas potencialidades, quer individual quer socialmente, e o direito de assegurar aos seus pósteros as mesmas condições favoráveis.” Este mesmo autor explica a referida correlação inarredável e intrínseca entre direito e dever:

Neste princípio, talvez mais do que em outros, surge tão evidente a reciprocidade entre direito e dever, porquanto o desenvolver-se e usufruir de um planeta plenamente habitável não é apenas direito, é dever precípua das pessoas e da sociedade. Direito e dever como contrapartidas inquestionáveis. (MILARÉ, 2013, *online*).

entrou diretamente no texto constitucional o que havia de mais moderno e atual em termos de estado da arte de tais conceitos, direitos, deveres e princípios.

Mais do que isso, segundo Bester (2008, *online*), desenvolvimento sustentável é também princípio constitucional implícito, derivado dos pactos e tratados internacionais sobre a temática que o Brasil vem assinando ao longo dos anos (v. g. Protocolo de Quioto e Agenda 21/Rio-92), de acordo com o § 2º do artigo 5º da Constituição Federal. Já garantir o desenvolvimento nacional é princípio inscrito no artigo 3º da CF como um dos objetivos fundamentais da República brasileira, conforme já se lembrou no item anterior deste texto. Assim, afirmaram Bester e Damian (2012, p. 19) que “[...] da junção de ambos os princípios, chega-se ao novo princípio do desenvolvimento nacional sustentável.” Norteia este princípio primeiramente o próprio princípio da defesa do meio ambiente, como exatamente preceitua o artigo 225 da CF: “[...] 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.” (BRASIL, 1988). Este princípio da defesa e da proteção do meio ambiente, por sua vez, também é direito e dever fundamental, daí derivando os princípios da prevenção e da precaução, do não retrocesso, da não indiferença e da solidariedade, dos quais advém o também princípio-dever da responsabilidade socioambiental empresarial, visando a concretizar o princípio fundamental da dignidade humana e do direito fundamental à vida plena com sadia qualidade. Todos estes princípios devem coadunar-se, ainda, com aqueles da Ordem Econômica (artigo 170), pelos quais a CF/88 ordenou concretizações das garantias da soberania nacional; da liberdade de iniciativa; da livre concorrência; da propriedade privada e de sua função social; da busca do pleno emprego; da defesa do consumidor; da defesa do meio ambiente; do tratamento favorecido às empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País; e da redução das desigualdades regionais e sociais, somando-se aos “valores sociais do trabalho”, previstos como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito brasileiro (CF, artigo 1º, IV) (BRASIL, 1988).

Para além disso, reforça a afirmação do princípio do desenvolvimento nacional sustentável no Brasil o fato de, no âmbito da legislação infraconstitucional, a partir de 2010, ter sido ele positivado como objetivo a ser perseguido pelas licitações e contratações públicas brasileiras, significando clara intervenção do Estado no domínio econômico com o fito de proteger e preservar o meio ambiente, além de promover a sustentabilidade. Isto deu-se quando a Lei brasileira de Licitações Públicas (Lei n. 8.666, de 1993), que em princípio não havia previsto critérios ambientais para orientar a compra de bens e produtos, ou a contratação de serviços pela Administração Pública, fê-lo por meio da Lei n. 12.349/10, que alterou o artigo 3º daquela Lei n. 8.666/93, de modo a expandir o princípio do “desenvolvimento nacional” para “desenvolvimento nacional sustentável”, cuja regulamentação deu-se pelo Decreto n. 7.746/12. Não há aqui espaço para se desenvolver esta temática com mais profundidade,⁷ mas ressalta-se o quão revolucionária esta iniciativa foi, enquanto proatividade realmente positiva em relação àquelas duas revoluções que foram tratadas no momento introdutório deste estudo.

⁷ Para tanto, recomenda-se o acesso ao seguinte texto, bem mais explicativo a esse respeito: BESTER, Gisela Maria; DAMIAN, Giomára Bester. Contratações públicas sustentáveis no Brasil a partir da regulamentação do artigo 3º da Lei 8.666/93: o desenvolvimento nacional sustentável no âmbito da administração pública federal. In: CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes; CADEMARTORI, Luiz Henrique; PINTO, Helena Elias (Coord.). *Direito e Administração Pública*. Florianópolis: CONPEDI/UFF: FUNJAB, 2012. p. 169-197. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=77ec6f21c85b637c>>. Acesso em: 05 dez. 2014.

Tendo-se já visto como no Brasil se pode afirmar constitucionalmente o princípio do desenvolvimento nacional sustentável, passa-se a ver agora um pouco da longa história da afirmação do próprio conceito de sustentabilidade que o embasa. Quanto a isto, Sachs (2010) deu lição ao referir que o conceito de desenvolvimento

“[...] equitativo em harmonia com a natureza deve permear todo nosso modo de pensar, informando as ações dos decisores e de profissionais de todos os tipos, inclusive as dos funcionários burocráticos, que preparam e avaliam os projetos de desenvolvimento”, profetizando que a longa luta só seria vencida no dia em que fosse possível, “[...] ao se falar do desenvolvimento, suprimir o prefixo ‘eco’ e o adjetivo ‘sustentável’.” (SACHS, 2010, *online*).

Já Bester (2008) explicou alhures os passos da formação do conceito de desenvolvimento sustentável, mostrando que o seu embrião foi justamente o conceito de ecodesenvolvimento, antes referido por Sachs. Veja-se:

[...] em 1973 foi lançado o conceito de ‘ecodesenvolvimento’, por Maurice Strong, cujos princípios foram formulados por Ignacy Sachs, pelos quais seriam seis os caminhos para o desenvolvimento: i) satisfação das necessidades básicas; ii) solidariedade com as gerações futuras; iii) participação das populações envolvidas; iv) preservação dos recursos naturais e do meio ambiente; v) elaboração de um sistema social que garanta emprego, segurança social e respeito a outras culturas; e vi) programas de educação. Essa teoria dava especial importância às regiões subdesenvolvidas, implicando uma crítica à sociedade industrial e suscitando os debates que abriram espaço para a elaboração do conceito de ‘desenvolvimento sustentável’. (LEFF, 2001, p. 16). Porém, a idéia contida no vocábulo ecodesenvolvimento foi mal-aceita pelas potências industrializadas, maiores poluidoras do planeta, lideradas pelos dirigentes poluentes; por isso teve seus dias contados, em face do uso alternativo da expressão ‘desenvolvimento sustentável’, a partir de 1979, nos mais importantes simpósios internacionais. (BESTER, 2008, *online*).

Seguiu-se explicando a evolução desse conceito:

[...] o termo ‘desenvolvimento sustentável’ (DS) entrou definitivamente na agenda internacional a partir de 1987, com a publicação, pelas Nações Unidas, do Relatório denominado ‘Nosso Futuro Comum’, elaborado pela Comissão Brundtland, criada em 1983 como decorrência da Conferência de Estocolmo, para pesquisar o estado ecológico da Terra. Este Relatório propunha ao mundo, em apertadíssima síntese, a adoção de um ‘desenvolvimento que atendesse às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das futuras gerações de atender a suas próprias necessidades’. Porém, que desde então o termo tenha uso corrente em documentos normativos internacionais não quer dizer que seja compreendido por todas as empresas e pela sociedade. (BESTER, 2008, *online*).

Assim, o termo sustentabilidade resume a ideia de desenvolvimento como progresso econômico, inclusão social e equilíbrio ambiental, três variáveis que, juntas, “[...] constroem uma sociedade justa e mais harmoniosa, com oportunidades para todos e garantia de um planeta habitável para gerações futuras”, segundo Young (*apud* GASPAR, Antonio, 2008, *online*). Portanto, o desenvolvimento

sustentável funda-se em cada um desses três principais pilares (o ecológico, o econômico e o social) e, se um dos pilares se rompe, a construção da própria sustentabilidade como um todo desmorona (BADER, 2010). Ressalte-se que estes foram os pilares básicos, e continuam sendo fortes, porém a eles Sachs (2010) adicionou outros, igualmente fundamentais, como o ético, o político, entre outros. O pilar cultural também é importantíssimo ao conceito de sustentabilidade, e faz-se notar muito fortemente na questão da segurança nutricional e alimentar e, portanto, da soberania alimentar de um povo.

Neste contexto de discussões, há que se lembrar também de um documento de extrema importância no embasamento do desenvolvimento sustentável, que é a Agenda 21, consolidada como

[...] diretriz para a mudança de rumos no desenvolvimento global para o século XXI, formulado como um grande plano de ação, por esforço de múltiplos atores, e divulgada para adesão durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, conhecida como ECO 92. **Contém diretrizes para a promoção do desenvolvimento sustentável, passíveis de serem implementadas por qualquer órgão, organização ou governo engajados no movimento da sustentabilidade. A Agenda 21 pode servir para embasar um processo de planejamento participativo em prol de um futuro sustentável.** Esse planejamento deve envolver todos os atores relevantes e ensejar a formação de parcerias e compromissos para a solução de problemas relacionados ao desenvolvimento econômico e social e à proteção ambiental, em curto, médio e longo prazos. A análise e o encaminhamento de projetos ou programas embasados na metodologia da Agenda 21 devem ser feitos dentro de uma **abordagem integrada e sistêmica das dimensões econômica, social, ambiental e político-institucional.** (CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS, 2012, grifo nosso).

Finalmente, há que se considerar ainda um dos mais recentes documentos internacionais sobre a temática, que é o resultado da Conferência Rio+20, aprovado em 22 de junho de 2012, no Rio de Janeiro, em cuja cláusula 19 os Chefes de Estado das Nações que estiveram presentes reconheceram que, nos 20 anos decorridos da Rio-92:

19. [...] *los avances han sido desiguales, incluso en lo que respecta al **desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza** [...]. Reconocemos además que es **necesario acelerar los avances hacia la eliminación de las diferencias entre países desarrollados y países en desarrollo, y de crear y aprovechar las oportunidades de lograr el desarrollo sostenible mediante el crecimiento económico y la diversificación, el desarrollo social y la protección del medio ambiente.** Con ese fin, subrayamos que sigue siendo necesario un entorno propicio en los planos nacional e internacional, así como una cooperación internacional ininterrumpida y reforzada, especialmente en las esferas de las finanzas, la deuda, el comercio y la transferencia de tecnología según lo acordado mutuamente, y de la innovación, el espíritu de empresa, la creación de capacidad, la transparencia y la rendición de cuentas. Reconocemos la diversificación de los actores y los interesados que se dedican a la búsqueda del desarrollo sostenible. En ese contexto, afirmamos que sigue siendo necesaria la participación plena y efectiva de todos los países, en particular los países en desarrollo, en la adopción de decisiones a nivel mundial.* (O FUTURO QUE QUEREMOS, 2012, p. 4, grifo nosso).

Na sequência do desenvolvimento desta seção, passa-se, doravante, a verificar como o conceito de sustentabilidade, no Brasil, faz parte também do próprio conceito de segurança ali-

mentar, demonstrando, assim, que toda a temática aqui tratada está sistemicamente imbricada. Antes ainda, ressalte-se a divulgação do documento oficial da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), com a presença do Diretor Executivo do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), no dia 11 de setembro de 2013, relatando detalhadamente os impactos ambientais do desperdício de alimentos. Este documento, intitulado “O Rastro do Desperdício dos Alimentos - Impactos nos Recursos Naturais”, foi o primeiro estudo a analisar especificamente as repercussões ambientais do desperdício de alimentos, o que certamente contribuiu para a insegurança alimentar e nutricional mundial (FAO LANÇA RELATÓRIO..., 2013, *online*).

2.3 SEGURANÇA ALIMENTAR MUNDIAL: SUSTENTABILIDADE, QUANTIDADE, QUALIDADE E AUTOSSUFICIÊNCIA

A importância dos alimentos para a segurança alimentar é consenso, embora o direito à alimentação não se resuma a saciar a fome e a própria segurança alimentar seja ainda um conceito em construção, podendo ser enunciada da seguinte forma:

[...] a situação na qual todas as pessoas, regular e permanentemente, têm acesso físico, social e econômico a alimentos suficientes para o atendimento de suas necessidades básicas e que, além de terem sido produzidos de modo sustentável e mediante respeito às restrições dietéticas especiais ou às características culturais de cada povo, apresentem-se saudáveis, seguros e nutritivos, assim se preservando até sua ingestão pelo consumidor. (GRASSI NETO, 2011, p. 53).

Em termos globais, despertou-se para toda esta problemática na década de 1970,⁸ tendo sido em 1974 que se deu a Reunião de Cúpula Mundial de Alimentação, realizada pela FAO, e no

⁸ No entanto, é salutar explicar-se, em uma pequena história da formação do conceito de segurança alimentar, segundo Nevins (1967, p. 59), que já a partir de 1914, quando a I Guerra Mundial foi responsável por uma estagnação da agricultura, tornaram-se latentes a pobreza e a fome, sendo que o termo Segurança Alimentar começou a ser utilizado ao final desse conflito bélico, em 1919. A partir da traumática experiência de guerra vivida percebeu-se que um País poderia dominar o outro controlando seu fornecimento de alimentos e, no mesmo ano, na Alemanha formalizava-se, pela Constituição de Weimar, a conquista dos direitos sociais, os quais passaram a ser normatizados. Como resultado, várias outras Constituições foram reformadas buscando a proteção desses direitos. Neste sentido, Roosevelt, nos EUA, anunciava um grande programa de reformas durante seu discurso de posse, em 1933, como resposta à crise que havia atingido a economia mundial em 1929, com a quebra da Bolsa de Nova York. O então Presidente norte-americano, ao classificar os “mercados egoístas” como causadores de pobreza, dedicou-se à tarefa de combater a pobreza, restaurar o equilíbrio entre agricultura e indústria, e supervisionar o sistema bancário e securitário. Porém, “[...] uma vez passada a emergência bancária, Roosevelt voltou sua atenção para as tarefas restantes: auxílio, recuperação e reforma (*Relief, Recovery e Reform*, os três “R” do *New Deal*.” Como reflexo, explicou Huberman (1966, p. 67), os EUA abandonaram a política isolacionista e colocaram em prática outra, de “colaboração” em escala internacional. Foi assim que, após o surgimento da expressão segurança alimentar, no contexto da Primeira Guerra Mundial, mas com outro sentido, passou ela a ter sua abordagem alterada por meio das evoluções das bases democráticas, passando a ser tratada como direito social. Contudo, anos seguintes, já no contexto da Segunda Guerra Mundial, tais avanços foram contidos (ACKERMAN, 2000), e os direitos sociais conquistados foram violados no desejo de vencer o conflito a qualquer custo, provocando o cerceamento de acesso a capitais para investimento no mercado mundial de gêneros alimentícios, em Países produtores. Em 1945, ao fim da guerra, diante do quadro de miséria e de destruição das lavouras, foi criado e posto em prática o Plano Marshall, que tinha como objetivo dar oportunidade a nações vencidas a se reestruturarem. E foi assim que, diante da escassez de alimentos resultante desse segundo conflito bélico mundial foi criada, em 1945, a FAO, organização das Nações Unidas, cujo objetivo foi o de aumentar a capacidade de produção

item 12 da Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome e Má Nutrição, a segurança alimentar passou a ser vista como a disposição permanente de reservas mundiais adequadas de alimentos básicos a dar sustentação à expansão constante do consumo de alimentos, e para compensar as flutuações na produção e nos preços, constituindo responsabilidade comum de toda a comunidade internacional garantir, a todo o momento, um abastecimento adequado de alimentos essenciais em âmbito mundial, através de reservas apropriadas. Daí que todos os países devem cooperar no estabelecimento de um sistema eficaz de segurança alimentar mundial, por meio: “[...] da participação no Sistema Mundial de Informação e Alerta em matéria de Alimentação e Agricultura, e do apoio ao seu funcionamento”; “[...] da adesão aos objetivos, políticas e diretrizes da proposta de Compromisso Internacional sobre Segurança Alimentar Mundial endossada pela Conferência Mundial sobre a Alimentação”; “[...] da afetação, sempre que possível, de reservas ou fundos para a resolução de emergências alimentares internacionais conforme previsto na proposta de Compromisso Internacional sobre Segurança Alimentar Mundial, e da elaboração de diretrizes internacionais para garantir a coordenação e a utilização de tais reservas”; e “[...] da cooperação na prestação de ajuda alimentar para satisfazer necessidades nutricionais e de emergência, bem como para fomentar o emprego rural através de projetos de desenvolvimento.” (FAO, 2013b, *online*).

Portanto, desde 1974 vem sendo previsto o abastecimento adequado de alimentos essenciais pela formação de reservas e de um sistema de segurança alimentar mundial, que garanta a transparência e a informação sobre alimentação e agricultura e a utilização de tais reservas de forma cooperada, gerando emprego rural por meio de projetos desenvolvimentistas. A ideia de desenvolvimento aí vislumbrada engloba os aspectos pessoal, econômico e social, ao encontro do desenvolvimento sustentável, que marca de forma significativa este estudo.

No início de 1980 a FAO incluiu a garantia do acesso das pessoas vulneráveis às fontes disponíveis de alimentos básicos, buscando assegurar que todas as pessoas, em todos os momentos, tenham acesso físico e econômico aos alimentos básicos necessários (FAO, 2013f, *online*).

Em 1986 o relatório *Poverty and hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries*, do Banco Mundial, inovou a ideia de segurança alimentar como correspondente a todos terem acesso constante e suficiente à alimentação para uma vida saudável (GRASSI NETO, 2011). Esta inovação propôs uma distinção entre “insegurança alimentar crônica” - associação entre pobreza contínua ou estrutural com baixos salários - e “insegurança alimentar transitória” -, que surge em decorrência de desastres naturais, colapsos econômicos e conflitos. Para além disso, Silva Nunes (2008, p. 61) explica que a presença do binômio *food safety* (inocuidade dos alimentos) e *food security* (segurança alimentar), “[...] é condição indispensável à realização do padrão de segurança alimentar.”

Em 1992, a Agenda 21, enquanto documento oficial resultante da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, com o item 14.26 - dentro da Seção sobre “Conservação e Gestão dos Recursos para o Desenvolvimento” (Capítulo 14 - “Promoção do Desenvolvimento Rural e Agricultura Sustentável”), incluiu no Plano de Ação da Organização das Nações Unidas, como um dos objetivos, a busca pelo aprimoramento agrícola e dos sistemas de cultivo

de alimentos da comunidade internacional para, de forma eficaz e coordenada, promover o suporte adequado e sustentável para a Segurança Alimentar e Nutrição, através de programas de melhoria da produção, elaboração, comercialização e distribuição de alimentos (ONU, 2013b, *online*).

pela diversificação de culturas agrícolas e não agrícolas para atingir a segurança alimentar. No objetivo 14.2 do mesmo documento lê-se que “[...] o principal objetivo do desenvolvimento rural e agrícola sustentável é **aumentar a produção de alimentos de forma sustentável e incrementar a segurança alimentar.**” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015, grifo nosso). Percebe-se, assim, que a segurança alimentar vem sendo pensada globalmente, da dimensão das necessidades individuais para um contexto maior, universal. Já em 1994, o Programa de Desenvolvimento da ONU reconheceu que a segurança alimentar é condição para atingir de forma efetiva a segurança humana, e corresponde ao acesso físico e econômico, fático e fácil, de todas as pessoas, em todos os momentos, ao alimento básico. Assim, pois, tem-se que o reconhecimento da existência de um direito à alimentação se estende do plantio, cultivo e colheita ao sistema público de distribuição de alimentos.

A Cúpula Mundial sobre a Segurança Alimentar, de 1996 conceituou a segurança alimentar como sendo o fato de as pessoas terem, em todo momento, acesso físico e econômico a alimentos seguros, nutritivos e suficientes para satisfação da dieta necessária e alimentos preferenciais, para levarem uma vida ativa e saudável. Esta linha de compreensão observa-se na publicação da ONU (de 2001), elaborada pela FAO, ao adotar o mesmo conceito quando analisa “O estado de Insegurança Alimentar”, segundo Grassi Neto (2011), para quem a insegurança alimentar ocorre quando não se garante o acesso seguro e suficiente de alimentos saudáveis e nutritivos para o crescimento e o desenvolvimento normal de uma vida ativa e saudável. A falta de poder aquisitivo, a má distribuição e o uso inadequado de alimentos são algumas - não as únicas - fontes de insegurança alimentar.

A partir de 2003 a FAO, com a diretriz do *Trade Reforms and Food Security*, ampliou a interpretação sobre a segurança alimentar, estruturando-a à ideia de acesso a alimentos suficientes, com sanidade alimentar, equilíbrio nutricional, composição, presença de nutrientes e as preferências alimentares decorrente de fatos sociais ou culturais, como requisitos para uma vida ativa e saudável. Portanto, tais elementos conceituais devem também ser considerados por uma adequada interpretação doutrinária que propicie sua concretização no Brasil, a partir do Direito Constitucional Econômico, centrado na política agrícola, na agricultura familiar, em programas de compra direta de alimentos para garantir a segurança alimentar com acesso a alimentos suficientes e sãos, equilibrados quanto à composição e à presença de nutrientes e das variáveis sociais e culturais do meio, como logo abaixo se demonstrará.

2.4 A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NA HISTÓRIA DO DIREITO BRASILEIRO E O QUE VEIO ANTES: A ORGANIZAÇÃO BRASILEIRA DO SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

A História do Direito e a interpretação histórica do Direito registram que o tema da segurança alimentar e nutricional entrou nos manuais brasileiros a partir da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em 2004. Segurança alimentar e nutricional, como princípio e diretriz da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, é, assim, a realização do direito de todos ao

[...] acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, **que respeitem a diversidade cul-**

tural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis. (BRASIL, 2013b, *online*, grifo nosso).

A justificativa da Lei de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei n. 11.346/06) recepciona as diretrizes e os princípios da Conferência e da Política acima referidas, incluindo a norma de que as práticas alimentares devem ser culturalmente sustentáveis, conforme logo adiante se verá no conceito posto pelo artigo 3º da Lei. Assim, por força de lei e por razões de sobrevivência de todas as pessoas, a segurança alimentar e nutricional deve gerar um impacto sobre a ampliação das condições de acesso aos alimentos, em especial do produto da agricultura tradicional e familiar, além de ampliar o processamento, a industrialização, a distribuição e a comercialização de alimentos, incluindo água, geração de emprego e distribuição de renda. Exige-se conservação da biodiversidade e utilização sustentável dos recursos, aliadas à promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social. Por isso, prevê-se a exigência da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica, racial e cultural da população (BRASIL, 2013c, *online*).

Daí ser preciso produzir conhecimento e facilitar o acesso à informação sobre este importante direito, que requer a formulação estatal planejada, traduzida em políticas públicas estratégicas, sustentáveis e participativas, de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitadas as características culturais do País. No entanto, se ainda falta muito em termos de produção científica no Direito Brasileiro sobre a temática - configurando assim campo fértil para a pesquisa científica em diversas áreas do conhecimento -, pode-se dizer que leis e outros tipos de normas jurídicas a respeito não faltam, e vieram bem antes, como se passa a explicar a seguir.

O modelo brasileiro de segurança alimentar sempre seguiu as diretrizes da ONU para o aperfeiçoamento da segurança alimentar e do direito à alimentação como condicionantes da dignidade da pessoa humana, com transparência e responsabilidade. O direito à alimentação não é um conceito jurídico indeterminado, mas antes obrigação específica a ser traduzida em programas e projetos, atividades e ações, metas e indicadores quanti e qualitativos. Deste modo, a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em si foi destacada no documento chamado “Segurança Alimentar - proposta de uma política de combate à fome”, já em 1985, e na I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (CNAN), no ano de 1986, resultando na criação, pelo Decreto n. 807/93, do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Este Conselho foi desativado em 1995 e recriado em 2003 (ano da instituição do PAA), com um caráter consultivo e assessor da Presidência da República na formulação de políticas e na definição de orientações para que o País garanta o direito humano à alimentação adequada e saudável em todas as suas dimensões e, inclusive, em suas relações exteriores.

Também se criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) pela Lei n. 11.346/06, com a finalidade de assegurar o direito humano à alimentação adequada, e induzir a formulação e a implementação de políticas públicas a partir de planos, programas e projetos de segurança alimentar e nutricional, estimulando esforços entre governo e sociedade civil para acompanhar, monitorar e avaliar a segurança alimentar e nutricional brasileira (BRASIL, 2013c, *online*). O SISAN articula-se por meio de uma Conferência Nacional, de um Conselho, de uma Câ-

mara Interministerial de Segurança alimentar e nutricional dos entes da Federação e também da iniciativa privada, inclusive pública não estatal, que adiram à política respeitando as diretrizes, princípios e normas do Sistema. Neste contexto, o Programa Fome Zero, iniciado em 2003, tinha como metas centrais a ampliação do acesso por meio da transferência de renda, alimentação escolar e equipamentos públicos de alimentação, por meio do fortalecimento da agricultura familiar, de parte majoritária dos estabelecimentos agrícolas e grande responsável pelo abastecimento do mercado doméstico.

A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional encontra-se atualmente estabelecida pelo Decreto n. 7.272, de 2010, mesmo ano em que a Emenda Constitucional n. 64 incluiu no rol dos direitos sociais da CF o direito à alimentação, reforçando os tratados internacionais subscritos pelo Brasil, a exemplo da Declaração Universal da ONU sobre Direitos Humanos, e um dos principais fundamentos da República, que é a dignidade da pessoa humana, além de integrar programas vinculados ao *Codex Alimentarius*,⁹ da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação/Organização Mundial da Saúde (FAO, 2013c, *online*).

⁹ Quanto à análise da regulação da segurança alimentar no contexto global, com aportes normativos do Direito Econômico, faz-se uma breve observação sobre essa história, explicando-se desde já que a ideia de Estados reguladores inquieta quanto ao nível e a que tipo de organização regula a segurança alimentar em termos globais, destacando-se, neste cenário, a FAO, com seu *Codex Alimentarius*, a OMC, a Unasul e o Mercosul. Criada em 1945, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) atua como um fórum neutro, onde todos os países, desenvolvidos e em desenvolvimento, reúnem-se em igualdade para negociar acordos, debater políticas e impulsionar iniciativas estratégicas. Atualmente possui 191 países membros, mais a União Europeia. A sua rede mundial compreende cinco oficinas regionais e 78 escritórios nacionais. É a FAO que lidera os esforços internacionais de erradicação da fome e da insegurança alimentar e, desde sua fundação, tem dado atenção especial ao desenvolvimento das áreas rurais, onde vivem 70% das populações de baixa renda, e que ainda passam fome. A FAO também é fonte de conhecimento e de informação, ajudando os Países a aperfeiçoar e modernizar suas atividades agrícolas, florestais e pesqueiras, para assegurar uma boa nutrição a todos e o desenvolvimento agrícola e rural sustentável (FAO, 2013a, *online*). O seu *Codex Alimentarius* (Código Alimentar) é uma coletânea de princípios e normas alimentares padronizadas internacionalmente, de natureza consultiva, servindo como um código de práticas, diretrizes e outras medidas voltadas aos seus objetivos. São listas de verificação (*checklists*) de requisitos para autoridades nacionais encarregadas do controle. Os preceitos desse *Codex* são alimentados pelo Programa Conjunto de Normatização FAO/OMS, organizado por meio de uma Comissão própria (intitulada Comissão do *Codex Alimentarius*), composta pela representação de todos os Países membros, cuja gestão está centralizada na figura do Diretor-Geral da própria FAO, que, em recente tempo histórico foi o brasileiro José Graziano da Silva (eleito para mandato de janeiro de 2012 a julho de 2015). Por sua vez, a Secretaria FAO/OMS fornece o apoio operacional a essa Comissão, e o “Comitê Executivo” executa as suas decisões. O programa tem também dois órgãos de assessoramento, o Grupo FAO/OMS de peritos sobre aditivos e contaminantes (JE-CFA), e o Grupo FAO/OMS, de peritos sobre resíduos de pesticidas (JMPPR). Esta estrutura conta ainda com 30 Comitês, sobre assuntos gerais, produtos, intergovernamentais e regionais de coordenação. (GRASSI NETO, 2011). É importante explicar ainda que o *Codex Alimentarius* estrutura-se a partir de disposições gerais sobre higiene alimentar, resíduos de pesticidas e de medicamentos veterinários nos alimentos, alimentos dietéticos ou de regime, frutas e legumes tratados e congelados, suco de frutas, cereais, leguminosas, derivados e proteínas vegetais, gorduras, óleos, peixes, pesca, carne e produtos cárneos, sopas, caldos, açúcar, chocolate e derivados de cacau, leite, lácteos, método de análise e amostragem. Por seu turno, a OMC ou WTO - *World Trade Organization* (WTO) (Organização Mundial do Comércio) cuida das regras sobre o comércio entre as nações, sendo comum que os seus membros negociem acordos de comércio. Neste aspecto, certamente que resulta ser uma difícil tarefa regular por meio de normas alimentares universais a segurança alimentar em um mercado mundial marcado por reiteradas crises econômicas e sociais. Quanto à semelhante regulação praticada no âmbito do Mercosul, remete-se a consulta ao seguinte texto: BESTER, Gisela Maria; NERLING, Marcelo Arno. Efetividade de objetivos constitucionais republicanos e de direitos sociais conexos com suporte nos princípios da sustentabilidade e da segurança alimentar a nutricional - programas suplementares de alimentação escolar, agricultura familiar e dispensa de licitação pública no Brasil. In: ARAUJO, L. E. B. de; BIRNFELD, C. A. H.; ESPÍNDOLA, A. A. da S. (Coord.). *Direito e sustentabilidade*.

Portanto, o direito à alimentação é um “verdadeiro mandamento diretivo”, de natureza constitucional, a ser obedecido, quer no estabelecimento de políticas públicas e na execução de ações governamentais efetivas, no processo de elaboração legislativa, na decisão/aplicação da lei pelos intérpretes, ou ainda na conduta dos produtores de alimentos (GRASSI NETO, 2011).

Segundo o artigo 3º do SISAN - Lei n. 11.346/06 -, por Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) entende-se a

[...] realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. (BRASIL, 2013c, *online*).

Esta política de segurança alimentar e nutricional organiza-se no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), sendo que à Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan) cabe planejar, implementar, coordenar, supervisionar e acompanhar programas, projetos e ações de SAN, de acordo com as diretrizes da própria Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, estabelecidas pelo Decreto n. 7.272/10. Para tanto, as ações de tal Secretaria estão estruturadas em três eixos: Produção; Comercialização e Consumo, sendo que cada Departamento da SESAN é responsável por um eixo. O Departamento de Fomento à Produção e à Estruturação Produtiva (DEFEP) é responsável pelo eixo da Produção, devendo coordenar as ações de fomento à produção de alimentos e à inclusão produtiva da população em situação de insegurança alimentar e nutricional. O DEFEP é responsável pela gestão do Programa Cisternas; Fomento às Atividades Produtivas Rurais; Projetos de apoio à estruturação da produção familiar; Projetos de apoio aos povos e comunidades tradicionais. Já o Departamento de Apoio à Aquisição e à Comercialização da Produção Familiar (Decom) deve ser o responsável pelo eixo da Comercialização e coordenar as ações de apoio à produção, comercialização e distribuição de alimentos, visando à implementação de sistemas locais de abastecimento, responsabilizando-se ainda pela gestão dos seguintes programas: Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Ação de Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos. E o Departamento de Estruturação e Integração de Sistemas Públicos Agroalimentares (DEISP) é responsável pelo eixo do Consumo, devendo coordenar as ações de promoção do acesso à alimentação adequada e gestão dos seguintes programas: Rede de Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional; Agricultura Urbana e Periurbana; Educação Alimentar e Nutricional. (BRASIL, 2013g, *online*).

Florianópolis: CONPEDI/UNINOVE: FUNJAB, 2013. p. 318-347. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=636b1370d6dfae91>>. Acesso em: 03 dez. 2014. Já no âmbito da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) os Ministérios da Ciência e da Tecnologia dos 12 Países membros acordaram, no Peru, em 2012, um Programa setorial, de 2013 a 2017, para o qual inclusive há verbas para pesquisa, ensino e extensão universitária, em *Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN)*, “com vistas a viabilizar a implantação do Programa Quadro de Ciência, Tecnologia e Inovação aprovado no Conselho Sulamericano de Ciência, Tecnologia e Inovação (Conseccti)”, da Unasul, tendo sido também apresentado “no âmbito da Cúpula América do Sul-África (ASA).” (BRASIL, CNPq, 2013a, p. 17). Entre outros tantos objetivos, a rede então formada entre Brasil, Unasul e África, também almeja identificar tecnologias sociais em comunidades de agricultores familiares em tais Países e regiões, que associem “[...] o desenvolvimento dessas tecnologias com a sustentabilidade ambiental, social, política, cultural e com o consumo saudável.” (BRASIL, CNPq, 2013a, p. 21, *online*).

2.5 SEGURANÇA ALIMENTAR E PAA: AGRICULTURA SUSTENTÁVEL E FAMILIAR, AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR COM DISPENSA DE LICITAÇÃO COMO MEDIDA REVOLUCIONÁRIA E PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

A ideia de segurança alimentar está sustentada em outras categorias conexas, a exemplo de agricultura sustentável e agricultura familiar, e a aquisição de alimentos desta promove o desenvolvimento nacional sustentável, como já se fez ver no item 2.2 supra, deste texto, enfatizando-se aqui, uma vez mais, que se desenvolver como pessoa e usufruir de um planeta habitável não são apenas direitos, mas também deveres precípuos das pessoas, do poder público e da sociedade como um todo.

Igualmente na subseção 2.2 já se explicou como a preocupação com o tema da sustentabilidade levou à alteração do artigo 3º da Lei de Licitações brasileira, determinando que a licitação se destina a garantir, também, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. No entanto, não serão debatidos aqui os conceitos de contratações públicas sustentáveis daí advindos, fundamentalmente porque as compras autorizadas sem licitação pública, tratadas neste texto (via PAA), já o eram feitas anteriormente a tal norma (inclusive à Instrução Normativa 01/10, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), configurando, portanto, outro exemplo de política pública que considera critérios ambientais, econômicos e sociais de modo a usar o poder de compra do Estado como mais um instrumento de proteção ao meio ambiente e de desenvolvimento econômico e social, apenas que, neste caso, dispensando o procedimento licitatório.¹⁰ Isto pode parecer pouco, mas traz em si uma alta carga revolucionária contemporânea, no contexto do histórico brasileiro das contratações públicas.

Assim, a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é traduzida no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e teve os objetivos definidos pelo artigo 19 da Lei n. 10.696, de 02 de julho de 2003 (BRASIL, 2012c, *online*). Este Programa tem duas finalidades principais: promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar. Para alinhar estes objetivos e concretizar o direito à alimentação, o Programa compra alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, destinando tais alimentos às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino. O PAA também fortalece a constituição de estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares e contribui para a formação de estoques pelas organizações da agricultura familiar. Promove o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais que fortalecem os circuitos econômicos locais e regionais e as redes de distribuição e comercialização, valorizando a biodiversidade, a produção orgânica e agroecológica de alimentos, incentivando hábitos alimentares saudáveis e estimulando o cooperativismo e o associativismo.

¹⁰ Tal dispensa está prevista no § 1º do artigo 14 da Lei n. 11.947/06, *in verbis*: “§ 1º A aquisição de que trata este artigo poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no artigo 37 da Constituição Federal, e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria.” (BRASIL, 2014d, *online*).

Nesta altura, faz-se necessário trazer um conceito de agricultura familiar, o qual pode ser buscado em Houtart, para quem há discussões acerca do termo, sendo que:

[...] Algunos prefieren hablar de agricultura familiar o de agricultura de pequeña dimensión. Se puede opinar de varias maneras, pero lo esencial es el contraste entre una agricultura organizada de manera ‘industrial’, en función de la lógica del capital, o una producción orientada por campesinos autónomos con una perspectiva holística de la actividad agrícola (incluyendo el respeto de la naturaleza, la alimentación orgánica, la salvaguardia del paisaje); en otras palabras, una agricultura orientada por el valor de uso versus una actividad agraria basada sobre el valor de cambio. (2014, p. 11).

A norma brasileira que traz a definição de agricultor familiar é a Lei n. 11.326/06, a qual “[...] estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais”. Em seu artigo 3º afirma:

[...] considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

- I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;¹¹
- II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011)
- IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. (BRASIL, 2014c, *online*).

Ademais, pelo § 2º do mesmo artigo 3º, são também beneficiários desta Lei:

- I - silvicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo, cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes;
- II - aquicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo e explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2ha (dois hectares) ou ocupem até 500m³ (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede;
- III - extrativistas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput deste artigo e exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e fiscadores;
- IV - pescadores que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos I, II, III e IV do caput deste artigo e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente;
- V - povos indígenas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput do art. 3º; (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011);

¹¹ Explica-se que o Módulo Fiscal (MF), no Brasil, é medido em hectares e variável conforme cada município, segundo previsto na tabela anexa à Instrução Especial do INCRA n. 20/1980, variando, no País, de 5 a 110 hectares. Por exemplo, no Município de Ijuí/RS, é de 20 ha, enquanto que em Município próximo (Passo Fundo), no mesmo Estado da Federação, o é de 16 ha.

VI - integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais que atendam simultaneamente aos incisos II, III e IV do caput do art. 3º. (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011). (BRASIL, 2014c, *online*).

Um elo importante também é trazido aqui pelo inciso II do Decreto n. 7.775/12 (BRASIL, 2012b, *online*), que define os beneficiários fornecedores de alimentos do PAA, como sendo o público apto a fornecer alimentos ao PAA, quais sejam, “[...] os agricultores familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas e integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e de demais povos e comunidades tradicionais”, que atendam aos requisitos previstos no artigo 3º da Lei n. 11.326/06, antes referida. Já o inciso I de tal Decreto foi modificado, expansivamente, pelo Decreto n. 8.026/13 (artigo 1º), de modo a considerar como beneficiários consumidores de alimentos do PAA os indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional

[...] e aqueles atendidos pela rede socioassistencial, pelos equipamentos de alimentação e nutrição, pelas demais ações de alimentação e nutrição financiadas pelo Poder Público e, em condições específicas definidas pelo GGPAA, pela rede pública e filantrópica de ensino. (BRASIL, 2014b, *online*).

O Programa antes referido (PAA) é financiado com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e apresenta cinco modalidades: Compra com Doação Simultânea, Compra Direta,¹² Apoio à Formação de Estoques, Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite e Compra Institucional.

Inicialmente, o Distrito Federal, Estados e municípios vinham promovendo convênio com o MDS e com a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) - empresa pública, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), responsável por gerir as políticas agrícolas e de abastecimento. Para execução do Programa, a Conab firmou Termo de Cooperação com o MDS e com o MDA. No entanto, a Lei do PAA (Lei n. 10.696/03) foi alterada pela Lei n. 12.512/11, regulamentada pelo Decreto n. 7.775, de 04 de julho de 2012 (este por sua vez já alterado também pelo Decreto n. 7.956/13), que permite a execução do PAA mediante Termo de Adesão, dispensada a celebração de convênio. Assim, este instrumento está, paulatinamente, substituindo aqueles convênios. A nova forma de operação prevê a existência de um sistema informatizado, onde são

¹² Neste Programa, especificamente como forma de impulsionar a agricultura familiar e incentivar a produção de alimentos em âmbito local, portanto, adequados e frescos, foi sancionada a *Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009*, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Posteriormente, a Resolução n. 38 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), de 16 de julho de 2009, regulamentou os procedimentos a serem utilizados quanto a isso. A partir do surgimento destes instrumentos normativos, as escolas das redes públicas municipal, estadual e do Distrito Federal de educação básica passaram a ter que usar produtos da agricultura familiar nas refeições oferecidas aos seus alunos no mínimo 30% adquiridos obrigatoriamente de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural, com dispensa de licitação. Veja-se a previsão explícita quanto a isto, no *artigo 14* da referida Lei: “Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.” (BRASIL, 2014d, *online*, grifo nosso).

cadastrados todos os dados de execução pelos gestores locais, e a realização do pagamento pela União, por intermédio do MDS, diretamente ao agricultor familiar, que passa a receber o dinheiro por meio de um cartão bancário próprio para o recebimento dos recursos do PAA, que é uma das ações que compõem o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), em seu eixo Inclusão Produtiva Rural (BRASIL, 2013f, *online*). Como no Brasil a miséria tem rostos e necessidades diferentes conforme cada região do País, sendo também a realidade no campo uma, e a da cidade outra, o Plano BSM prevê ações nacionais e regionais baseadas em três eixos: garantia de renda; inclusão produtiva; serviços públicos. No campo, por exemplo, onde se encontram 47% do público alvo do Plano, suas prioridades são aumentar a produção do agricultor através de orientação e acompanhamento técnico, oferta de insumos e água. Várias estratégias no meio rural devem ser adotadas, a exemplo da assistência técnica, do fomento e sementes. O Programa Água para Todos, o acesso aos mercados, particularmente pelo PAA e a compra da produção compõem a organização operacional do Sistema e da Política Agrícola para este importante setor da economia nacional.

O acesso aos mercados por meio do Programa de Aquisição de Alimentos permite ao Governo Federal a compra da produção, podendo doá-la a entidades assistenciais ou para a formação de estoques, atendendo a famílias em situação de extrema pobreza. Comprar a produção é, pois, uma das Ações previstas, e amplia as compras públicas no segmento, além da administração direta, também para escolas, hospitais, universidades, presídios, creches, bem como para a rede privada de abastecimento, como supermercados e restaurantes, que passarão a contar com a produção dos agricultores familiares (BRASIL, 2013f, *online*).

Chega-se, assim, ao item derradeiro desta seção, onde desaguam todas as construções teóricas e verificações dedutivas normativas de conceitos preliminares até aqui feitas, com o desiderato maior de demonstrar que tudo isso que vem sendo feito no Brasil em termos de Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, dentro do seu Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, inclusive no âmbito maior da Unasul-ASA, tem por trás a pegada - e está levando ao caminho - da busca e da afirmação do princípio, dever e direito fundamental da soberania alimentar. O caminho é esse, enquanto País, oxalá também o seja em plano regional e mundial. Esta é a grande revolução contemporânea que está por vir, e a este último eixo temático passa-se a dedicar em seguida.

2.6 À GUIA DE CONSIDERAÇÕES FINAIS: RUMO À SOBERANIA ALIMENTAR DO/NO BRASIL - A GRANDE REVOLUÇÃO QUE ESTÁ POR VIR

No contexto da Constituição Federal brasileira de 1988 já se foi lembrando ao longo deste texto que a soberania nacional está entre os princípios fundamentais da Ordem Econômica (artigo 170, I), somando-se aí a proteção do mercado interno como integrante do patrimônio nacional, no Capítulo da Ciência e da Tecnologia, a ser “[...] incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País” (artigo 219), tendo-se também demonstrado como se pode extrair a função extraeconômica do princípio do desenvolvimento nacional (a realização da sustentabilidade pelas contratações públicas sustentáveis e pelas compras diretas, sem licitações, no caso de alimentos provindos do PAA), cujo objetivo fundamental da República é garanti-lo, assim como também são objetivos republicanos a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza, da mar-

ginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, a promoção do bem-estar de todos (artigo 3º e incisos), e a valorização da cidadania, da dignidade da pessoa humana e dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa enquanto fundamentos do Estado Democrático de Direito - que foi posto pelos - e ampara aos brasileiros, e da própria soberania do Estado e a popular, direta e indireta (artigo 1º, incisos e Parágrafo Único). O próprio princípio da independência nacional, que é o inciso inaugural entre todos os princípios pelos quais o Brasil se rege nas suas relações internacionais (artigo 4º, I, CF), traz em seu conteúdo a essência da soberania do Estado brasileiro na ordem internacional, dispondo-lhe, além do gozo da plena soberania sobre o seu povo e o seu território (ordem interna), também da máxima independência soberana no plano externo, não se submetendo a nenhum tipo de hierarquia ou de sujeição em relação a outro Estado. Agora, neste item, quer-se demonstrar que também é possível, com este somatório todo de direitos, deveres e princípios fundamentais, ser legítimo e adequado afirmar-se hermeneuticamente o princípio e também direito à soberania alimentar, que vem a reforçar a própria efetivação, consolidação e densificação prática/concretização de todos os direitos e princípios fundamentais constitucionais listados acima, e de muitos outros mais.

Ademais, quanto a um dos principais direitos tratados ao longo deste texto, o fundamental e adequado direito humano à alimentação, sabe-se que a fome não é combatida apenas com o ministrar de alimentos e com o mero aumento da produção de alimentos e que, no Brasil, nas últimas décadas, como já se ilustrou na Introdução deste estudo, veio sendo fortalecido, no campo da produção, “um modelo produtivo agroalimentar assentado na agricultura intensiva, mecanizada e com elevada utilização de produtos químicos” sendo que, paradoxalmente, “é a agricultura familiar que responde por parte considerável do abastecimento interno de alimentos”, chegando o Censo Agropecuário de 2006 a confirmar essa tendência - o que diminuiu a importação de alimentos pelo País -, mas a indicar também a alta disparidade havida em torno da concentração da terra conforme estes dois ramos da agricultura: enquanto que o segmento da agricultura familiar representa a principal contribuição produtiva para a geração da dieta alimentar básica dos brasileiros, e os estabelecimentos rurais de tipo familiar perfazem 84,4% do total de estabelecimentos rurais, seus agricultores ocupam somente 24,3% da área total, revelando uma enorme desproporção em relação ao acesso à terra (TRICHES; SCHNEIDER, 2010, p. 2). Ora, a erradicação da fome e da pobreza enquanto misérias materiais pessoais, locais e regionais, passa pela - e leva à - soberania alimentar, assim como esta antes passa pela - e concretiza a - sustentabilidade, em seus mais variados pilares de sustentação. O que se veio procurando demonstrar na costura deste texto foi justamente isso: que tudo está imbricado nas grandes, transversais e transgeracionais temáticas ambientais, assim como que onde há vida há teia, no dizer de Capra (2012). É nesta teia tecida pela vida que se pretende falar um pouco mais sobre soberania.

A soberania, classicamente, tratada nos vieses popular (soberania do povo) e nacional (soberania do Estado Nação, que em seu tripé de sustentação aponta para três direções: a ordem internacional, a ordem interna, e a própria soberania popular), é assim explicada por Ferraz Filho:

Perante a ordem internacional, a soberania confere ao Estado brasileiro o que se poderia dizer presença ontológica da unidade política internacional, isto é, existência jurídico-política do Estado brasileiro e sua participação na comunidade internacional de Estados. Essa categoria de soberania está intimamente ligada com o que dispõe o art. 4º [CF], que garante a independência da nação brasileira em

relação aos outros Estados na ordem internacional, a auto-determinação do povo brasileiro perante a comunidade global, bem com a defesa da paz como objetivo cardeal das relações internacionais. Há, contudo, que consignar que a celebração dos pactos internacionais aponta para uma relativização da soberania, nos moldes que de maneira pioneira demonstram os países da União Europeia.

Já a soberania interna se mostra de duas formas: a soberania do Estado brasileiro ante os nacionais ou estrangeiros que estiverem em seu território e a soberania da República brasileira sobre os estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios. A *summa potestas* (do latim: maior poder; poder soberano, ou simplesmente soberania) da República em relação aos seus nacionais ou estrangeiros permite o exercício da jurisdição nacional sobre litígios de qualquer natureza de que venham participar dentro do território nacional.

A soberania do Estado brasileiro garante-lhe perante as entidades federadas do país uma posição de superioridade hierárquica.

Por último, é preciso considerar que a soberania popular é a causa intrínseca da soberania do próprio Estado brasileiro, é a fonte do dinamismo da democracia. Na verdade, é o princípio que permite sua atualização por meio de eleições regulares e periódicas, livres e limpas, proporcionando a transformação da opinião pública em vontade política, democraticamente manifestada pelo desejo do verdadeiro titular do poder político: o povo.

De maneira objetiva, o termo ‘soberania’, como empregado na CF, enfatiza a independência do Brasil e sua não submissão a nenhuma força externa, ou mesmo interna, que não represente os interesses nem a vontade do seu povo. (2014, p. 4).

Em contraponto, Celso Fernandes Campilongo, na Apresentação à célebre obra de Luigi Ferrajoli sobre a soberania no mundo moderno, enfatiza que, para o autor italiano, a própria ideia de soberania não tem como se coadunar com a sujeição do poder à lei, sendo também incompatível com as Cartas Internacionais de Direito, tratando-se, assim, de um “pseudoconceito”, até mesmo de uma “categoria antijurídica”. De fato, diz o autor brasileiro, “[...] num estado de direito, onde todos se submetem à lei, dissolve-se a soberania como poder livre das leis e que não reconhece superior algum. Todos os padrões são subordinados ao direito. A Carta da ONU e a Declaração dos direitos do homem apenas reforça essa imagem.” (CAMPILONGO, 2007, p. IX). Campilongo segue explicando as inovadoras concepções de Ferrajoli quanto à soberania:

A crítica de Ferrajoli, centrada na imagem de um Estado nacional unitário, acerta ao dizer que o Estado nacional é desajeitado para o desempenho de suas atuais tarefas. Tome-me como exemplo a globalização econômica. Ela tem exigido reformas estruturais que, de um lado, parecem enfraquecer o Estado: descentralização, agências regulatórias, poderes privados, delegação de competências, privatizações. Tudo isso sugere que o Estado, como sublinha Ferrajoli, é ‘grande demais para a maioria de suas atuais funções administrativas’. Porém, paradoxalmente, a globalização também exige Estados cada vez maiores - os atuais talvez sejam pequenos - para fazer frente aos desafios de adequação à economia mundial. Em suas palavras, o Estado ‘é demasiado pequeno para as grandes coisas’. Daí o crescente recurso aos blocos econômicos e aos fóruns internacionais. Simultaneamente, menos soberania e mais soberania?

Ferrajoli acredita na ‘razão artificial’ do direito, especialmente na força generosa de um direito internacional fundamentado não na soberania dos Estados, mas na autonomia dos povos: a humanidade no lugar dos Estados; um constitucionalismo

mundial, inclusive com garantias jurisdicionais globais, no posto ou ao lado dos constitucionalismos nacionais. (2007, p. IX-X).

Sem entrar na discussão sobre o constitucionalismo global, neste estudo quer-se apenas ressaltar, desta obra já clássica na temática, o lado humanista da soberania, ligando-o a outra reflexão, feita pelo autor espanhol Garrido Peña (2009, p. 471-477), que une o problema da crise ecológica atual à necessidade de decrescimento econômico e, por via de consequência, a uma mudança no perfil da soberania popular, eis que a que até hoje se viu atuando no jogo democrático veio sendo marcada pelo próprio modelo econômico de crescimento estabelecido e em franca marcha consumista de recursos naturais, gerador da própria crise ambiental. Por certo, afirma ele, que “[...] as mudanças requeridas para aproximar democracia e decrescimento são múltiplas e muito complexas”; por isso mesmo, aborda somente as mudanças em um campo conceitual restrito, o dos processos de legitimação das decisões coletivas, qual seja, o espaço da soberania popular, entendendo esta soberania como “procedimento”, de matriz habermasiana, mas insuficiente ainda “para uma interiorização das obrigações em relação a comunidades invisíveis (as gerações futuras) ou silenciosas (comunidade biótica).”

No fundo, de sua fala quer-se extrair a proposta de adequação do sistema democrático às demandas de sustentabilidade e à autocontenção derivadas da crise ecológica, sendo que nela “[...] a soberania como procedimento deve obrigar a incluir os direitos de autonomia dos outros distantes (gerações futuras) e a existência dos outros próximos (a comunidade biótica) como limite insuperável e intangível da própria autonomia.” (GARRIDO PEÑA, 2009). E é precisamente este sentido de autonomia que se quer, nesta seção, ligar à soberania alimentar, enquanto autonomia emancipatória das presentes e futuras gerações, e até da comunidade biótica em geral.

Um retorno às normas mostra que já na ordem infraconstitucional brasileira o artigo 5º da Lei que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei n. 11.346/06) assim preceitua: **“A consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional requer o respeito à soberania**, que confere aos países a primazia de suas decisões sobre a produção e o consumo de alimentos.” (BRASIL, 2013c, *online*, grifo nosso).

Também em âmbito regional maior, incluindo a UNASUL e a África, como se demonstrou ao longo deste estudo, os compromissos já firmados pelo Brasil o são no sentido de investir em Programas que privilegiem a soberania dessas nações reunidas em termos alimentares, culturais e nutricionais.

Diante deste amplo gizado quadro, faz-se, nesta seção, uma tentativa de conceituar o que seria a soberania alimentar, reivindicando que cujo esboço conceitual pelo menos inclua os seguintes componentes: primeiramente a própria segurança alimentar e nutricional como signo de autonomia emancipatória de um Estado preocupado com as suas populações intergeracionais - contemplando todos os elementos que as envolvam, como já foi largamente estudado neste texto -, fortalecida pela produção e distribuição em quantidades suficientes, regulares e permanentes de alimentos no mercado interno (pagante e não pagante - necessitando este de transferência de renda, oficial ou não), pela regulação e manutenção de preços viáveis a todos os produtores e consumidores aptos a pagar, pela produção dos alimentos segundo critérios de sustentabilidade ambiental, econômica, social e cultural, pela manutenção de cardápios variados, nutritivos e saudáveis conforme as necessidades humanas básicas de nutrientes, notadamente em hospitais,

creches, escolas, unidades penais, abrigos para idosos, comunidades tradicionais, quilombolas, indígenas etc., pela priorização do labor agroecológico dos agricultores familiares e o combate ao uso de agrotóxicos com a utilização de controle biológico de pragas, pela adequada equação - constitucional e legal - do ainda existente problema do trabalho infantil no âmbito da agricultura familiar, pelo controle nas políticas de exportações de alimentos de modo a disponibilizar ao povo brasileiro (soberania popular) os melhores alimentos, deixando no País exemplares das melhores frutas, dos melhores legumes, da melhor carne, do melhor café etc., a preços acessíveis a toda a população, devendo evitar o desperdício nas lavouras (locais de produção), no iter das logísticas de transporte, e nas feiras livres, supermercados, restaurantes etc. (locais de comercialização), ter estoques suficientes e adequados (com alimentos de qualidade e com variedade) tanto para o mercado interno quanto para o socorro ao mercado externo comercial e humanitário/altruísta (socorro às catástrofes naturais e geradas pela ação dos homens em outras partes do planeta). Isto tudo requer, por sua vez, fortalecimento da economia local, diminuição dos custos com transporte e armazenamento de alimentos, fomento à produção local de modo que o pequeno agricultor - que na realidade é aquele que produz a maior parte dos alimentos para uma população - tenha a possibilidade de ter trabalho e renda, de ficar unido à terra, e de estar ligado a um mercado permanente, cuja primeira iniciativa bem-sucedida já se pode ver no PAA (via escolas e possíveis outras instituições).

Por fim, é certo que o Brasil vem dando lições ao mundo em matéria de Segurança Alimentar e Nutricional, tendo sido referência na área, de 2003 para cá, eis que providenciou, na última década, políticas que apoiam a aproximação de consumidores e produtores no nível local, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar e o Programa de Aquisição e Alimentos da Agricultura Familiar. Pesquisadores demonstram que, a partir disso, se tem observado como resultados aparentes

[...] uma modificação no nível do consumo, no que diz respeito à aceitação de alimentos mais saudáveis e adequados, uma revitalização com novas perspectivas de mercado para a agricultura familiar e o fomento de práticas de produção consideradas menos nocivas ao ambiente. (TRICHES; SCHNEIDER, 2010).

Porém, falta mais e há muito mais a conquistar-se, como a superação total da fome, da miséria material (daquele tipo de pobreza que impede o acesso regular e permanente aos alimentos, pois fome e pobreza andam juntas) e da desnutrição/subnutrição, da má distribuição de alimentos e de seu desperdício e consumo inadequado (que levam ao estado de insegurança alimentar), dos índices de problemas de saúde ligados à má alimentação (sobrepeso e doenças crônicas não transmissíveis associados a uma grande, mas declinante, prevalência de déficits nutricionais), para chegar-se, pelo mesmo caminho de combate a tudo isso, ao da conquista da soberania alimentar. Ainda, é preciso bem compreender como a lógica dominante da apropriação privada e do controle da terra no Brasil acaba dificultando as propostas populares - a exemplo de reforma agrária -, enquanto hipóteses desejáveis e necessárias para a ressignificação da relação homem-natureza com base no conceito de produtividade biológica. Como bem lembrado por Moreira e Calixto (2015, p. 134, grifo nosso), “[...] as imposições ideológicas e econômicas do capital em considerar a natureza como mercadoria **ameaçam a soberania alimentar e nacional**”, o que, segundo os autores, também acaba por excluir o camponês do acesso à terra, reforçar os resíduos históricos escravocratas e a arrogância política dos empresários do agronegócio, subjugando à

pobreza monetária a maior parte dos camponeses. Certamente que estes são alguns, entre tantos desafios que precisam ser adequadamente compreendidos para poderem ser superados, neste caminho de luta pela soberania alimentar.

Após a explanação feita ao longo desta seção, permitindo-se dialogar os seus vários itens entre si, passa-se ao seu concatenamento dialógico com a próxima seção, a respeito da segurança hídrica no Brasil, tão necessária à efetivação das seguranças alimentares e nutricionais, em processo de concretização dos direitos fundamentais sociais à saúde e à alimentação.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, Bruce. The new separation of powers. *Harvard Law Review*, Cambridge, v. 113, n. 3, p. 641-729, Jan. 2000.

ANVISA. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. *Resolução RE n. 4.500*, de 18 de novembro de 2014. Monografias Autorizadas. Paraquat. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/documents/111215/117782/P01%2B%2BParaquate.pdf/0ec98b27-1b1f-49de-b788-7bbaa9dfb191>>. Acesso em: 10 dez. 2014.

BADER, Pascal. *Conceitos de sustentabilidade*. Disponível em: <<http://www.goethe.de/ges/umw/dos/nac/den/pt3106180.htm>>. Acesso em: 28 ago. 2010

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Tradução Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo global*. Tradução Jesús Alborés Rey. Madrid: Siglo Veintiuno de España, 2002.

_____. *O que é globalização? Equívocos do globalismo: respostas à globalização*. Tradução André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BESTER, Gisela Maria. *A responsabilidade socioambiental da corporação no contexto do aquecimento global, da sociedade de risco e do desenvolvimento sustentável: quo vadis, empresa?* São Paulo: Uniethos, 2008. Disponível em: <<http://www.uniethos.org.br/Uniethos/Documents/A%20responsabilidade.PDF>>. Acesso em: 07 dez. 2008.

BESTER, Gisela Maria; DAMIAN, Giomára Bester. Contratações públicas sustentáveis no Brasil a partir da regulamentação do art. 3º da Lei 8.666/93: o desenvolvimento nacional sustentável no âmbito da administração pública federal. In: CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes; CADEMARTORI, Luiz Henrique; PINTO, Helena Elias (Coords.). *Direito e Administração Pública*. Florianópolis: CONPEDI/UFF: FUNJAB, 2012. p. 169-197. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=77ec6f21c85b637c>>. Acesso em: 07 set. 2013.

BESTER, Gisela Maria. *Direito Constitucional - Fundamentos teóricos*. São Paulo: Manole, 2005. v. 1.

BESTER, Gisela Maria; HILÁRIO, Gloriete; SOUSA, Ranielle de (Coords.). *Terra, Desenvolvimento e Trabalho: direitos humanos fundamentais à alimentação, à educação e ao trabalho digno*. 2. ed. Curitiba: Instituto Memória, 2015.

BESTER, Gisela Maria; NERLING, Marcelo Arno. Efetividade de objetivos constitucionais republicanos e de direitos sociais conexos com suporte nos princípios da sustentabilidade e da segurança alimentar a nutricional - programas suplementares de alimentação escolar, agricultura familiar e dispensa de licitação pública no Brasil. In: ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de; BIRNFELD, Carlos André Hüning; ESPÍNDOLA, Angela Araújo da Silveira (Coords.). *Direito e sustentabilidade*. Florianópolis: CONPEDI/UNINOVE: FUNJAB, 2013. p. 318-347. Disponível em: <<http://www.publi-cadireito.com.br/artigos/?cod=636b1370d6dfae91>>. Acesso em: 23 abr. 2014.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. ANA. ANA e Ministérios assinam acordo para promover uso sustentável da água no campo. *Agência Nacional de Águas*, 15 abr. 2014. Disponível em: <http://www2.ana.gov.br/Paginas/imprensa/noticia.aspx?id_noticia=12449>. Acesso em: 05 dez. 2014a.

_____. Decreto n. 591, de 06 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 07 jul. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm>. Acesso em: 15 jan. 2011.

_____. CNPq. CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO. *Chamada MCTI/Ação Transversal-LEI/CNPq N° 82/2013 - Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito da Unasul e África*. Disponível em: <http://www.cnpq.br/web/guest/chamadaspublicas;jsessionid=131BBDE461529140373A0569D70B542E?p_p_id=resultadosportlet_WAR_resultadoscnpqportlet_INSTANCE_0ZaM&filtro=resultados&startPage=2&buscaChamada=&ano=2013>. Acesso em: 04 nov. 2013a.

_____. CONSEA. CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/consea>>. Acesso em: 03 jul. 2013b.

_____. Decreto n. 7.746, de 05 de junho de 2012. Dispõe sobre a regulamentação do art. 3o da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes gerais para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável por meio das contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 06 jun. 2012a.

_____. Decreto n. 7.775, de 04 de julho de 2012. Regulamenta o art. 19 da Lei n. 10.696, de 02 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei n. 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 05 jul. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7775.htm>. Acesso em: 13 ago. 2012b.

_____. Decreto n. 8.026, de 06 de junho de 2013. Altera os Decretos n. 7.775, de 04 de julho de 2012, que regulamenta o Programa de Aquisição de Alimentos; n. 5.996, de 20 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a criação do Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar; n. 7.644, de 16 de dezembro de 2011, que regulamenta o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 07 jun. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Decreto/D8026.htm#art1>. Acesso em: 03 dez. 2014b.

_____. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666compilado.htm>. Acesso em: 07 jun. 2012c.

_____. Lei n. 10.696, de 02 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 03 jul. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.696.htm>. Acesso em: 15 jan. 2012d.

_____. Lei n. 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 jul. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm>. Acesso em: 04 dez. 2014c.

_____. Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 set. 2006b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm>. Acesso em: 18 jul. 2013c.

_____. Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis n. 10.880, de 09 de junho de 2004, 11.273, de 06 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória n. 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei n. 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 jun. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm>. Acesso em: 05 dez. 2014d.

_____. Lei n. 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis n. 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 02 de dezembro de 2004; e revoga o § 1o do art. 2o da Lei n. 11.273, de 06 de fevereiro de 2006. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 dez. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm#art1>. Acesso em: 18 jul. 2013d.

_____. Lei n. 12.512, de 14 de outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis ns. 10.696, de 20 de julho de 2003, 10.836, de 09 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 out. 2011. Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viv_Identificacao/lei%2012.512-2011?OpenDocument>. Acesso em: 15 jul. 2013e.

_____. *II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/anexo/anl6151-74.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2014e.

_____. Lei 4.829, de 05 de novembro de 1965. Institucionaliza o Crédito Rural. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 09 nov. 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4829.htm>. Acesso em: 20 dez. 2014f.

_____. PLANO BSM - PLANO BRASIL SEM MISÉRIA. Disponível em: <<http://www.brasilsemmiseria.gov.br/apresentacao>>. Acesso em: 15 ago. 2013f.

_____. SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL/MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *Segurança Alimentar*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar>>. Acesso em: 15 jul. 2013g.

_____. SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/sisan>>. Acesso em: 03 jul. 2013h.

- CAMPILONGO, Celso. A soberania dividida. In: FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado nacional*. 2. ed. Tradução Carlo Coccioli e Márcio Lauria Filho. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. VII-XII.
- CAPRA, Fritjof. *A teia da vida*. 13. ed. São Paulo: Cultrix, 2012.
- CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS. Disponível em: <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/?page_id=3>. Acesso em: 21 jun. 2012.
- ESTORNINHO, Maria João. *Direito da Alimentação*. Lisboa: AAFDL, 2013.
- FAO lança relatório sobre o impacto ambiental do desperdício de alimentos. *Aldeia Comum*, 10 set. 2013. Disponível em: <<http://aldeiacomum.com/2013/09/10/1109-ao-vivo-fao-lanca-relatorio-sobre-o-impacto-ambiental-do-desperdicio-de-alimentos/>>. Acesso em: 06 ago. 2013.
- FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado nacional*. 2. ed. Tradução Carlo Coccioli e Márcio Lauria Filho. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- FERRAZ FILHO, José Francisco Cunha. I - a soberania. In: MACHADO, Costa (Org.); FERRAZ, Ana Candida da Cunha (Coord.). *Constituição Federal interpretada*. 5. ed. São Paulo: Manole, 2014. p. 4.
- GARRIDO PEÑA, Francisco. El decrecimiento y la soberania popular como procedimiento. *Revista Res Publica*, Suplemento I, Universidad de Murcia, p. 471-477, 2009.
- GASPAR, Antonio. *Aberta inscrição para prêmio de sustentabilidade*. Disponível em: <<http://invertia.terra.com.br/sustentabilidade/interna/0,,OI2670202-EI10411,00.html>>. Acesso em: 11 mar. 2008.
- GASPAR, Carlos Alberto de Faria. *Responsabilidade social ambiental empresarial: do conceito à prática*. Disponível em: <www.crescer.org/labideias.php?&idArt=4>. Acesso em: 26 mar. 2008.
- GRASSI NETO, Roberto. *Segurança alimentar: da produção agrária à proteção ao consumidor*. São Paulo: USP, 2011.
- HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: SAFE, 1991.
- HOUTART, François. El carácter global de la agricultura campesina. In: HIDALGO, Francisco; HOUTART, François; LIZÁRRAGA, Pilar (Ed.). *Agriculturas campesinas en Latinoamérica: propuestas, y desafíos*. Quito: IAEN, 2014. p. 11-16.
- HUBERMAN, Leo. *Nós o povo: a epopéia norte-americana*. São Paulo: Brasiliense, 1966.
- IANNI, Octavio. *A sociedade global*. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.
- LEFF, Enrique. *Saber Ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.
- LOVINS, L. Hunter; COHEN, Boyd. *Capitalismo climático: liderança inovadora e lucrativa para um crescimento econômico sustentável*. Tradução Claudia Gerpe Duarte e Eduardo Gerpe Duarte. São Paulo: Cultrix, 2013.
- MATTOS, Paulo Henrique Costa. *O agrocídio de cada dia*. Jornal do Tocantins, Palmas, 28 de novembro de 2014. p. 4.

MERCOSUL. Principais temas da agenda do Mercosul. *O Mercosul Hoje*. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/principais-tema-da-agenda-do-mercosul>>. Acesso em: 07 jul. 2013.

MILARÉ, Édis. *Princípios fundamentais do Direito do Ambiente*. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/31982-37487-1-PB.pdf>>. Acesso em: 06 set. 2013.

MOREIRA, Erika Macedo; CALIXTO, Renato. Fortalecer a educação do campo e a assessoria jurídica popular: a experiência da Pós-graduação em Direitos Sociais do Campo. In: BESTER, Gisela Maria; HILÁRIO, Gloriete Marques Alves; SOUSA, Ranielle Caroline de (Coords.). *Terra, desenvolvimento e trabalho: direitos humanos fundamentais à alimentação, à educação e ao trabalho digno*. 2. ed. Curitiba: Instituto Memória, 2015. p. 175-204.

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

NEVINS, Allan; COMMANGER, Henry Steele. *História dos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Bloch, 1967.

NUNES, Mérces da Silva. *O direito fundamental à alimentação: e o princípio da segurança*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

O FUTURO QUE QUEREMOS. *Documento final da Conferência Rio+20*. [Versão em espanhol]. Rio de Janeiro: ONU, 2012.

ONU-ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Agenda 21*. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

_____. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis_inter/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 20 dez. 2014.

_____. Programa de Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas. *News dimensions of human security*. In: *HUMAN DEVELOPMENT REPORT 1994*. New York: Oxford University Press, 1994. p. 22-44. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2013a.

_____. *Relatório da Cúpula Agenda 21*. Programa de Ação do Rio. Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais. Disponível em: <http://un.org/esa/dsd/agenda21/res_agenda21_14.shtml>. Acesso em: 18 jul. 2013b.

_____. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO/ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Codex Alimentarius Commission*. Procedural manual. Roma: Joint FAO/WHO: Food Standards Programme, 2010. Disponível em: <http://www.codexalimentarius.net/web/procedural_manual.jsp>. Acesso em: 06 ago. 2013.

_____. _____. *Report of the World Food Conference*, 05-16 nov., 1974, Rome, 1975. Disponível em: <<http://aei.pitt.edu/15701/>>. Acesso em: 10 set. 2013.

_____. _____. *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action*. Cúpula Mundial sobre a Segurança Alimentar. Roma, 1996. Disponível em: <http://fao.org/wsf/index_en.htm>. Acesso em: 08 ago. 2013.

_____. _____. *The state of Food Insecurity in the World 2010*. Roma. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/013/i1683e/i1683e.pdf>>. Acesso em: 08 ago. 2013.

- _____. _____. *Understanding the Codex Alimentarius*. Revised und Updatad. Roma: FAO, 2005. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/008/y7867e/y7867e00.HTM>>. Acesso em: 08 ago. 2013.
- _____. _____. *World Food Secutiry: a Reappraisal of the Concepts and Approaches*. Director General's Report. Roma: FAO, 1983. Disponível em: <http://www.ipcinfo.org/attachments/easf_pb_issue2_fs_response.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2013.
- PELAEZ, Victor; TERRA, Fábio Henrique Bittes; SILVA, Leticia Rodrigues da. A regulamentação dos agrotóxicos no Brasil: entre o poder de mercado e a defesa da saúde e do meio ambiente. *Revista de Economia*, Curitiba, UFPR, v. 36, n. 1, p. 27-48, 2010. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/economia/article/view/20523>>. Acesso em: 06 dez. 2015.
- PORTO, Marcelo Firpo; SOARES, Wagner Lopes. Modelo de desenvolvimento, agrotóxicos e saúde: um panorama da realidade agrícola brasileira e propostas para uma agenda de pesquisa inovadora. *Rev. bras. saúde ocup.*, São Paulo, v. 37, n. 125, p. 17-50, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbso/v37n125/a04v37n125.pdf> >. Acesso em: 8 dez. 2015.
- ROBERTS, Paul Craig. *O capitalismo global está destruindo a raça humana*. Disponível em: <<http://www.revistaforum.com.br/blog/2014/03/o-capitalismo-global-esta-destruindo-raca-humana/>>. Acesso em: 15 nov. 2014.
- SACHS, Ignacy. *As cinco dimensões da sustentabilidade*. Disponível em: <<http://www.cidade.usp.br/projetos/dicionario/verb12/0012/>>. Acesso em: 10 ago. 2010.
- SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. São Paulo: Record, 2007.
- SILVA, Vasco Pereira da. *Verde cor de Direito - Lições de Direito do Ambiente*. Coimbra: Almedina, 2003.
- SILVEIRA, José Maria; FUTINO, Ana Maria. O Plano Nacional de Defensivos Agrícolas e a criação da indústria brasileira de defensivos. *Boletim Técnico do Instituto de Tecnologia Agrícola*, v. 37, n. 3, p. 129-146, 1990.
- TRICHES, Rozane Márcia; SCNEIDER, Sérgio. Reconstruindo o “elo perdido”: a reconexão da produção e do consumo de alimentos através do Programa de Alimentação Escolar no Município de Dois Irmãos (RS). *Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas*, p. 1-15, 2010.

Capítulo II

Plano Nacional de Segurança Hídrica e participação democrática na governança da água: os preocupantes impactos das mudanças climáticas no Semiárido e no Sul do Brasil

1 INTRODUÇÃO¹

São 6 hs e 20', e o sol ainda não desponta. Mas dia já claro. Lindo, no poente, o 'barrado' cor-de-rosa ('reflexo avermelhado' que dá nessas distâncias'). Vê-se o São Francisco, com dois grandes pedaços. Cobre-o fumaça, que reflete o 'barrado' - também rósea. Outros córregos são também fumaças longas - tanto mais fumaça, quanto mais próximos.

[...] A boiada vem lá no cerrado. Olha a poeira dela (por cima das árvores). A bela travessia do gado! O poço fica cor de terra (límpido, lá em cima), o ribeirão fica todo cor de barro. (Guimarães Rosa em *A Boiada, notas de campo da viagem ao sertão*).

Guimarães Rosa, o genial autor de *Grande Sertão: Veredas*, é conhecido como um dos maiores escritores da Língua Portuguesa, seja pela linguagem inovadora, como pelos temas tratados. Homem das Letras, também foi Diplomata. Antes de tudo isso, entretanto, era um "homem da natureza do sertão", no sentido que Henry Thoreau expressou no clássico *Walden*, ou, *A Vida nos Bosques*: o retorno do ser humano à vida primitiva, (re)integrando-se à natureza, em um estado de ligação espiritual com ela, pois o mundo natural não é só um mundo físico. Para Guimarães, os sentidos aguçados são a chave para captar a beleza da criação e reintegrar-se à natureza. O processo de reintegração realiza-se por meio de uma comunhão com o mundo dos vaqueiros, dos bichos, das plantas, das águas, das terras, dos céus. (MEYER, 2009). A natureza, como um mestre iniciático, guia Guimarães pelo sertão para ser-tão. A comunhão com o mundo natural e com os seus integrantes - v. g., os morros das Gerais e as águas do São Francisco - está também em *A Boiada*, uma das obras do escritor mineiro onde ele narra sua trajetória pelo sertão junto com o vaqueiro Manoel, que lhe inspirou o personagem Manuelzão, de *Corpo de Baile*.

O sertão da obra roseana faz parte do Semiárido brasileiro e continua sendo um espaço físico belo e quase inóspito, mas hoje muito mais ameaçado pelas mudanças climáticas. Desde 2012, o sertão mineiro e o nordestino são assolados por uma inclemente seca que impõe aos sertanejos restrições gravíssimas, sobretudo às necessidades ligadas ao seu mínimo existencial, e o acesso à água é a principal delas. Se, infelizmente, a seca e falta de água no Semiárido persiste como um dos maiores desafios na consecução de políticas públicas de prevenção e minimização dos danos (v. g., a celeuma em torno da transposição das águas do Rio São Francisco), a escassez hídrica no oeste do Rio Grande do Sul (RS) e Santa Catarina (SC) ainda é tema relativamente novo. Dados climatológicos e hídricos atuais, contudo, revelam que tanto o Semiárido como parte dos dois Estados sulinos são regiões com uma acentuada *vulnerabilidade hídrica*. No caso de RS e de SC, não só a qualidade da água - afetada pela poluição difusa, poluentes orgânicos persistentes e contaminantes químicos - mas a (escassa) quantidade de água pode levar à *insegurança hídrica* nessa região.

Esse cenário de vulnerabilidade hídrica é atestado em pesquisas e relatórios divulgados pela Agência Nacional de Águas (ANA) e, embora haja gestão dos recursos hídricos objetivando sanar problemas antigos no Brasil, o quadro agravou-se nos últimos anos, não só pela ausência de efetividade

¹ O texto desta seção foi publicado anteriormente, em versão um pouco menor, na seguinte obra: BESTER, Gisela Maria (Org.). *Direito e Ambiente para uma democracia sustentável: diálogos multidisciplinares entre Portugal e Brasil*. Curitiba: Instituto Memória, 2015. p. 898-922. A presente versão foi revista e ampliada (conteúdo e referências) em dezembro de 2015.

social de dispositivos expressos na própria Lei dos Recursos Hídricos, mas também em razão de um novo fator que hoje há de ser considerado: o das *mudanças climáticas*. O IPCC (Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática), órgão da Organização das Nações Unidas (ONU), divulgou em Yokohama (Japão), em março de 2014, resultados da pesquisa sobre a incidência e agravamento das mudanças climáticas ao redor do globo e de como elas afetarão a vida dos seres humanos nos próximos anos, o que fez parte do denominado 5º Relatório do IPCC, o qual foi objeto de discussões na 21ª Conferência das Partes (COP 21) da Convenção do Clima, realizada em Paris, em dezembro de 2015.

A inter-relação entre as mudanças climáticas apontadas pelo IPCC e a questão da vulnerabilidade hídrica do Semiárido e do Sul do Brasil é, portanto, um dos escopos da presente seção no conjunto maior desta obra. A vulnerabilidade hídrica de tais regiões se agravará com a incidência das mudanças climáticas, e a Agência Nacional de Águas expressa em um de seus documentos como *áreas críticas de oferta hídrica*, por exemplo, as bacias hidrográficas do oeste do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, além do Nordeste Setentrional, bem como fala em áreas críticas nos controle das cheias, as quais não são objeto deste estudo; ambas, portanto, caracterizadoras de um quadro de insegurança hídrica. Outro escopo desta seção é o de analisar a governança da água e a perspectiva da elaboração de um Plano Nacional de Segurança Hídrica, sugerindo-se, ao final, por meio da participação democrática dos *stakeholders*² das bacias hidrográficas mais atingidas por secas, as prioridades hídricas a serem escolhidas, mormente a implementação de uma (urgente) ação voltada à construção de reservatórios.

O que mais aproxima, hoje, o sertanejo do gaúcho e do catarinense da fronteira oeste SC, sob uma perspectiva socioambiental, é a escassez hídrica e o agravamento desse cenário com as projeções do 5º Relatório do IPCC. *A ausência de água compromete a saúde humana e as seguranças alimentar e nutricional, além de interferir no próprio ciclo natural da vida, seja ela humana ou não humana.*

Quando se sabe de tudo isso, do infortúnio que se aproxima, se questiona mais uma vez: o que a Academia pode fazer, além de alertar sobre tal cenário? Esse é um dos desafios impostos aos pesquisadores; uma das respostas, exposta ao final desta seção como resultante deste estudo, busca enfatizar a necessidade de uma participação democrática na escolha de quais medidas preventivas possam amenizar o agravamento da incidência das mudanças climáticas nas duas regiões brasileiras delimitadas.

Para que os rios e córregos da obra de Guimarães Rosa e outros do Brasil não *desexistam* - neologismo criado pelo escritor mineiro - e continuem levando vida à coletividade, o Plano Nacional de Segurança Hídrica é imprescindível à garantia da segurança hídrica do Semiárido e do Sul do Brasil.

2 GOVERNANÇA DA ÁGUA NO BRASIL: ASPECTOS HISTÓRICO-JURÍDICOS E O (NOVO) MARCO NORMATIVO

O direito à água é um direito humano fundamental reconhecido expressamente pelo Conselho dos Direitos Humanos da ONU, em suas Resoluções n. 15/9, de 2010, e n. 11/8, de 2011, entre outras. O alcance do reconhecimento desse direito é enorme, pois, além de guia à produção de

² *Stakeholders: neste caso*, partes interessadas no processo da gestão dos recursos hídricos, tais como a comunidade local, os órgãos ambientais executivos, o Ministério Público, o Poder Legislativo etc.

(futuras) legislações nacionais, reforça aquelas que assim o preveem e estabelece um novo marco temporal à história da luta pela proteção da água. O *direito à água* deve ser compreendido como *direito humano de acesso à água e ao saneamento*³, segundo a Resolução da Assembleia Geral da ONU 68/157, adotada em 18 de dezembro de 2013 (ONU, 2013, *online*)⁴, possuindo quatro dimensões:

- a) humanitária e do mínimo existencial, é dizer, aquela que obriga a garantir condições de acesso a uma quantia mínima de água para a sobrevivência humana;
- b) social, pela qual o acesso à água é um elemento de inclusão social;
- c) sanitária, em que há de se garantir a potabilidade das águas;
- d) econômica, que traz a noção da limitação de volume do recurso natural e da necessidade de investimentos para a construção de uma adequada infraestrutura sanitária.

Na alínea “a”, acima exposta, vê-se claramente o sentido do próprio mínimo vital que as pessoas precisam, sendo que o somatório de todas as dimensões elencadas supra configura um dos vértices básicos do princípio e direito ao *desenvolvimento humano integral*, perpassando ainda pela concretização também das dimensões próprias do desenvolvimento sustentável, especialmente tendo em mira a concretização das metas previstas na *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*.

Essa nova percepção da água ganhou força no início do Século XXI, embora o Direito Internacional e as organizações internacionais já afirmassem a necessidade de reconhecer um direito de acesso à água desde meados do Século XX. A centelha desse direito como direito da pessoa nasce no Direito Humanitário, diante da necessidade de proteger determinados grupos sociais vulneráveis e o caráter indispensável da água também foi enfatizado em várias conferências e declarações sobre a água, ambiente e saúde (VILLAR, 2013), como a primeira Conferência das Nações Unidas sobre a Água, em 1977; a Conferência Internacional sobre Água e o Meio Ambiente (Dublin, 1992); a Conferência Internacional sobre Água e Desenvolvimento Sustentável (Paris, 1998); a Conferência Internacional sobre a Água Doce (Bonn, 2001) e a Fórum Mundial da Água (Haia, 2002).

Junto ao proclamado nessas declarações internacionais surge o conceito de *governança da água (ou hídrica)*, que inaugura o novo momento histórico antes referido: a água deixa de ser percebida como um mero recurso natural, apropriável (e utilizada) de qualquer forma e sem limites pelos seres humanos, gerida sob um viés estritamente econômico, por pessoas ou organizações isoladamente consideradas. Neste novo sentido:

³ A Organização Mundial de Saúde (OMS) esclarece que, ao contrário do que se imagina, o saneamento não se restringe ao abastecimento de água limpa e à coleta e ao tratamento do esgoto sanitário, consistindo, para além disso, em um conjunto de ações que também inclui a coleta de lixo e a limpeza das vias públicas, proporcionando, de tal modo, um ambiente saudável a todos os habitantes. No contexto mundial atual estima-se que pelo menos 2,5 bilhões de pessoas ainda não têm acesso ao saneamento básico no Planeta (ONU, 2015a, *online*). Na Resolução da Assembleia Geral 70/169, de 2015, a ONU frisa reafirmar que “em virtude do direito humano ao saneamento toda pessoa, sem discriminação, tem direito ao acesso, do ponto de vista físico e econômico, em todas as esferas da vida, a um saneamento que seja salubre, higiênico, seguro, social e culturalmente aceitável e que proporcione intimidade e garanta a dignidade, ao mesmo tempo que reafirma que ambos direitos [o à água potável e o ao saneamento básico] são componentes do direito a um nível de vida adequado” (ONU, 2015b, *online*).

⁴ Já na Resolução número 64/292, de 28 de julho de 2010 (A/RES/64/292), a Assembleia Geral da ONU reconhecia tais direitos, então considerados unidos, como *um direito humano essencial* para o pleno desfrute da vida e de todos os demais direitos humanos.

O conceito de governança aplicado à água propõe um repensar das formas inovadoras de gestão, tendo em vista que fazem parte do sistema de governança o elemento político, que consiste em balancear os vários interesses e realidades políticas; o fator credibilidade, através de instrumentos que apoiem as políticas, fazendo com que as pessoas acreditem nelas; e o elemento ambiental, que visa à preservação dos mananciais hídricos. (CIBIM; JACOBI, 2013, p. 10).

A governança da água implica o estabelecimento de um sistema de regras, normas e condutas que reflitam os valores e visões de mundo daqueles indivíduos sujeitos a esse marco normativo. Ela se realiza por intermédio da participação, do envolvimento e da negociação de multiatores (*stakeholders*), da descentralização que transfere poder para o governo local (*empowerment*), da unidade de gestão por bacias hidrográficas; e de mecanismos para a resolução de conflitos. Esse processo de governança envolve múltiplas categorias de instituições, atores e temas, cada um dos quais suscetíveis a expressar arranjos específicos entre interesses em jogo e possibilidades de negociação (CIBIM; JACOBI, 2013).

O caso da gestão das bacias hidrográficas internas é um dos exemplos de como se estabelece a governança hídrica, vez que é necessária a cooperação entre os atores da bacia - em especial o governo local; os consumidores; os gestores; os eventuais empreendedores; a sociedade civil - para que se crie e implemente as políticas e os acordos indispensáveis à gestão da água. Não se olvide, contudo, que a governança em bacias internacionais transfronteiriças - como é o caso do rio Uruguai, que separa os territórios da Argentina, Brasil e Uruguai - também exige um (especial) entendimento e cooperação dos atores envolvidos na gestão e nos problemas dela decorrentes; caso contrário é possível haver tal distensão entre as partes envolvidas que poderá levar, inclusive, ao estremecimento de relações diplomáticas, v. g. o caso da construção das *papeleiras* (empresas de produção de papel) nas margens do rio Uruguai, em território uruguaio e contra a qual ambientalistas, a população local argentina, governo local e nacional se manifestaram, com veemência, contrários, alegando irremediável degradação ambiental, além de violação ao Tratado Internacional sobre a Bacia do Rio Uruguai, só se decidindo o conflito em um tribunal internacional em 2006.⁵

A governança da água somente passou a ser assim denominada e percebida como um novo modo - compartilhado e cooperativo - de gestão no Brasil em meados dos anos 2000. Em curta retrospectiva histórico-jurídica, percorre-se a trajetória trilhada até a promulgação da Constituição Federal de 1988, da Lei n. 9.433/97 (Política Nacional dos Recursos Hídricos), e da Lei 9.984/2000 (Estrutura da ANA), atual arcabouço legal ao qual são incluídas outras leis - como a n. 11.445/2007 (Política Federal de Saneamento Básico), decretos e resoluções que atestam a inter-relação do tema água com os demais temas de Direito Ambiental. Somente na década de 30 do Século XX, com o Código de Águas de 1934 (Decreto n. 24.643), o País foi dotado de uma legislação específica, enfatizando o aproveitamento do potencial hidráulico das águas nacionais, e como modo de buscar

⁵ O conflito entre a Argentina e o Uruguai se estendeu por quase cinco anos, pois o caso foi levado à Corte de Haia em 2006 e somente em 2010 aquele tribunal decidiu favoravelmente ao Uruguai, afirmando que esse país não havia infringido as obrigações substanciais (obrigações ambientais) e, portanto, a instalação das *papeleiras* era lícita. O acirramento da tensão entre os dois países foi tanto que prejudicou o comércio entre os mesmos, já que os manifestantes do lado argentino fecharam a ponte internacional entre Gualeguaychú (na Argentina) e Fray Bentos (no Uruguai). Sobre isto, ver, por todos, Ribeiro (2013, p. 77-99).

o progresso industrial (FREITAS, 2007, p. 20), uma vez que a Revolução de 1930 tinha como escopo a modernização do Brasil.

Passados mais de cinquenta anos da promulgação do Código de Águas, a Constituição Federal de 1988 trouxe um novo olhar à questão da água. Em decorrência da influência das Constituições de Portugal e da Espanha, o direito fundamental ao ambiente saudável e equilibrado foi guindado ao status constitucional e, conseqüentemente, os recursos naturais também passaram a ser vistos com outro olhar. Se é possível precisar quando se deu uma ruptura paradigmática em relação à proteção do ambiente e de tudo que o constitui, pode-se afirmar que entre 1972 - ano da Declaração de Estocolmo - e 1988 - promulgação da Constituição brasileira - foram os primeiros anos de uma caminhada rumo ao “esverdeamento” do modelo, lembrando essa famosa expressão do professor da Universidade de Lisboa Vasco Pereira da Silva. É de notório conhecimento o papel fundamental da Constituição, por seus artigos 20, III; 22, IV; 24, I; 26, I; 43, § 2º, IV, e § 3º; e 225 e incisos sobre a produção da (então futura) legislação infraconstitucional sobre os recursos hídricos. A Lei n. 9.433/97:

[...] incorpora, em nível nacional, a ideia de que a água deve deixar de ser uma questão técnica, externa à sociedade e de competência exclusiva de peritos, propondo, ao invés disto, um processo decisório aberto aos diferentes atores sociais vinculados ao seu uso, dentro de um contexto mais abrangente de revisão das atribuições do Estado, do papel dos usuários e do próprio uso da água. (JACOBI; SINISGALLI, 2009, p. 68-69).

Logo, a Constituição Federal em vigor é um dos marcos dessa guinada do ordenamento jurídico brasileiro rumo ao “esverdeamento” da legislação sobre águas, pois adotou diretrizes e princípios que tratam da água como um recurso natural limitado e bem jurídico público, seja por meio da adoção da bacia hidrográfica como unidade territorial de planejamento e implementação do Sistema Nacional de Gerenciamento Hídrico (artigos 32 e 33, Lei n. 9.433/97) ou da gestão descentralizada e participativa dos recursos hídricos (artigo 1º, VI, Lei n. 9.433/97). Entre os instrumentos da gestão das águas estão: o Plano de Recursos Hídricos, o qual deve englobar os Planos Estaduais e os Planos de Bacias; o enquadramento dos corpos-d’água em classes, segundo os usos preponderantes da água; a outorga dos direitos de uso; a cobrança pelo uso; e o sistema de informações.

Esse marco jurídico previu uma nova forma de gestão, reitera-se, por meio da governança da água. Há uma novel institucionalidade em que se interseccionam os interesses do governo (em todos os níveis), dos usuários, dos gestores, dos empreendedores, enfim daqueles que constituem o Estado, o setor privado e a sociedade civil, e a participação democrática se realiza quando se possibilita que se ouçam todos os atores sociais nas tomadas de decisão. Participação esta que deverá crescer, já que o estado de vulnerabilidade hídrica de certas regiões brasileiras constitui-se em preocupação de todos, conforme se demonstrará a seguir.

3 A QUESTÃO DA VULNERABILIDADE HÍDRICA NO BRASIL

A água é um bem comum mundial, segundo as lições de Ricardo Petrella, e o Brasil, como se sabe, detém uma das maiores reservas de água doce do Planeta. A disponibilidade hídrica do Brasil fica em torno de 13,8% e 70% desse volume estão localizados na região amazônica (PETRELLA, 2004, p. 11). Em uma análise sob a perspectiva da Geografia Política, alerta Ribeiro que “[...] o rio Amazo-

nas despeja 15% da água doce total que chega aos oceanos por ano. Tamanha expressão desperta interesses, em especial de países que vivem em escassez hídrica ‘anunciada’.” (RIBEIRO, 2008, p. 31).

Há controvérsia em relação à natureza jurídica da água, uma vez que as discussões entre aqueles que a entendem como bem comum mundial, bem público ou bem privado ainda permanecem; e são vários os posicionamentos que tratam a água como um bem privado - “mercadoria” -, o que Petrella denomina da *petrolização da água* (PETRELLA, 2004, p. 16), pois para esta doutrina o mercado representaria o mecanismo ideal de escolha dos bens e serviços a valorizar e utilizar. Já a doutrina que entende a água como um bem comum mundial, não obstante seja defendida em fóruns internacionais e pelos maiores experts sobre o tema, além de parcela considerável da comunidade científica (MELO; GATTO, 2014, p. 98), não é uma realidade do mundo da vida.

No Brasil há doutrina que defenda o acesso à água potável como um direito humano de sexta dimensão (FACHIN; SILVA, 2012), sendo hoje ainda visto como um posicionamento de vanguarda, mas que deveria ser adotado, principalmente levando-se em consideração que a Resolução n. 18/1 da ONU, de 12 de outubro de 2011, assim o prevê. Não se deve aguardar que o caos hídrico se instaure para que se reconheça, não só em âmbito internacional, o direito à água como direito humano fundamental. Atualiza-se esta discussão com a novidade que a própria Organização das Nações Unidas (ONU) estipulou, em 17 de dezembro de 2015, ao decidir separar os direitos humanos fundamentais à água e ao saneamento. Isto deu-se pela Resolução número 70/169, da Assembleia Geral da ONU (A/RES/70/169). Entre as justificativas para essa nova classificação desses direitos está o objetivo de reverter, principalmente, a situação de um altíssimo número de pessoas que se encontra pelo Planeta Terra sem saneamento básico, deste modo também chamando a atenção das pessoas para o problema, assim podendo mais fortemente reivindicá-lo e cobrá-lo dos Estados. O fato é que a ONU, ao reconhecer o saneamento básico como um direito humano separado do direito humano à água potável, fez com que ambos os direitos saíssem fortalecidos em sua definição e juridicidade.

Para Wladimir Passos de Freitas, “[...] a água passou a ser um bem de domínio público e um recurso natural limitado, dotado de valor econômico, nos termos do artigo 1º, I e II da Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Isso significa que o usuário deve pagar para utilizá-la.” (FREITAS, 2007, p. 18). Essa opinião expressa o caminho adotado pela legislação brasileira acerca da água e, não sendo tão ampla como o defendido por Petrella, também não expressa uma opção estrita por um viés econômico-utilitarista; em realidade, é um meio-termo, pois reconhece o caráter público do recurso natural água e que sua utilização deve ser paga. E o sistema de gestão da água, conforme o item anterior, é fundado em uma governança político-participativa, ainda que, se reconhece, com defeitos.

Os múltiplos usos da água - v. g. na agricultura - em um passado não representavam tantos riscos em relação à segurança hídrica, mas, hoje, com o aumento progressivo da produção de alimentos em razão da demanda mundial e o uso intensivo de água na agricultura, o que se vê é a degradação da qualidade da água superficial e subterrânea. Além disso, a eutrofização de lagos, represas e rios é uma das consequências dos usos excessivos de fertilizantes na agricultura, os quais, combinados com alterações de drenagem, podem aumentar excessivamente os índices de estado trófico (TUNDISI, 2008, p. 10). Para um dos maiores estudiosos do tema no Brasil, o geógrafo Wagner Costa Ribeiro, “[...] o principal fator que agrava a escassez de água doce na Terra é seu uso na esfera privada de maneira irresponsável com fins de acumulação de capital” (RIBEIRO, 2008, p. 34), inclusive trazendo dados sobre o aumento exponencial, por exemplo, do uso da água na agricultura:

“[...] o consumo que era de 2.574 km³ por ano em 1970 foi para 3.940 km³, em 2000. A área irrigada passou de 160 milhões de hectares para 275 milhões. O incremento de novas terras à produção foi de 41%, enquanto a demanda por água aumentou 53% em 30 anos.” (RIBEIRO, 2008, p. 60).

Contudo, o acirramento da crise da água no início do Século XXI não se deve só em razão de um fator, trata-se de uma soma de fatores próprios de uma sociedade que, a partir do Século XIX, deixou de ser eminentemente agrária e tornou-se urbana. A “explosão” da urbanização está ligada com a vulnerabilidade hídrica de várias regiões do globo, pois a ação do homem sobre o solo pode produzir alterações substanciais nos processos hidrológicos terrestres, como redução ou aumento da vazão média, máxima e mínima de uma bacia hidrográfica e alteração da qualidade da água. O impacto do desenvolvimento urbano constitui-se em um dos efeitos significativos sobre o ambiente, criando condições extremamente desfavoráveis sobre os rios na vizinhança dos centros urbanos.

A questão da vulnerabilidade hídrica, então, pode ser analisada sob dois aspectos: o qualitativo e o quantitativo. Segundo a Organização Mundial da Saúde, a quantidade de água, qualitativamente aproveitável, suficiente à vida para usos domésticos é de 50 litros ao dia por pessoa - um pouco mais de 18 m³ por ano; admite-se, excepcionalmente, que, nos países pobres, 25 litros sejam suficientes (PETRELLA, 2004, p. 11). Isso expressa o quanto o ser humano, para viver com dignidade, precisa de água potável; com o aumento das fontes de contaminação, da diminuição da disponibilidade e do estresse hídrico em muitas regiões do planeta, a segurança hídrica será afetada. Ainda que com os planos de gerenciamento hídrico, que têm entre seus instrumentos o sistema de outorga, se implemente o que a Lei n. 9.433/97 (Política Nacional dos Recursos Hídricos) previu em seus artigos 6º e 7º, é inegável que o gerenciamento das bacias hidrográficas nacionais por si só não é capaz de fazer frente à (eventual) falta de água, e a (in)segurança hídrica é um dos grandes desafios da governança da água.

A ONU, reiteradamente, vem alertando sobre a vulnerabilidade hídrica nas várias regiões do globo terrestre, tendo divulgado projeções de que dois terços da população mundial enfrentarão, já em 2025, problemas no abastecimento de água (URBAN, 2004). Esses problemas ocorrerão por conta de diversos fatores e especialmente em regiões que passam por longos períodos de seca, como o norte da África e o sudoeste da Ásia. Também “[...] segundo o relatório do WWAP (Programa Avaliação de Água no Mundo), as taxas de uso da água já são insuficientes em vários países: em algumas cidades da China, da América Latina e do Sul da Ásia, o nível dos aquíferos cai mais de um metro por ano.” (URBAN, 2004, p. 102).

Embora o Brasil ocupe o 23º lugar entre os países com mais água disponível por pessoa no mundo, de acordo com o Relatório sobre o Desenvolvimento da Água no Mundo, da UNESCO, a distribuição desse recurso natural no País é marcado pela desigualdade: 75% dos mananciais estão na região Norte, que tem menos de 10% da população; já a região Nordeste, com quase um terço da população do País, tem apenas 3,3% das disponibilidades hídricas. Outro dado relevante é de que o consumo de água per capita no Brasil dobrou nos últimos vinte anos, mas, no total, cerca de 40 milhões de pessoas vivem em domicílio sem rede ou que, mesmo servidos pela rede de abastecimento público, têm fornecimento intermitente (URBAN, 2004, p. 102).

Diante desse quadro, há no Brasil uma situação paradoxal: ainda que exista uma grande disponibilidade de água doce, milhares de pessoas não têm acesso à água potável, passam sede e fome à beira de um oásis de fartura hídrica. Tal assertiva não é mera frase de retórica, pois a vulnerabilidade hídrica de determinadas regiões - o Semiárido brasileiro - é atestada por vários

estudos já realizados pela Agência Nacional de Águas, por Universidades e por ONGs. Logo, embora haja disponibilidade de água, ela existe em quantidade insuficiente para o atendimento da demanda, devido à distribuição espacial irregular dos recursos hídricos, à baixa produção hídrica de mananciais utilizados em períodos de estiagem e à deficiência de investimentos para aproveitamento de novos mananciais.⁶

Nos limites deste estudo, entretanto, abordar-se-á a questão da vulnerabilidade hídrica sob o enfoque quantitativo somente em duas regiões do Brasil - o Semiárido e o oeste da região Sul -, cujo recorte geográfico ocorreu em razão de estudos realizados por instituições como a ANA, além das projeções do IPCC em relação à incidência das mudanças climáticas na América do Sul, cujo relatório foi divulgado no início do ano de 2014.

Assim, justamente para que se responda ao desafio de como é possível a governança da água em tempos de vulnerabilidade hídrica, é mister que se publicizem dois documentos fundamentais ao tema da escassez de água: as projeções do 5º Relatório do IPCC e um dos últimos relatórios da Agência Nacional de Águas sobre a conjuntura hídrica nacional.

4 A ÁGUA E AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

O estudo das mudanças climáticas e de suas implicações na vida diária das pessoas obriga o Direito a se aproximar não só de outras áreas das Ciências conhecidas como “brandas”, mas principalmente das Ciências chamadas de “duras”. Hoje não é possível mais a Ciência Jurídica ficar alheia ao que as denominadas Ciências Duras, em particular as Ciências Naturais, têm estudado e trazido à tona sobre as mudanças climáticas; o Direito não pode prescindir da Física, da Química, da Biologia, da Geografia, entre outras, quando se fala em uma nova realidade climática no planeta. A Meteorologia e a Climatologia, por exemplo, são imprescindíveis na análise dos novos cenários. Há uma transdisciplinaridade das mudanças climáticas, pois todas as áreas do conhecimento humano se deparam com a questão do risco que elas representam e são instadas a procurar alternativas às suas consequências nefastas.

No mundo do Direito, os problemas de segunda geração inauguraram uma nova fase no Direito Ambiental, que é denominada, no Brasil, de Direito Ambiental das Mudanças Climáticas. Tal fase não se sobrepõe às outras fases, pois os problemas de primeira geração, infelizmente, persistem, bem como os relacionados à conservação da biodiversidade; na terceira fase do Direito Ambiental o que muda é o foco, é o aquecimento global e as mudanças climáticas, pois exigem um tratamento diferenciado e mais específico dos operadores jurídicos (BOLSON, 2011, p. 1590-1592).

A percepção que se tem hoje da gravidade das consequências das mudanças climáticas advém principalmente das tragédias que acontecem em cada canto do globo com muito maior frequência que em um passado recente. Se antes os nefastos efeitos do aquecimento global se mostravam fluidos e distantes do dia a dia, agora, ao revés, se é cada vez mais afetado pelo excesso de chuvas ou pela seca (períodos maiores de seca na Amazônia significam uma perda incalculável em biodiversidade), pelo ressurgimento de doenças que estavam controladas - v. g., a leptospirose e a dengue. Além disso, as mudanças climáticas em outras partes do globo terrestre

⁶ Conforme as conclusões de um dos relatórios produzidos pela Agência Nacional de Águas, documento que faz uma radiografia da situação das águas e do seu abastecimento no Brasil (ANA, 2012).

são responsáveis pela incidência de inundações e enchentes como as que ocorreram na região de Queensland, na Austrália, em janeiro de 2011.

Ao lado do terrorismo internacional, as mudanças climáticas constituem o repto da pós-modernidade. Os riscos são globais, transtemporais e intergeracionais; deixaram de ser mero perigo e devem modificar o modo de enfrentar a crise ambiental que está posta. Para além de um discurso conservacionista e radical que atribui ao ser humano a culpa pelo estágio em que se vive e que, portanto, a “sacralização” da natureza seria a melhor resposta à crise ambiental, é preciso que o combate às consequências das mudanças climáticas seja inserido na agenda política e que aproxime áreas que hoje estão limitadas em seus compartimentos cerrados. Isso significa a aposta em um trabalho conjunto de todas as Ciências, duras ou brandas, tendo por ponto de partida as previsões do relatório do IPCC, órgão internacional com credibilidade e que congrega pesquisadores de todo o mundo (BOLSON, 2011). Nesse viés está inserido o presente texto, uma vez que as projeções do IPCC para o câmbio climático são uma das fontes de pesquisa mais importantes a embasar investigações deste tipo.

4.1 AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS NA AMÉRICA DO SUL SEGUNDO AS PROJEÇÕES DO 5º RELATÓRIO DO IPCC (PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS)

O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) divulgou em Yokohama, no Japão, ao final do mês de março de 2014, as projeções sobre as mudanças climáticas ao redor do mundo, condensadas sob capítulos e que fazem parte do 5º Relatório do IPCC, que foi debatido na próxima Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima (COP-21), em Paris, tendo em vista um novo acordo sobre o clima - e o estabelecimento de novas metas - ainda em 2015.

No capítulo 27 do documento, que aborda especificamente sobre as projeções para as Américas do Sul e Central, foi destacada a atual vulnerabilidade hídrica nas zonas semiáridas das duas regiões e nos Andes tropicais. Em razão do câmbio climático haverá um agravamento na falta de água nessas regiões e, se confirmadas as projeções, a segurança hídrica nelas será afetada. De outro lado, também a previsão de inundações, em outras regiões, poderá colocar em risco o abastecimento doméstico e industrial de água, comprometendo, inclusive, a produção de alimentos.

Conforme Marcos Buckeridge, professor do Instituto de Biociências da Universidade de São Paulo e um dos autores do capítulo 27 do relatório, “[...] no fim das contas, os principais impactos das mudanças climáticas previstos para as Américas do Sul e Central estão relacionadas com a água.” (BUCKERIDGE, 2014, *online*). Quanto às projeções do IPCC e os impactos das mudanças climáticas para o futuro, afirmou José Marengo, pesquisador do INPE (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais) e igualmente um dos autores do capítulo 27:

Mesmo com as incertezas, já vemos sinais, por exemplo, nos padrões de seca. Grandes áreas da América e da África já sofrem com a seca, e os modelos indicam que isso pode aumentar no futuro se a concentração de gases de efeito estufa continuar subindo. (MARENGO, 2014, *online*).

Antes mesmo do referido encontro realizado em Yokohama, o Painel Brasileiro sobre Mudanças Climáticas (P BMC) já havia produzido um documento de avaliação nacional sobre o impacto

das mudanças climáticas no País para a Conferência Rio+20, no qual, a partir dos dados coletados e modelos estabelecidos internacionalmente, projetou-se para os cinco biomas (Amazônia, Caatinga, Cerrado, Pantanal e Mata Atlântica) a incidência das mudanças do clima e de como tais áreas seriam afetadas pelo aumento da temperatura terrestre, com a diminuição das chuvas em determinadas regiões. Vejam-se as projeções:

Para o bioma Caatinga, onde está a área do Semiárido nordestino, ‘um aumento de 0,5° a 1° na temperatura do ar e decréscimo entre - 10% e -20% na chuva durante as próximas três décadas (até 2040), com aumento gradual de temperatura para 1,5° a 2,5°C e diminuição entre -25% e -35% nos padrões de chuva no período de 2041-2070’. E, para o final do século (2071-2100), o quadro é pior: as projeções indicam condições significativamente mais quentes (aumento de temperatura entre 3,5° e 4,5°) e agravamento do déficit hídrico regional, com diminuição de praticamente metade (-40 a -50%) da distribuição de chuva. (PBMC, 2012, p. 16).

Nesse mesmo documento, ao final, foi firmado pelos cientistas integrantes do PBMC que, embora a incerteza sobre os cenários das emissões globais dos gases de efeito estufa (GEEs), em geral “[...] os resultados dos modelos conseguiram capturar muito bem o comportamento do clima presente (Século XX) e, assim, a despeito das incertezas, as projeções das mudanças climáticas futuras ao longo do Século XXI são plausíveis.” (PBMC, 2012, p. 37).

O conteúdo divulgado pelo IPCC no mês de março de 2014 reforçou o que vinha sendo divulgado desde o 4º Relatório, de 2007, uma vez que as mudanças climáticas fazem parte de uma nova realidade climática. O que deve ser buscado - nesse momento de constatação científica sobre o câmbio climático - são soluções para o enfrentamento das consequências dos efeitos das mudanças climáticas sobre os recursos hídricos.

A questão é: o que pode ser feito e como pode ser feito? Os gestores dos recursos hídricos, o poder público e a sociedade civil hão de promover uma melhor governança dos recursos hídricos. O modelo da Diretiva Europeia sobre a Água (*European Water Framework Directive*) pode servir de inspiração, já que têm entre os seus objetivos: água menos poluída como parte das heranças locais e regionais e parte das ações ambientais rumo à sustentabilidade; disponibilidade de água de melhor qualidade para o abastecimento humano. Para essa Diretiva, a participação é um instrumento fundamental, pois vista como um importante papel a ser desempenhado pelas ONG’s, grupos de interesses setoriais e público em geral em sua implementação, especificamente em seu artigo 14, que expressa como deverão proceder as informações e a consulta ao público (BOULEAU; RICHARD, 2011, p. 91-122).

No caso da água e da vulnerabilidade hídrica de certas regiões no Brasil, é preciso refletir sobre as projeções do IPCC e buscar a mitigação dos problemas e a adaptação às novas condições. No Nordeste já existe programa de construção de cisternas e a mobilização de carros-pipa como meios da adaptação à seca e estiagem. No Sul, contudo, mesmo com programas de irrigação patrocinados pelo governo federal e estadual, as ações são raras para prevenir o que os estudos do IPCC já detectaram.

Por isso, tratando-se de uma nova realidade climática, que incidirá sobre o ciclo hidrológico, o diagnóstico sobre as regiões mais afetadas e consideradas com estresse hídrico; o planejamento, por meio de avaliação e seleção de técnicas viáveis a prevenir e mitigar a menor oferta

que a demanda de água, e as estratégias de implementação de políticas públicas do setor águas, com a efetiva participação popular, darão suporte a um Plano Nacional de Segurança Hídrica, o qual deverá levar em consideração as projeções do 5º Relatório do IPCC, posto que os impactos das mudanças climáticas já se fazem presentes no Brasil.

4.2 O ESTUDO REALIZADO PELA AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS EM 2013 E O DIAGNÓSTICO SOBRE A VULNERABILIDADE HÍDRICA EM DECORRÊNCIA DE EVENTOS EXTREMOS OCORRIDOS ENTRE 2009 E 2012

De outro lado, e como segunda fonte documental, a Agência Nacional de Águas já havia divulgado em 2013 um importante estudo realizado sobre os recursos hídricos no Brasil, denominado *Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil: 2013*. Nesse documento foi feito um levantamento sobre o número de municípios que decretaram SE (situação de emergência) ou evento de calamidade pública (ECP), devido a eventos críticos de seca e estiagem. A tabela 5.7 do referido estudo apontou que, por exemplo, em 2003 foram 889 eventos de estiagem; em 2007, 1.176, e em 2012, 2.235. O estudo, então, fez uma análise espacial desses eventos, baseada no percentual de municípios de cada Estado que decretaram SE ou ECP em 2012 em relação ao seu total de municípios e chegou à conclusão de que houve uma concentração dos registros no Nordeste (Ceará, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Pernambuco e Bahia) e no Sul (Rio Grande do Sul e Santa Catarina).⁷ Em Estados do Nordeste, como a Bahia, o Ceará e a Paraíba, o percentual de eventos que decretaram SE ou ECP em razão da seca e estiagem, em 2012, foi de, respectivamente, 62%, 95% e 88%, enquanto no Rio Grande do Sul foi de 76% (ANA, 2013).

Segue-se na análise desse estudo, o qual também apresentou um histórico dos principais eventos extremos ocorridos entre 2009 e 2012, especificando: o local; cursos de água afetados; tipo de evento; data; descrição do evento; os prejuízos. Nesse quadro foi apresentado, entre outros eventos extremos ocorridos no período, o que aconteceu na Região Serrana do Rio de Janeiro, em janeiro de 2011, considerada uma das maiores tragédias climáticas do Brasil, em que, oficialmente, foram registradas 910 mortes, 662 desaparecidos, 23.315 desalojados e 12.768 desabrigados em 15 cidades. No que tange ao presente estudo, interessa anotar o que foi apresentado sobre o Nordeste e Norte de Minas, cujos açudes foram afetados pela estiagem que ocorreu durante todo o ano de 2012, tendo sido praticamente abrangidos todos os Estados do Semiárido brasileiro, sendo que na coluna dos prejuízos foi informado o que segue: registraram-se riscos para o abastecimento público, com interrupção do fornecimento de água em algumas localidades. “Em dezembro de 2012, 50% dos açudes monitorados pela ANA apresentavam armazenamento inferior a 40%.” (ANA, 2013).

Essas situações de anormalidade detectadas pelo estudo, denominadas de principais eventos críticos em 2012, foram acompanhados e monitorados pela ANA a partir de um procedimento conjunto da agência, dos órgãos estaduais de recursos hídricos, dos operadores de rede de monitoramento e serviços meteorológicos, da Defesa Civil, entre outros. Inclusive, “[...] no ano de 2012, até o mês de novembro, foram produzidos e replicados comunicados dessa natureza sobre o

⁷ O relatório *Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil: 2013* analisa minuciosamente as regiões atingidas por eventos climáticos extremos e traça um panorama sobre as mais atingidas, através de gráficos e tabelas, reforçando, portanto, as projeções de incidência das mudanças climáticas no País.

aumento das vazões do Baixo São Francisco, o enchimento da UHE Santo Antônio, as cheias do Rio Acre, entres outros.” (ANA, 2013).

Nesse mesmo documento (ANA, 2013) foram divulgados os dados sobre as bacias hidrográficas do Brasil, sendo que há números e mapas das áreas críticas de oferta hídrica, por exemplo, as bacias hidrográficas do Estado do Rio Grande do Sul e do oeste de Santa Catarina (Camaquã, Guaíba, Iguazu, Itajaí, Mirim/São Gonçalo, Negro, Quaraí, Uruguai) e as bacias hidrográficas do Nordeste Setentrional (afluentes do São Francisco, Acaraú, Apodi/Mossoró, Aracatiaçu, Brígida, Capiá, Capibaribe, Ceará-Mirim, Coreaú, Curimataú, Curu, Garças, Ipanema, Ipojuca, Jacu, Jaguaribe, Litoral, Metropolitana, Moxotó, Papocas, Paraíba, Paraíba/Mamanguape/Gramame, Paraíba/Taperoá/Curimataú, Piranhas, Pontal, Potengi, São Miguel/Camurupim, Sirinhaém, Talhada, Traipu, Trairi, Uma), bem como menciona sobre as áreas críticas nos controle das cheias; ambas, portanto, caracterizadoras de um quadro de insegurança hídrica.

Portanto, esse documento - Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil: 2013 -, foi analisado junto com o divulgado pelo IPCC no 5º Relatório e constituiu o *corpus* documental da presente pesquisa, atestando que regiões tão distantes quanto o Nordeste e o Sul do país serão as mais impactadas pelas secas e estiagens.

5 A AMEAÇA À SEGURANÇA HÍDRICA NO SEMIÁRIDO E NO SUL DO BRASIL: A NECESSIDADE DE UM PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA HÍDRICA E DA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NA GOVERNANÇA DA ÁGUA

A segurança hídrica pode ser definida como a capacidade de se oferecer água em quantidade e qualidade à população. Há um conjunto de medidas e instrumentos que os governos adotam para assegurar à população o acesso à água potável. A estruturação da ANA (Lei n. 9.984/2000) foi uma das formas adotadas pelo Brasil para bem gerir os recursos hídricos e a implementação de uma política nacional de recursos hídricos continua sendo um desafio.

Compartilha-se da opinião de José Galizia Tundisi que afirma que deve existir uma governança da água, no sentido de que um recurso natural dessa envergadura há de ser gerido de forma conjunta e participativa pelo governo, iniciativa privada e usuários, afirmando que “[...] essa participação deverá melhorar e aprofundar a sustentabilidade da oferta e da demanda e a segurança coletiva da população em relação à disponibilidade e vulnerabilidade.” (TUNDISI, 2008, p. 21).

A garantia da oferta de água para o abastecimento humano e para as atividades produtivas é uma questão de segurança hídrica. Em caso de secas e estiagens, ou de qualquer outro desequilíbrio entre a oferta e a demanda de água que signifique restrição ao consumo, a segurança hídrica será afetada. No artigo 4º, incisos X e XI da aludida Lei n. 9.984/00, estão expressas entre as atribuições da Agência Nacional de Águas:

[...] planejamento e promoção de ações destinadas a prevenir ou minimizar os efeitos de secas e cheias, no âmbito do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, em articulação com o órgão central do Sistema Nacional de Defesa Civil, em apoio aos estados e municípios.⁸ (TUNDISI, 2008, p. 21).

⁸ A Agência Nacional de Águas e o Ministério da Integração Nacional - por meio da Secretaria de Infraestrutura Hídrica (SIH) - estão implementando o InterÁguas (Programa de Desenvolvimento do Setor Água), em que há,

Conforme se depreende dos itens anteriores, há regiões do Brasil em que os eventos extremos como seca e estiagem são constantes. Infelizmente, nas bacias hidrográficas do Nordeste Setentrional, mas não só nela, o nível pluviométrico diminui a cada ano, tanto que são consideradas áreas críticas de oferta hídrica. Esse mesmo problema vem assolando o Oeste do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, tanto que em um mapa divulgado no documento antes referido - Conjuntura dos Recursos Hídricos 2013 -, os municípios do Nordeste e do Sul do Brasil que sofreram com a seca e estiagem durante todo o ano de 2012 e entre novembro de 2011 e janeiro de 2012, respectivamente, foram colocados em destaque, lado a lado.

Os dados coletados, então, juntamente com as projeções de agravamento de eventos climáticos extremos no Sul da América do Sul, afirmados no 5º Relatório do IPCC, formam um cenário que há de ser considerado pelo Poder Público - em todos os seus níveis - e pela coletividade, qual seja: a segurança hídrica está ameaçada e medidas de prevenção, adaptação e mitigação a essa nova realidade climática devem ser implementadas desde já. Entre essas medidas estão a construção de sistemas adutores, canais e eixos de integração de natureza estratégica e relevância regional; além dessas, são necessárias medidas regulatórias de restrição de uso dos recursos hídricos em bacias hidrográficas e de regras especiais de operação de reservatórios.

O intuito de um Plano de Segurança Hídrica é a identificação das intervenções cruciais para a solução de problemas relacionados à garantia de oferta de água, ao controle de inundações e ao estabelecimento de um programa de ações em torno de suas concretizações, além de assegurar à população segurança hídrica, por meio da garantia de que disporá de oferta de água e de proteção contra eventos extremos (ANAS, 2012, *online*).

O Plano Nacional de Segurança Hídrica é uma resposta da governança da água aos desafios decorrentes das mudanças climáticas. Deverá ser organizado segundo quatro importantes frentes de trabalho:

- a) estabelecimento de critérios de seleção de intervenções para compor o Plano;
- b) seleção de propostas de intervenção - entre as já existentes - que sejam chave para a solução de garantia de oferta de água ou de controle de inundações nas diversas regiões brasileiras;
- c) identificação de lacunas de soluções para as áreas em que eventos extremos de seca ou inundação ocorrem com maior frequência ou lacunas de soluções frente às necessidades de desenvolvimento regional, definindo o escopo para a realização de estudos complementares, estudos de viabilidade e projetos;
- d) elaboração de todos os elementos necessários para a realização das intervenções componentes do Plano (ANA, 2012, *online*).

Esse plano deverá ser elaborado nos mesmos moldes do Plano Nacional de Gestão de Riscos e Respostas a Desastres Naturais, de 2012, cujo objetivo precípua é o de proteger vidas,

na atual fase, a elaboração de um Plano Nacional de Segurança Hídrica (PNSH), referido como Critérios, Seleção e Detalhamento de Intervenções Estratégicas. Tal plano estabelecerá as diretrizes para o planejamento e a execução de obras de infraestrutura hídrica em todo o País. O PNSH possui um Termo de Referência, consistindo em estudo, conforme descrição de 2012, que estaria voltado ao “estabelecimento de diretrizes e critérios para identificação de intervenções estruturantes de caráter estratégico em todo o território nacional, a seleção e o detalhamento das intervenções que satisfaçam as diretrizes e critérios elencados, propiciando a garantia da oferta de água para o abastecimento humano e o atendimento de demandas do setor produtivo, bem como a redução dos riscos associados a eventos críticos (secas e cheias)”. (ANA, 2012, *online*, p. 2).

garantir a segurança das pessoas, minimizar os danos decorrentes de desastres e preservar o meio ambiente. Tal Plano Nacional articula ações de diferentes instituições, divididas em quatro eixos temáticos - prevenção, mapeamento, monitoramento e alerta e resposta a desastres.

No caso do Plano Nacional de Segurança Hídrica (PNSH), há de levar-se em consideração que no Brasil as relações mais desfavoráveis entre oferta e demanda de água se concentram no Semiárido (i.e., grande parte da região Nordeste e no norte do Estado de Minas Gerais) e no Sul do País (Estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina), incluindo ainda as áreas de abrangências das principais regiões urbanas (ANA, 2012, *online*, p. 4), situação que vem piorando em função do nefasto agravamento da incidência das mudanças climáticas (MUDANÇAS CLIMÁTICAS..., 2014, *online*).

Embora a elaboração de tal Plano esteja nas mãos de dois órgãos técnicos de um dos participantes da governança da água - Agência Nacional de Águas e a Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional - é imperioso que a população das áreas atingidas pelos impactos das mudanças climáticas seja ouvida a respeito das medidas para combater a deficiência hídrica. Logo, a participação democrática na gestão da água em tempos de câmbio climático (e especificamente nas regiões assoladas por secas e estiagens) é vital à boa governança dos recursos hídricos.

5.1 A RETOMADA URGENTE DA CONSTRUÇÃO DE RESERVATÓRIOS: EXEMPLO PRÁTICO DE UMA BOA GOVERNANÇA DOS RECURSOS HÍDRICOS EM ÁREAS VULNERÁVEIS

Ao final de 2013, em audiência pública realizada na Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal, o Diretor-presidente da Agência Nacional de Águas informou que o Brasil tem, em média, água reservada para 43 dias (AGÊNCIA SENADO, 2013, *online*). Ou seja, uma vez excluídos os reservatórios de energia elétrica, haveria menos de uma semana de garantia de água à população. Isso significa o reconhecimento, por uma autoridade da área, de um verdadeiro estado de insegurança hídrica. Se um evento climático de grandes proporções atingisse o país, estaria estabelecida - também - uma *catástrofe hídrica*.

Mas, ainda que um cataclismo não ocorra, as regiões, hoje, mais afetadas pela escassez hídrica são as do Semiárido e Oeste gaúcho e catarinense, inclusive nessa última os rios possuem criticidade quantitativa também devido à grande demanda para irrigação (arroz inundado). Tais regiões, opina-se, devem ser prioridade na consecução de políticas públicas preventivas e/ou de mitigação dos efeitos das secas e estiagens. Logo, o Plano de Segurança Hídrica deve estabelecer medidas prioritárias para regiões de insegurança hídrica.

O próprio Diretor-presidente da ANA também afirmou na mesma audiência pública que “a construção de novos reservatórios é vital para a garantia da segurança hídrica do país” (AGÊNCIA SENADO, 2013, *online*); portanto, não é possível aguardar que se instaure um caos hídrico nas regiões mais vulneráveis - com potencial *conflito humano pela água* - para que se construam novos reservatórios. Trata-se de medida urgente e necessária e a recente escassez no sistema Cantareira, em São Paulo, revelou que o estado de insegurança hídrica, devido à falta de chuvas em outras regiões do país, deve ser considerado como um potencial fator de desencadeamento de conflito pela água.

6 CONCLUSÃO

A projeção do agravamento das mudanças climáticas na América do Sul pelo 5º Relatório do IPCC traz como uma das maiores implicações a questão da escassez da água. Segundo os cien-

tistas do órgão é em torno do recurso natural água que se estabelecerão os maiores problemas, pois tanto o aumento das secas e estiagens como das chuvas e inundações fragiliza ainda mais o equilíbrio entre a oferta e a demanda por água. Na mesma direção, seguem os dados divulgados em Relatório da Conjuntura de Recursos Hídricos 2013 pela Agência Nacional de Águas. Assim, as regiões do Semiárido e da Fronteira Oeste gaúcha e catarinense encontram-se ameaçadas quanto à disponibilidade de água, uma vez que estão sendo assoladas por secas e estiagem de forma persistente nos últimos anos, quadro que continuará nos próximos anos.

Em virtude desse iminente estado de insegurança hídrica, tais regiões não de ser prioridade na elaboração de um Plano Nacional de Segurança Hídrica, o qual deve se constituir em um instrumento da adequada governança da água, a começar pela urgente construção de novos reservatórios, como meios privilegiadamente garantidores da segurança hídrica das regiões mais afetadas. Porém, na criação de tal Plano faz-se imprescindível a colaboração ativa advinda da ampla participação de todos os setores interessados, especialmente dos usuários da água e da população em geral, que democraticamente deverão poder manifestarem-se a respeito, demonstrando suas necessidades e demandas.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SENADO. Senado Federal - Portal de Notícias. Presidente da ANA reconhece necessidade de construção de reservatórios para segurança hídrica do país. *Agência Senado*, Brasília, DF, 13 nov. 2013. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/11/13/presidente-da-ana-reconhece-necessidade-de-construcao-de-reservatorios-para-seguranca-hidrica-do-pais>>. Acesso em: 01 maio 2014.

ANA. AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. *Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil*: 2013. Brasília, DF: ANA, 2013.

_____. *Termo de referência PNSH - Plano Nacional de Segurança Hídrica*. Brasília, DF: ANA, 2012. Disponível em: <www.interaguas.ana.gov.br/Lists/Licitacoes-Docs/TDR_Preliminar.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2012.

BESTER, Gisela Maria (Org.). *Direito e Ambiente para uma democracia sustentável*: diálogos multidisciplinares entre Portugal e Brasil. Curitiba: Instituto Memória, 2015.

BOLSON, Simone Hegele. As mudanças climáticas, o princípio da prevenção e as medidas de uma política da adaptação proativa: um novo desafio à sociedade brasileira. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 20., 2011, Vitória. *Anais...* Florianópolis: Fundação Boiteux, 2011. p. 1587-1610.

BOULEAU, Gabrielle; RICHARD, Sophie. *French water legislation within the context of the framework directive*. São Paulo: Annablume, 2011.

BUCKERIDGE, Marcos. Mudanças climáticas põem em risco segurança hídrica na América do Sul. *Planeta Universitário*, São Paulo, abr. 2014. Disponível em: <<http://www.planetauniversitario.com/index.php/ciencia-e-tecnologia-m>>. Acesso em: 21 abr. 2014.

CIBIM, Juliana Cassano; JACOBI, Pedro Roberto. A governança hídrica e o Direito Internacional do Meio Ambiente: articulação entre os atores e a paradiplomacia. In: RIBEIRO, Wagner da Costa (Org.). *Conflitos e cooperação pela água na América Latina*. São Paulo: Annablume: PPGH, 2013. p. 9-33.

FACHIN, Zulmar; SILVA, Deisi Marcelino da. *Acesso à água potável*: direito fundamental de sexta dimensão. 2. ed. São Paulo: Millenium, 2012.

FREITAS, Vladimir Passos de. Águas - Considerações Gerais. In: _____ (Coord.). Águas - aspectos jurídicos e ambientais. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2007. p. 7-21.

IPCC. *Climate Change 2013: the Physical Science Basis*. Disponível em: <<https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg1>>. Acesso em: 21 abr. 2014.

JACOBI, Pedro Roberto; SINISGALLI, Paulo de Almeida (Orgs.). *Governança da água e políticas públicas na América Latina e Europa*. São Paulo: Annablume, 2009.

MARENGO, José. *Entrevista ao blog do Planeta*. Disponível em: <<http://www.epoca.globo.com/blog-do-planeta/noticia/2014/04>>. Acesso em: 02 abr. 2014.

MELO, Milena Petters; GATTO, Andrea. Água como bem comum no quadro da governança democrática: algumas reflexões críticas a partir das bases da Economia Ecológica e sobre a necessidade de um novo Direito Público. *Novos Estudos Jurídicos - Eletrônica*, Itajaí, v. 19, n. 1, p. 27-39, jan./abr. 2014.

MEYER, Monica. *Ser-tão natureza - A natureza em Guimarães Rosa*. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

MUDANÇAS CLIMÁTICAS PÕEM EM RISCO SEGURANÇA HÍDRICA NA AMÉRICA DO SUL. *Planeta Universitário*. São Paulo: Abril, 2014. Disponível em: <<http://www.planetauniversitario.com/index.php/cienciaetecnologia>>. Acesso em: 21 abr. 2014.

ONU-Organização das Nações Unidas. *Proper sanitation becomes separate un human right in enhanced fight against deadly infections*. Disponível em: <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=52924#.WHWRbfkrJPb>>. Acesso em: 31 dez. 2015a.

_____. A/RES/70/169. *Resolución aprobada por la Asamblea General el 17 de diciembre de 2015*. Los derechos humanos al agua potable y el saneamiento. Disponível em: <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/169>>. Acesso em: 31 dez. 2015b.

PBMC. 2012: Sumário Executivo do Volume 1 - Base Científica das Mudanças Climáticas. Contribuição do Grupo de Trabalho 1 para o 1º Relatório de Avaliação Nacional do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas. Rio de Janeiro: PBMC, 2012. (Volume Especial para a Rio+20).

PETRELLA, Ricardo. A água. O desafio do bem comum. In: NEUTZLING, Inácio (Org.). *Água: bem público universal*. São Leopoldo: Unisinos, 2004. p. 9-31.

RIBEIRO, Wagner da Costa (Org.). *Conflitos e cooperação pela água na América Latina*. São Paulo: Annablume, PPGH, 2013.

_____. *Geografia política da água*. São Paulo: Annablume, 2008.

TUNDISI, José Galizia. Recursos hídricos no futuro: problemas e soluções. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 22, n. 63, p. 7-16, 2008.

URBAN, Teresa. Quem vai falar pela Terra? In: NEUTZLING, Inácio (Org.). *Água: bem público universal*. São Leopoldo: Unisinos, 2004. p. 95-114.

VILLAR, Pilar Carolina. Conflitos pela água e o Direito Humano à água e ao saneamento. In: RIBEIRO, Wagner da Costa. *Conflitos e cooperação pela água na América Latina*. São Paulo: Annablume, 2013. p. 43-51.

Capítulo III

A ecologia integral, o desenvolvimento sustentável e os deslocados ambientais pelas mudanças climáticas segundo a Encíclica Laudato Si: fragmentos do ainda novo paradigma jurídico-ambiental defendido pelo Papa Francisco em tempos de insustentabilidade antropocentrista

1 INTRODUÇÃO¹

A *Encíclica Laudato Si* é o primeiro documento do pontificado de Francisco em que o tema escolhido - a crise ecológica e o cuidado com a casa comum da humanidade - tornou-se objeto de uma profunda análise, levando em consideração não só argumentos da Filosofia e da Teologia, mas também de outras Ciências. Ela tem despertado, além da natural curiosidade em relação ao que o popular pontífice pensa e escreve, o interesse dos especialistas das mais distintas áreas do conhecimento. Extensa, aponta as razões da atual crise ecológica, explicitando que é o ser humano e o seu modo de vida o maior responsável por tal crise. Alinhando-se aos dados publicados pelo IPCC (Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas), diz que as causas antrópicas do aquecimento global se sobrepõem às demais (v.g., vulcanismo, as variações de órbita e do eixo terrestre, o ciclo solar) e, por isso, as mudanças climáticas têm uma raiz humana (parágrafo 23), além de referir que os presentes padrões de consumo da atual civilização e, conseqüentemente, o estilo de vida, são insustentáveis (parágrafo 160).

Estruturada em seis capítulos, a *Encíclica* (Carta *Encíclica Laudato Si*, 2015), em um primeiro momento, invoca as palavras de um dos cânticos de São Francisco de Assis para explicar qual a gênese do nome *Laudato Si*: Louvado Sejas. A partir do capítulo I, então, expõe as reflexões teológicas, filosóficas e científicas do pontífice sobre a crise ecológica e o futuro do planeta Terra, traçando um diagnóstico dos principais problemas socioambientais atualmente enfrentados - a poluição; a mudança do clima; a escassez da água; a perda da biodiversidade -, e de como o antropocentrismo exacerbado, baseado em uma razão técnica acima da realidade e em uma concepção equivocada da relação do ser humano com a natureza, os percebe sob um prisma que não leva em conta a urgente e necessária preservação dos recursos ainda existentes.

Dedica-se, ao longo de seu texto, a delinear uma nova concepção, denominada de Ecologia Integral, em que há o reconhecimento de que todos os fatos e fenômenos se interligam, formando uma grande e complexa unidade, onde há uma rede de relações que perpassam todos os seres, ligando e religando todas as ordens. Nos moldes do paradigma sistêmico e lembrando as lições contidas em outra obra, já clássica em tais estudos - *A teia da vida*, de Capra (2012), já em sua décima terceira edição no Brasil - e fundamental a uma nova percepção de mundo, o pontífice defende esse novo paradigma afirmando que “[...] tudo está intimamente relacionado e que os problemas atuais requerem um olhar que tenha em conta todos os aspectos da crise mundial.” (parágrafo 137). Essa Ecologia Integral é formada por diferentes elementos, notadamente o ambiental, o econômico, o social, e o cultural, sendo inseparável da noção de bem comum, o qual pressupõe o respeito à dignidade da pessoa humana em suas múltiplas dimensões. Esse importante e grande salto compreensivo que a Igreja Católica deu, com a Carta *Encíclica Laudato Si - Sobre o cuidado da Casa Comum* [a Mãe Terra], de redação capitaneada pelo Papa Francisco, colhendo as contribuições de inúmeras conferências de bispos de vários Países, teve um matiz democrático e participativo em sua origem, e um potencial irradiador de novas posturas hermenêuticas e de ampliações de consciências pelo mundo católico no Planeta Terra, em temáticas vitais, ligadas à proteção do meio ambiente e à necessária sustentabilidade (BESTER, 2015, p. 51-52). Como

¹ Texto inédito.

exemplo de tais temáticas, Bester (2015, p. 52) citou, dentre os 246 parágrafos que compõem essa louvável Encíclica, o Parágrafo 139, *sobre o cuidado da/com a coisa comum*, onde o documento frisou que não há duas crises separadas (uma ambiental e uma social), mas sim apenas uma grande e complexa crise, que é a socioambiental, para cujo enfrentamento é preciso pensar-se em *Ecologia Integral*, ou seja, empreender soluções que requeiram “uma abordagem integral para combater a pobreza, devolver a dignidade aos excluídos e, simultaneamente, cuidar da natureza” (CARTA ENCÍCLICA *LAUDATO SI'*, 2015, *online*), e o Parágrafo 177, onde há menções ao mau uso das inovações tecnológicas, que, apesar de serem úteis para as pessoas e para as Ciências, também levam ao exagerado acúmulo de resíduos no Planeta, notadamente tóxicos.

Ao final da sua carta, o Papa apresenta algumas “linhas de orientação e ação”, tendo em vista o delineado em seus outros capítulos, a saber:

a) necessidade de um diálogo sobre o meio ambiente na política internacional, referindo, criticamente, algumas das convenções internacionais sobre o meio ambiente e as estratégias para a erradicação da pobreza;

b) que esse diálogo consista, também, em políticas nacionais e locais que levem em consideração uma agenda ambiental diversificada (parágrafo 180);

c) um novo modelo de desenvolvimento global, em que a política não se submeta à economia e que esta não se submeta aos ditames e ao paradigma eficientista da tecnocracia (parágrafo 189);

d) a maturação de instituições internacionais mais fortes, com autoridades designadas de maneira imparcial por meio de acordos entre os governos nacionais (parágrafos 175-176).

A partir destes delineamentos introdutórios, esta seção tem como objetivo, então, analisar a Encíclica sob as lentes do Direito, considerando aspectos em que a carta possa ser tomada como uma diretriz na construção de um novo paradigma jurídico-ambiental, em especial, os parágrafos em que há referência ao aquecimento global e às mudanças climáticas. Com isto, em um segundo momento passa-se a refletir sobre os seguintes tópicos: a *Laudato Si* insere-se em qual concepção a respeito do meio ambiente? É possível compatibilizá-la com o modelo de desenvolvimento sustentável? Em que medida os deslocados ambientais em razão das mudanças climáticas podem ser tutelados pelo atual modelo de proteção internacional de direitos humanos fundamentais e o que a Encíclica defende a esse respeito?

Está-se diante de um extenso documento, que abarca vários temas, produzido por um ator social que atualmente goza de grande consideração nos movimentos teóricos e práticos de luta pelos desenvolvimento e ecologia integrais.

Com vistas a reunir fragmentos do referido documento que sejam convergentes aos objetivos concretizadores da sustentabilidade em suas variadas dimensões, as subseções 1 a 4 do presente texto explicitam o tema e a problemática dele decorrente: no primeiro, estudam-se a estrutura e o conteúdo da Encíclica; no segundo, as influências percebidas na elaboração da mesma; em seguida, analisam-se os aspectos referentes ao aquecimento global e ao câmbio climático (item 3); no item 4 trata-se da nova concepção de ambiente defendida na Encíclica, a sua compatibilidade com o modelo do desenvolvimento sustentável, bem como o atual tratamento jurídico dado aos deslocados ambientais. O método utilizado é o bibliográfico e o de análise de docu-

mento, tendo por suporte, em particular, o texto da carta, e as demais obras referidas, as quais vão ao encontro do novo paradigma jurídico-ambiental defendido pelo Papa e acolhido por este texto como um dos caminhos viáveis e até necessários no percurso rumo à efetivação de inúmeros direitos fundamentais, sobretudo de natureza social, em contextos de crises ecológico-ambientais emergenciais que a cada vez mais demandam a entrada em cena de verdadeiros Estados de Direito de perfil Socioambiental (SARLET, 2010).

Ressalte-se que a produção e a divulgação desta carta Encíclica do pontificado de Francisco fizeram-na, em pouco mais de um ano, tornar-se um documento tão conhecido, a ponto de influenciar a 21ª Conferência das Partes (COP-21) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), e a 11ª Reunião das Partes no Protocolo de Quioto (MOP-11), realizadas em dezembro de 2015, em Paris (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015), sendo, pois, inegável que, no mundo contemporâneo, a movimentação desse Papa como ator social na defesa do meio ambiente auxilia sobremaneira na proposição e na implementação de um ainda considerado novo paradigma jurídico de proteção e de defesa ambiental.

2 ESTRUTURA E CONTEÚDO DA ENCÍCLICA PAPAL

A carta Encíclica é iniciada pela expressão *Laudato Si', mi' Signore* (Louvado sejas, meu Senhor), retirada de um dos cânticos de São Francisco de Assis, e faz uma breve retrospectiva dos documentos pontifícios que a precederam. Contém nos primeiros parágrafos uma parte introdutória - preâmbulo -, em que o pontífice faz um apelo, expressando sua preocupação com o desafio de proteger a casa comum dos seres vivos, em busca de um *desenvolvimento sustentável e integral*:

14. Lanço um convite urgente a renovar o diálogo sobre a maneira como estamos a construir o futuro do planeta. Precisamos de um debate que nos una a todos, porque o desafio ambiental, que vivemos, e as suas raízes humanas dizem respeito e têm impacto sobre todos nós.

[...] As atitudes que dificultam os caminhos de solução, mesmo entre os crentes, vão da negação do problema à indiferença, à resignação acomodada ou à confiança cega nas soluções técnicas. Precisamos de nova solidariedade universal. (CARTA ENCÍCLICA, 2015, *online*, p. 6).

Nos primeiros parágrafos o pontífice, além de lançar o convite à humanidade sobre a necessidade de uma nova abordagem na construção do futuro do planeta (a casa comum) aborda sobre a expectativa que ele, Francisco, tem em relação à Encíclica, qual seja: a de que ela ajude a todos no reconhecimento da “grandeza, urgência e a beleza do desafio que temos pela frente”. Dividida em seis capítulos (I - O que está a acontecer a nossa casa; II - O evangelho da criação; III - A raiz humana da crise ecológica; IV - Uma Ecologia Integral; V - Algumas linhas de orientação e ação; VI - Educação e Espiritualidade Ecológicas), traça um retrato dos vários aspectos da atual crise ecológica, com o objetivo de “assumir os melhores frutos da pesquisa científica atualmente disponível”, para, ao final, propor uma “ecologia que, nas suas várias dimensões, integre o lugar específico que o ser humano ocupa neste mundo e suas relações com a realidade que o rodeia”.

O primeiro e mais extenso desses capítulos - “O que acontece à nossa casa” - traz uma radiografia dos problemas socioambientais enfrentados pela humanidade: a poluição - atmosférica, a produzida pelos resíduos e a dos oceanos -; a escassez da água; a perda da biodiversidade; o aquecimento global e as mudanças climáticas. Relaciona expressamente os impactos das mudanças climáticas com a emigração das pessoas atingidas; assim, trata de um dos temas mais caros, atualmente, a todas as nações, o dos deslocados ambientais. E, da mesma forma, analisa os efeitos da degradação ambiental, do atual modelo de desenvolvimento econômico e da cultura do descarte sobre a vida das pessoas.

A busca de soluções integrais que considerem as interações dos sistemas naturais entre si e com os sistemas sociais resta clara no texto papal, no qual é albergado um posicionamento ecocêntrico, por meio da Ecologia Integral, nova concepção em que há o reconhecimento de que tudo está interligado. As diretrizes para a solução à crise ecológica requerem uma abordagem integral para combater a pobreza, devolver a dignidade às pessoas marginalizadas e, simultaneamente, cuidar da natureza. Esse é o ponto central da construção teórica e prática da *Laudato Si*, que exige uma nova mentalidade, em que se pretende a superação da fragmentação dos saberes, pois o saber teológico-filosófico não está apartado do saber científico, por isso faz-se necessária a integração da clássica ecologia ambiental com a econômica, a social e a cultural. Há a proposição de que essa nova ecologia seja o paradigma a ser seguido, sendo inseparável da noção de bem comum, a qual também engloba as gerações futuras, embora, ao final do parágrafo 162, haja o alerta: “[...] para além de uma leal solidariedade entre as gerações, há que reafirmar a urgente necessidade moral de uma renovada solidariedade entre os indivíduos da mesma geração.” (CARTA ENCÍCLICA, 2015, *online*, p. 52).

Ao final, as pertinentes “linhas de orientação e ação” constituem um conjunto de sugestões da Encíclica para as mudanças de rumo, e, em vários parágrafos, há a cobrança direta do que até agora foi ineficiente, por falta de decisão política, como “[...] acordos ambientais globais realmente significativos e eficazes” (parágrafo 166). Por exemplo, especificamente no que tange às mudanças climáticas os progressos são muito escassos, e as negociações internacionais não avançam significativamente por causa das posições dos países que privilegiam os seus interesses nacionais em detrimento do bem comum global. Entre as sugestões estão a de uma governança internacional forte e organizada, “[...] com autoridades designadas de maneira imparcial por meio de acordos entre os governos nacionais, e dotadas de poder de sancionar” (parágrafo 175), e o urgente diálogo entre novas políticas nacionais e locais, além da transparência nos processos decisórios e a atuação conjunta da política e da economia (CARTA ENCÍCLICA, 2015, *online*, p. 53-60).

Na Encíclica o ideário franciscano (de uma vida sem excessos e voltada ao espírito) aparece com força, o que dota o documento pontifício de um viés de espiritualidade-solidariedade-fraternidade muito grande, já que relembra a irmandade entre homens e mulheres, entre todos os seres, “[...] o irmão sol, a irmã lua, o irmão rio, e todos os demais seres.” É uma espécie de “[...] pedagogia do amor e da compaixão” pelo outro e pela vida não-humana. Apela o pontífice pelo cuidado com a casa comum e pelo resgate de uma fraternidade universal, nos mesmos moldes das pregações de São Francisco de Assis, finalizando a Encíclica com um dos cânticos do Santo que o inspira.

3 INFLUÊNCIAS HOLÍSTICAS NA ELABORAÇÃO DO DOCUMENTO

Um documento como a *Encíclica Laudato Si* é uma obra coletiva que reflete as opiniões de um grupo de pessoas, capitaneadas pelo Papa Francisco, tendo sido bastante debatida antes

de ser publicada e divulgada. Nos limites do que a presente seção se propõe, serão analisadas as influências doutrinárias já expostas na imprensa e em estudos no Brasil e também internacionais, sem, contudo, se perscrutar minuciosamente sobre as mesmas.

São várias as notícias no sentido de que entre as maiores influências na elaboração do texto da Encíclica estão os integrantes das Pontifícias Academias de Ciências e Ciências Sociais do Vaticano e de cientistas do IPCC, pois o pontífice recorreu ao conhecimento científico daqueles doutores das Ciências para firmar posicionamentos que restam claros na Encíclica, como, v.g., sobre as causas antrópicas do aquecimento global e a incidência das mudanças climáticas. Os dados científicos que emergem da análise do documento são advindos de pesquisas efetuadas por cientistas que trabalham em centros de pesquisa ao redor do mundo.

O jesuíta canadense Michel Czerny, que integrou a equipe que auxiliou na redação da Encíclica, diz que a *Laudato Si* é a mais recente da série de Encíclicas que desenvolveram a Doutrina Social da Igreja desde a *Rerum Novarum* do Papa Leão XIII, em 1892. O conteúdo da Encíclica é consentâneo com o que os bispos, principalmente da América Latina, já vinham expondo em suas respectivas conferências episcopais, de que é exemplo a reunião em Aparecida, no Brasil, em 2007. Segundo Czerny (2015, *online*), “a *Laudato Si* pode ser lida como a *Rerum Novarum* de 2015”.

No que diz respeito à proposição de uma Ecologia Integral, conceito central da Encíclica, essa vai ao encontro da opinião de várias obras inseridas no contexto de uma recente (últimos quarenta anos) disciplina das Ciências do Espírito (e da Terra), a Ética Ambiental, a qual tem seus fundamentos em um pensamento holístico - sob uma perspectiva espiritual - em que tudo e todos no universo estão interligados, bem como em um sistema complexo - teoria dos sistemas - sob a perspectiva científica, em que as propriedades das partes devem ser percebidas à luz da dinâmica do todo.

Essa ideia de uma ecologia que reconheça aspectos ambientais, econômicos, sociais e culturais é explicada por outro cientista, o biólogo Josh Rosenau, o qual busca na *Ética da Terra*, do ecologista Aldo Leopold, o fundamento da proposição central da Encíclica:

Em minha opinião, a ética da terra e a ideia de Leopold de pensar como uma montanha estão profundamente ligadas. Pensar como uma montanha significa pensar sobre sistemas, e não apenas sobre plantas ou animais tomados individualmente. Que proteger cada cervo individualmente poderia resultar na destruição total das plantas em uma montanha, e que se os seres humanos querem erradicar os predadores, eles precisam assumir alguns dos deveres ecológicos desses predadores. À medida que moldamos cada vez mais o mundo natural, temos um dever ético de considerar os efeitos dessas mudanças. Isso está relacionado com o conceito central que Bill McKibben discutiu em sua obra seminal *The End of Nature* [O fim da natureza] e é, creio eu, perfeitamente comparável com a ideia de Ecologia Integral. Quando reconhecemos que não só fazemos parte da natureza, mas estamos integrados nela, e em uma posição de comando sobre ela, temos um novo conjunto de deveres éticos para com ela. (ROSENAU, 2015, p. 27-28).

Compartilha-se da opinião de Boff de que o texto e o tom da Encíclica são próprios de um Papa que, além da formação teológica, tem conhecimento das Ciências Naturais (é formado em Química), mas de que também muitas expressões e modos de falar remetem ao que vem sendo pensado e escrito principalmente na América Latina (BOFF, 2004, 2012). Afirma o teólogo brasileiro que os temas da “[...] ‘casa comum’, da ‘mãe Terra’, do ‘cuidado’, da ‘interdependência entre todos os seres’, da ‘mudança de paradigma’, do ‘ser humano como Terra’ que sente, pensa, ama e venera, da ‘ecologia integral’ entre outros, são recorrentes entre nós.” (BOFF, 2015, p. 4).

Se a produção de um texto tão importante e de vanguarda (nem a ONU albergou o posicionamento da urgência de uma nova concepção como a da ecologia integral e de uma visão sistêmica sobre a crise ecológica) tem essa espécie de “DNA latino-americano” é porque a pré-compreensão e a tradição - retomando as ideias da filosofia hermenêutica de Gadamer - do magistério do papa Francisco são indelévels e, também, graças a elas hoje se pode falar de uma Encíclica socioambiental, em que o ser humano é visto e considerado em suas múltiplas dimensões.

4 A ABORDAGEM CIENTÍFICA ADOTADA NA *LAUDATO SI* SOBRE A QUESTÃO CLIMÁTICA

A Encíclica tem um texto tão rico e repleto de parágrafos que traduzem o pensamento sobre o como e os porquês de a civilização humana ter chegado ao atual estágio da crise ecológica, que fazer um recorte de estudo não é tarefa fácil. Entretanto, nessa seção recorta-se o tema especificamente no que tange à questão climática, pois as mudanças no clima e os seus impactos são, ao lado do terrorismo, um dos maiores desafios atualmente postos pela e para a humanidade.

O sistema climático é como um tecido que constitui o “paraquedas de um voo diário”; se esse tecido se esgarçar, o paraquedas se rompe e a consequência é a queda de quem o está utilizando. Essa alusão à biosfera e o sistema climático como o tecido do paraquedas é de Schellnhuber (2015), cientista do Instituto de Pesquisa sobre o Impacto Climático, de Potsdam (Alemanha), cuja opinião foi ouvida, assim como a de cientistas do IPCC, na elaboração da *Encíclica Laudato Si*. É notado e notável que, além de ser um documento teológico, o seu texto adotou os mais avançados e atuais posicionamentos científicos sobre os temas do aquecimento global e das mudanças climáticas. Em sua intervenção sobre o clima como bem comum (parágrafo 23), o Papa afirma:

O clima é um bem comum, um bem de todos e para todos. A nível global, é um sistema complexo, que tem a ver com muitas condições essenciais para a vida humana. Há um consenso científico muito consistente, indicando que estamos perante um preocupante aquecimento do sistema climático. Nas últimas décadas, este aquecimento foi acompanhado por uma elevação constante do nível do mar, sendo difícil não o relacionar ainda com o aumento de acontecimentos meteorológicos extremos, embora não se possa atribuir uma causa cientificamente determinada a cada fenómeno particular. [...] É verdade que há outros fatores (tais como o vulcanismo, as variações da órbita e do eixo terrestre, o ciclo solar), mas numerosos estudos científicos indicam que a maior parte do aquecimento global das últimas décadas é devida à alta concentração de gases com efeito estufa (dióxido de carbono, metano, e outros) emitidos sobretudo por causa da atividade humana. (CARTA ENCÍCLICA, 2015, *online*, p. 8).

Conforme já se referiu no item anterior, a Encíclica foi elaborada por um conjunto de religiosos e cientistas que se reunia na Pontifícia Academia de Ciências do Vaticano e, em relação

aos parágrafos que tratam do aquecimento global e das mudanças climáticas, o Papa se valeu dos conhecimentos desses cientistas e dos quadros do IPCC. O consenso científico a que alude o parágrafo 23 é de que o planeta Terra não suportará um aumento de temperatura de mais de 2 graus. A barreira, o limite seriam os 2 graus; até o final desse século, caso as emissões dos gases de efeito estufa não diminuam, já se fala em aumento de até 4 graus, e isso não é catastrofismo! São dados coletados por instituições idôneas e renomadas que compõem o IPCC, e que foram acolhidos e reconhecidos no documento pontifício.

No parágrafo 24 o pontífice expõe claramente que o aquecimento influi sobre o ciclo do carbono, o que cria um círculo vicioso que agrava ainda mais a situação e que incidirá sobre a disponibilidade de recursos essenciais como a água potável, a energia e a produção agrícola das áreas mais quentes e provocará a extinção de parte da biodiversidade do planeta. E arremata, dizendo: “Se a tendência atual se mantiver, este século poderá ser testemunha de mudanças climáticas inauditas e duma destruição sem precedentes dos ecossistemas, com graves consequências para todos nós.” (CARTA ENCÍCLICA, 2015, *online*, p. 9-10).

Além de reconhecer a influência (nefasta) do aquecimento global, no parágrafo 25 há a correlação entre mudanças climáticas, a pobreza, e os deslocados ambientais, uma vez que serão os muito pobres os primeiros a ser afetados. Hoje há países insulares, como Tuvalu, que estão enfrentando um dos impactos das mudanças climáticas, qual seja, a elevação do nível do mar, mas tal impacto também será sentido em outras áreas do globo, por um lado, pela expansão da água do mar à medida que ela se aquece e, por outro, pela quantidade adicional de água nas bacias oceânicas em razão do derretimento das geleiras e calotas de gelo; países banhados pelo Pacífico já estão enfrentando essa catástrofe (v.g. Bangladesh). Como a maior parte do gelo da Terra - herdado de muitas eras glaciais ao longo de incontáveis milênios - está localizada perto dos polos, na Groenlândia e no Continente Antártico, sua perda por derretimento reduz a força gravitacional e libera a água, que flutua mais na direção do Equador. Essa é a região do globo onde vive a maior parte das pessoas que não têm condições de comprar “paraquedas de reserva”, segundo Schellenhuber (2015), em forma de terrenos em locais mais elevados, e por isso é que o impacto será maior em países pobres.

O Quinto Relatório do IPCC² projetou cenários, com os dados coletados nos últimos anos, de aumento de temperatura, cujos maiores impactos ocorrerão no Hemisfério Sul, justamente onde há um maior número de países em desenvolvimento, o que não significa dizer que os demais países não serão atingidos. As mudanças climáticas são globais e transtemporais, mas, por exemplo, a região subsaariana, na África, será atingida primeiro (isto lá já está em curso) do que a Costa Leste nos Estados Unidos. Por isso, é legítimo que se implemente um Fundo de auxílio aos países pobres sujeitos às mudanças climáticas, e que as contribuições venham especificamente dos países ricos. Esse Fundo de Adaptação existe desde a criação do Protocolo de Kyoto, cuja administração caberia ao Banco Mundial, contudo, na COP-14, os países em desenvolvimento propuseram que eles tivessem acesso aos recursos por meio de pedido direto ao Conselho, o que foi aceito pelos demais membros.

² A parte final do 5º Relatório do IPCC foi divulgada em Copenhague, no mês de novembro de 2014. O relatório, em versão sintetizada, pode ser encontrado na página virtual do IPCC, em *Climate change 2014: synthesis report* (IPCC, 2014, *online*).

Nos demais parágrafos da Encíclica, o pontífice continua tratando dos impactos do câmbio climático - v.g. perda da biodiversidade - e analisando como o modo de viver do homem contemporâneo está imbricado com o desmedido aumento da emissão dos gases de efeito estufa. Em realidade, faz uma crítica ao consumo dos países ricos:

O aquecimento causado pelo enorme consumo de alguns países ricos tem repercussões nos lugares mais pobres da terra, especialmente na África, onde o aumento da temperatura, juntamente com a seca, tem efeitos desastrosos no rendimento das plantações. (CARTA ENCÍCLICA, 2015, *online*, p. 16).

Os críticos da Encíclica alegam que o Papa Francisco se cercou somente de cientistas que acreditam que o aquecimento global decorre da ação do homem no planeta, não ouvindo aqueles cientistas que negam a existência do aquecimento global e/ou mesmo suas causas antrópicas. O glaciólogo e professor da UFRGS, Jefferson Simões, refuta tais críticas e reitera os argumentos científicos da Encíclica, dizendo nem sequer haver um verdadeiro debate científico, haja vista o quase que total consenso sobre a problemática, mas sim uma disputa econômico-ideológica:

Na verdade, não existe este debate científico. Vejamos os fatos: aproximadamente 98% dos artigos científicos mostram evidências de que o atual quadro de mudanças do clima já tem o sinal da interferência humana. Ainda, todas as sociedades científicas e academias de ciências nacionais têm a mesma opinião. Ou seja, não é somente o Painel Intergovernamental da ONU sobre Mudanças do Clima que tem esta opinião. Assim, ao colocar esta questão, o que devemos perguntar é por que temos esta percepção de um embate. Bom, devemos entender que desde o início dos anos de 1990 alguns grupos (principalmente *think tanks* norte-americanos) montaram uma estratégia de negação do problema climático com o objetivo de postergar o máximo possível qualquer regulamentação sobre emissão de gases estufa que poderiam levar à intensificação do efeito estufa (que sem a interferência humana é um processo natural e essencial para o clima planetário). Sabe-se hoje que esse grupo usa as mesmas técnicas de comunicação social das campanhas tabagistas que durante mais de três décadas negaram os problemas causados pelo fumo. O que temos, então, não é um embate científico. Temos um embate ideológico e que envolve questões de visões econômicas, de valores e até religiosas. Mais grave: esta campanha nos Estados Unidos é financiada pela *ExxonMobil* e *American Petroleum Institute* [...]. (2015, *online*).

Portanto, embora existam os céticos sobre a questão do aquecimento global e seus nefastos efeitos (mudanças climáticas), a maioria esmagadora da comunidade científica respalda o afirmado na Encíclica, não se podendo desconsiderar um conhecimento científico produzido a partir da coleta de dados por instituições serias e comprometidas com a questão do câmbio climático, e preocupadas com a sua incidência em todas as regiões do Planeta.

5 A VISÃO ECOCÊNTRICA DA *LAUDATO SI* E A AINDA DESAFIADORA QUESTÃO DOS DESLOCADOS AMBIENTAIS

Nesta parte do estudo faz-se uma abordagem da concepção doutrinária ambientalista que predominou na *Encíclica Laudato Si*, propiciadora da adoção do caminho da Ecologia Integral como

proposta de solução no enfrentamento das crises ambientais, para, em seguida, analisar-se se há possibilidade de conciliação do ecocentrismo com o polissêmico conceito de desenvolvimento sustentável, a fim de tratar-se, ao final, da problemática dos deslocados ambientais, segundo a Encíclica, e a ausência de tutela internacional específica a essas pessoas no cenário mundial atual.

5.1 A CONCEPÇÃO ECOCÊNTRICA DA ENCÍCLICA E A ADOÇÃO DA ECOLOGIA INTEGRAL

A doutrina ambientalista classifica as concepções a respeito do ambiente em três grupos: o do antropocentrismo, o do biocentrismo, e o da visão ecocêntrica. São muitos os autores, oriundos das áreas da Ética Ambiental, da Filosofia, do Direito, da Sociologia, das Ciências Naturais, que tratam dessa temática. É possível até mesmo falar-se em uma plêiade de doutrinadores que abordam o tema, já que se está a tratar, em realidade, de concepções acerca da natureza e do ser humano, e nisto pode-se englobar desde Descartes, em seu *“Discurso do método”* (2005) - que equiparava os animais a máquinas móveis ou autômatos, pois, distintamente do homem, não possuíam alma e nenhuma razão -, vindo até Singer (2010), defensor, em sua *“Libertação animal”*, de uma condição moral dos denominados “animais não humanos”, chegando-se, por exemplo, a Regan (2006), pai do movimento em prol do reconhecimento dos direitos dos animais, sujeitos de uma vida.

A concepção antropocêntrica é fruto de séculos de história em que o ser humano, em busca do “eterno” progresso e do crescimento ilimitado, utilizou-se e, mais do nunca, utiliza-se, desmedidamente dos recursos naturais, não considerando o ambiente como um fim em si mesmo. A sua preocupação é limitada única e exclusivamente com o bem-estar dos próprios seres humanos. Sobre as raízes antigas dessa visão antropocêntrica, esclarece Leite:

Verifica-se a existência da visão antropocêntrica tradicional nos escritos dos filósofos gregos, bem como na própria Bíblia. Segundo Dias, o animal era visto por Aristóteles como um escravo, como um bem útil para a alimentação e para o uso diário, e como fornecedor de matéria-prima. No que se refere à Bíblia, a passagem da criação do mundo, descrita no Gênesis, foi durante muito tempo interpretada como sendo um fundamento para a visão antropocêntrica na medida em que se entendia que Deus teria outorgado ao homem domínio sobre todas as outras criaturas vivas, sendo somente o ser humano criado à sua imagem e semelhança. (2012, p. 158).

O antropocentrismo é caracterizado pelo mecanicismo e pelo utilitarismo; logo, nessa concepção, os bens ambientais estão à disposição do homem para uso e gozo como melhor lhe aprouver, derivando daí todo o arcabouço econômico-jurídico da atual exploração dos recursos naturais. A dominação e a submissão da natureza aos seres humanos fazem parte do contexto da modernidade inaugurado pelo Iluminismo, atravessando um período superior a trezentos anos, cujo ápice se deu na década de 70 do século XX. Paradoxalmente, e com a crise do petróleo, na mesma década, o Direito Ambiental Internacional foi reconhecido como importante ramo da Ciência Jurídica e a Declaração de Estocolmo (de 1972) firmou postulados que ultrapassaram uma concepção eminentemente centrada no bem-estar humano, surgindo assim o “antropocentrismo alargado”, o qual, mesmo centrando as discussões a respeito de ambiente na figura do ser humano, passou a propugnar por novas visões dos bens ambientais. Essa nova ideação preocupou-se em

centrar a preservação ambiental na garantia da dignidade do próprio ser humano, renegando e combatendo uma estrita visão econômica do ambiente.

A segunda concepção teórica de relevo nesta seara é a do biocentrismo, em que a relação homem-natureza é percebida a partir da última e, portanto, é a vida - humana e não humana - o centro de seus postulados, havendo a ideia de que, assim como o ser humano, os animais e a própria natureza têm direitos, derivando daí, inclusive, a justiça interespécies. A visão biocêntrica encontra raízes no movimento da Ecologia Profunda (*Deep Ecology*), cuja teoria fora proposta em 1973 pelo filósofo e ecologista norueguês Arne Naess, em que não há separação dos seres humanos do meio ambiente natural. Tal visão está centrada nos seres vivos, sem nenhum protagonismo dos humanos, cuja intervenção precisa ser reduzida e/ou eliminada para que haja preservação da natureza como um todo. Conforme Junges (2015, p. 105), defende-se “[...] um culto ao silvestre que preserva ambientes naturais intactos sem presença humana, transformando a natureza num museu a ser apreciado.” Várias ONGs ambientalistas estão ancoradas nessa concepção e a inserção desse novo modo de perceber as vidas humana e não-humana vem crescendo nos países latino-americanos, tanto que a Constituição do Equador (de 2008) albergou um capítulo específico sobre os direitos da natureza, ou, também ditos, da Pachamama (ECUADOR, 2015).

Os críticos da concepção biocêntrica, como Dryzek (1997), alertam que a sacralização da natureza nas condições em que a sociedade mundial se encontra é ingênua e coloca em risco o que a civilização humana conquistou após a Revolução Industrial, uma vez que é impossível o retorno às condições anteriores ao desenvolvimento industrial e tecnológico. Não obstante tais críticas, esse retorno a um estágio primitivo (há grupos de pessoas, p. ex., que deixaram de usar a geladeira e qualquer outro eletrodoméstico que contribua para o aumento dos gases de efeito estufa) encanta, principalmente as novas gerações, como os jovens que transformaram o movimento *Occupy* (EUA) e 15M (Espanha) em um consistente apelo contra os desvios do capitalismo e o modo de vida contemporâneo.

A Encíclica em comento, ao final do seu parágrafo 118, refuta esse viés biocêntrico, afirmando que um antropocentrismo “[...] desordenado não deve ser necessariamente substituído por um ‘biocentrismo’, porque isto implicaria introduzir um novo desequilíbrio que não só não resolverá os problemas existentes, mas acrescentará outros.” (CARTA ENCÍCLICA, 2015, *online*, p. 37).

A visão ecocêntrica, por sua vez, também tributária de algumas ideias da Ecologia Profunda, é aquela que tem como foco os ecossistemas, entendidos como conjuntos de interdependências socioambientais, que possibilitam as condições para que a vida se reproduza. Nesses conjuntos, os humanos e a sociedade estão interligados com os restantes seres vivos numa integração que não separa o social e o ambiental, o humano e o natural, condição indispensável para discutir a sustentabilidade socioambiental. “Essa é a maneira típica de pensar dos povos originários e dos camponeses tradicionais, que aprenderam, desde tempos imemoriais, a fazer um uso sustentável da natureza.” (JUNGES, 2015, p. 106).

O objetivo dessa concepção é ligar os valores intrínsecos dos seres humanos com os valores intrínsecos de outras espécies e do meio ambiente, reconciliando os fundamentos ético-filosóficos dos direitos humanos com princípios ecológicos de proteção às vidas humana e não-humana. O reconhecimento de que a humanidade tem obrigações para com a natureza leva o ecocentrismo ao palco das discussões jurídico-ambientais. Esta concepção exige uma abordagem multidisciplinar, isto é, de sua percepção como o novo paradigma que religa todos os

saberes, ou lembrado do pensamento complexo de Morin (2003, 2011, 2013), religa as Ciências, a espiritualidades, as artes, propondo vias para o futuro da Terra-Pátria, com o fim de restaurar a Ética e construir processos educativos que superem as fragmentações disciplinares.

Conforme vários estudiosos - Leonardo Boff entre eles -, a Encíclica adotou o pensamento ecocêntrico e isso é expresso em seu texto, como no parágrafo a seguir transcrito:

**139. Quando falamos de ‘meio ambiente’, fazemos referência também a uma particular relação: a relação entre a natureza e a sociedade que a habita. Isto impede-nos de considerar a natureza como algo separado de nós ou como uma mera moldura da nossa vida. Estamos incluídos nela, somos parte dela e com-
penetramo-nos. As razões, pelas quais um lugar se contamina, exigem uma análise do funcionamento da sociedade, da sua economia, do seu comportamento, das suas maneiras de entender a realidade. Dada a amplitude das mudanças, já não é possível encontrar uma resposta específica e independente para cada parte do problema. É fundamental buscar soluções integrais que considerem as interações dos sistemas naturais entre si e com os sistemas sociais. (CARTA ENCÍCLICA, 2015, *online*, p. 44, grifo nosso).**

O documento pontifício assumiu uma proposta de *Ecologia Integral*, englobando as dimensões natural, social e cultural na compreensão do ambiente. Trata-se de uma visão sistêmica que integra todas as coisas num grande todo, ou seja, a percepção é a de que todos os fatos e fenômenos estão interligados. Logo, a título ilustrativo, se uma política desenvolvimentista incentiva a destruição da floresta para a criação de gado no Brasil (= produção de carne para os mercados interno e externo) em grandes fazendas, e cuja produção acabará elevando o nível de emissão de gases de efeito estufa (o metano, em particular), os quais não se dissipam e aumentam o aquecimento global, obstaculiza-se que os rios voadores (= correntes de ar que levam a umidade ou evapotranspiração) da Amazônia cumpram sua trajetória até o Sudeste e o Sul do País, e isso influenciará na falta da formação de nuvens de chuva. Do mesmo modo, a opção por uma matriz energética antiquada como a advinda do carvão, ou a construção e a manutenção das termelétricas, apresentam um custo social-ambiental enorme, pois geram poluição, não só na área do empreendimento, e estão sujeitas à redução de sua capacidade de fornecimento por fatores climáticos, o que implica num comprometimento do sistema elétrico não só na região onde foi gerada a energia. Outro exemplo, ainda, que pode ser mencionado para demonstrar que os efeitos de um problema aparentemente “apenas” ambiental-ecológico e localizado afetam várias outras esferas, é o de como a severa falta de água vivenciada pelas populações rurais de Estados brasileiros como o de Pernambuco, passa a interferir na economia citadina local, pois, ao precisar destinar grande parte de seus orçamentos domésticos à compra de água, as pessoas simplesmente deixam de comprar muitos itens de consumo que habitualmente adquiriam nos comércios locais, fazendo, assim, com que os comerciantes tenham diminuídos seus volumes de vendas e seus lucros, acarretando, em consequência, até demissões de trabalhadores comerciários.

Para Boff, o conceito de Ecologia Integral proposto pelo Papa é o ponto central da construção teórica e prática da Encíclica:

Isso implica entender que a economia tem a ver com a política, educação com ética, ética com a ciência. Todas as coisas relacionadas se entrelaçam para existir,

subsistir e continuar neste mundo. Essa visão é absolutamente nova nos discursos do magistério, ainda refém do velho paradigma que separava, dicotomizava, atomizava e dividia a realidade em compartimentos.

A visão da ecologia integral é sistêmica, integra todas as coisas num grande todo dentro do qual nos movemos e somos. (2015, p. 5)

No plano jurídico interno, o ministro do Superior Tribunal de Justiça Herman Benjamin esclarece que o Brasil adotou, com a Constituição Federal de 1988, um mitigado antropocentrismo, que convive com expressões de inequívocos biocentrismo e ecocentrismo:

O certo é que a Constituição, exatamente por inserir-se em época de superação de paradigmas, apoia-se, de uma só vez, em padrões antropocêntricos, biocêntricos e até ecocêntricos. Antes de levar a ‘conclusões despropositadas’, tal postura está em perfeita harmonia com o conhecimento científico sobre a natureza e os seus elementos. (BENJAMIN, 2012, p. 132).

A convivência das três concepções na Constituição federal brasileira e em outras leis nacionais (v.g. Lei da Biodiversidade) e estrangeiras (a recente Lei do Ambiente, no plano interno francês), também se faz presente em convenções e acordos internacionais, inclusive no capítulo V da Encíclica, nos parágrafos 167 a 169, há referência expressa à Conferência do Rio de Janeiro (1992), à Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, chamada Rio+20 (2012) e à Convenção sobre Biodiversidade.

O documento, contudo, faz uma crítica contundente a esses encontros/reuniões internacionais, cujas expectativas eram muitas e os resultados práticos acabaram sendo fracos: “[...] apesar disso, as cimeiras mundiais sobre o meio ambiente dos últimos anos não correspondem às expectativas, porque não alcançaram, por falta de decisão política, acordos ambientais globais realmente significativos e eficazes.” (CARTA ENCÍCLICA, 2015, *online*, p. 64). O Papa vai além e também critica o atual modelo de desenvolvimento, o que será visto a seguir.

5.2 O ECOCENTRISMO DA ENCÍCLICA E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: INCONCILIÁVEIS?

O desenvolvimento sustentável hoje é um conceito polissêmico. Desde a primeira referência que a ele se fez, na Conferência de Estocolmo (1972) e, mais tarde, o seu reconhecimento na Declaração do Rio (1992), e a sua ratificação na Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, em Johannesburgo (2002), são inúmeras as discussões do que pode ser considerado desenvolvimento sustentável.

Para muitos ambientalistas, a Economia apropriou-se do discurso do desenvolvimento sustentável para justificar uma espécie de flexibilização com a proteção do meio ambiente, e que esse é o verdadeiro mote de governos e de instituições públicas e privadas que enxergam os recursos naturais como mercadoria e não como bens comuns da humanidade. Outros, mais radicais, como Naess (2008) e Latouche (2009), entendem que qualquer desenvolvimento, mesmo o sustentável, não é possível coexistir com a proteção do ambiente, pois a civilização humana já ultrapassou há tempos a capacidade de regeneração do planeta Terra, isto é, esgotou-se qualquer possibilidade de preservação dos recursos naturais para as próximas gerações, assim como também porque isto seria mais uma estratégia do capitalismo para escamotear o fato de que o maior problema em

uma agenda ambiental é o modelo econômico-social imposto pelas grandes potências aos países periféricos, o da dominação por meio da tecnologia e o de uma cultura do consumo e do descarte. E, por fim, porque isto seria um instrumento de ilusão aos mais pobres, já que eles sempre ficam à margem, pois nem o desenvolvimento tradicional lhes chega.

No parágrafo 161 da Encíclica, em seu final, há referência aos argumentos dos críticos ao desenvolvimento sustentável: “O ritmo de consumo, desperdício e alteração do meio ambiente superou de tal maneira as possibilidades do planeta, que o estilo da vida atual - por ser insustentável, só pode desembocar em catástrofes, como aliás já está a acontecer periodicamente em várias regiões”. Também se refere, no parágrafo 162, ao “[...] consumo excessivo e míope dos pais”, prejudicial aos próprios filhos, “[...] que sentem cada vez mais dificuldade em comprar casa própria e fundar uma família.” (CARTA ENCÍCLICA, 2015, *online*, p. 50-51).

Contudo, o conceito expresso nas clássicas obras de Sachs (2004, 2007) é o adotado em grande parte da doutrina jusambiental, e também aqui, pelo qual deve haver a conciliação entre o desenvolvimento e a proteção do meio ambiente, por meio da criação de um modo de vida que não explore desmedidamente os recursos naturais e possa ser legado às futuras gerações em condições dignas e ecologicamente equilibradas (ética e justiça intergeracionais). Neste sentido, a obra do autor polonês foi analisada com especial delimitação à proposição de um *desenvolvimento integral*, nos seguintes termos:

[...] o desenvolvimento integral supera as noções apertadas e restritas de crescimento econômico, assim como de desenvolvimento humano ou econômico, reunindo, a partir dos aportes da Ecosocioeconomia, abordagens mais complexas para avaliação do desenvolvimento mais amplo das nações.

[...] O desenvolvimento integral, portanto, na teoria de Sachs, vinculando esferas pública e privada, apresenta-se como união indissociável das dimensões do desenvolvimento sustentável (e da sustentabilidade por este instituída), com o vértice econômico dirigindo o plano instrumental, o vértice social como finalidade sistêmica e o vértice ecológico-ambiental como dimensão a ser respeitada pelo movimento dos outros dois. A esses três somam-se o vértice especial (considerando-se as referências de distribuição especial-geográfica e seus efeitos políticos), acrescentando preocupações com áreas rurais e urbanas e seus modos de produção, técnicas regenerativas, proteção de biodiversidade; e, por fim, o vértice cultural, representando a proteção de valores locais de produção e manutenção da vida. (BESTER; VENTURI, 2015, p. 377-378, grifo dos autores).

No parágrafo 193 o documento pontifício rechaça também um tipo de desenvolvimento sustentável que implique “novas modalidades de crescimento”, em uma sociedade em que convivem aqueles que consomem e destroem cada vez mais e os que não podem viver nem ao menos com o mínimo que garanta a sua dignidade. Por isso, a Encíclica menciona igualmente aceitar-se o conceito de decrescimento, ali entendido como “[...] um certo decréscimo do consumo nalgumas partes do mundo, fornecendo recursos para que se possa crescer de forma saudável noutras partes”, sendo então facilmente identificáveis as teorizações do professor espanhol Garrido Peña (2009) a este respeito. Assim, à primeira vista, parece que a concepção ecocêntrica da Encíclica seria incompatível com o modelo do desenvolvimento sustentável, pois não comunga de estratégias e ações que o conceito clássico de desenvolvimento sustentável abarca. Ocorre que o próprio documento, em outros parágrafos, aborda sobre a possibilidade de soluções à crise ecológica e

a redução dos níveis de emissão dos gases de efeito estufa por meio de uma nova tecnologia que substitua aquela baseada nos combustíveis fósseis, desenvolvendo formas de energias renováveis e pouco poluidoras (final do parágrafo 164), como o “[...] aproveitamento direto da energia solar, tão abundante, exige que se estabeleçam mecanismos e subsídios tais, que os países em vias de desenvolvimento possam ter acesso à transferência de tecnologias, assistência técnica e recursos financeiros.” (parágrafo 172).

Essa linha de orientação em busca de novas formas energéticas também aparece no seguinte trecho:

180. Não se pode pensar em receitas uniformes, porque há problemas e limites específicos de cada país ou região.

[...] ao mesmo tempo, porém, a nível nacional e local, há sempre muito que fazer, como por exemplo, promover formas de poupança energética. Isto implica favorecer modalidades de produção industrial com a máxima eficiência energética e menor utilização de matérias-primas, retirando do mercado os produtos pouco eficazes do ponto de vista energético ou mais poluentes. (CARTA ENCÍCLICA, 2015, *online*, p. 56).

Dessas manifestações e de outras, principalmente no decorrer do capítulo V, é possível vislumbrar que a concepção ecocêntrica do documento pontifício não exclui a necessidade de um desenvolvimento, só que não um tipo de desenvolvimento visando a um crescimento acelerado e que ponha em risco recursos escassos e indispensáveis à vida. O Papa assume uma posição em defesa de um *novo modelo de progresso*: “[...] precisamos converter o modelo de desenvolvimento global, e isto implica refletir responsabilmente sobre o sentido da economia e dos seus objetivos, para corrigir suas deturpações.” (parágrafo 194, ao final). Esse novo modelo, parece claro, deve levar em consideração a sustentabilidade, em que soluções criativas e inovadoras possam preservar o meio ambiente, sem que haja uma financeirização do cuidado com a natureza.

O sentido que pode ser extraído da Encíclica, assim, é o do abordado por Heline Ferreira, o da *sustentabilidade forte*, o qual, no Estado de Direito Ambiental,

[...] desafia os padrões de compreensão, ordenação e regulação das ameaças características da sociedade de risco, introduzindo no direito uma perspectiva ética que procura conciliar presente e futuro. A essa tentativa de conciliação dá-se o nome de equidade intergeracional. (2012, p. 146).

Logo, o novo paradigma de desenvolvimento defendido na Encíclica vai ao encontro do defendido já há muitos anos por Ignacy Sachs, *alinhando-se com um desenvolvimento sustentável integral*, isto é, aquele que promova não só a sustentabilidade estritamente ambiental (de espécies, ecossistemas e processos ecológicos), como também a sustentabilidade sociocultural, isto é, deve contribuir também para a redução das desigualdades sociais, promover a ética e a equidade social e proteger os valores locais, além de contemplar a participação da sustentabilidade político-democrática. Aliás, afirma o pontífice que “a política não deve se submeter à economia, e esta não deve submeter-se aos ditames da tecnocracia efficientista”. É preciso que a política e a economia, em diálogo, se coloquem decididamente ao serviço da vida, pelo que o diálogo entre as

instâncias locais e globais, entre os distintos setores da vida social é pregado por Francisco desde o início de seu pontificado, tendo sido enfatizado nesta Encíclica (parágrafos 189-197).

É válido também, nessa discussão, frisar o quanto é importante ter-se claro que é a natureza que sustenta a “teia da vida” - da qual os seres humanos também fazem parte -, mencionando-se a muitas vezes esquecida noção de sustentabilidade ecológica, tal qual como defendida por Fritjof Capra. Em sua definição operacional de *sustentabilidade ecológica*, Capra explica que:

A chave para essa definição [...], e a boa nova para quem está empenhado na sustentabilidade, é a compreensão de que não temos que criar comunidades humanas sustentáveis a partir do zero. Podemos aprender com as sociedades que se sustentaram durante séculos. Podemos também moldar sociedades humanas de acordo com os ecossistemas naturais, que são comunidades sustentáveis de plantas, animais e microorganismos. Uma vez que a característica mais proeminente da biosfera é a sua capacidade inerente de sustentar a vida, uma comunidade humana sustentável terá que ser planejada de maneira tal que os seus estilos de vida, tecnologias e instituições sociais respeitem, apoiem e cooperem com a capacidade inerente da natureza de manter a vida [...] A educação para uma vida sustentável [...] é uma pedagogia que facilita esse entendimento por ensinar os princípios básicos da ecologia e, com eles, um profundo respeito pela natureza viva, por meio de uma abordagem multidisciplinar baseada na experiência e na participação. (2006, p. 13-14, grifo nosso).

A partir da concepção econcentrista de ambiente, incorporada na Encíclica, a qual lhe propiciou adotar a defesa de uma linha de desenvolvimento sustentável integral, passa-se a analisar como um dos mais graves problemas humanos atuais foi tratado no mesmo documento: o dos deslocados ambientais.

5.3 OS DESLOCADOS AMBIENTAIS SEGUNDO A *LAUDATO SI* E A AUSÊNCIA DA TUTELA INTERNACIONAL

No contexto da Encíclica a expressão usada para designar os atingidos pelo câmbio climático é “emigrantes ou deslocados”. Em várias partes o seu texto alude aos atingidos pelas mudanças climáticas, como no parágrafo 25:

É trágico o aumento de emigrantes em fuga da miséria agravada pela degradação ambiental, que, não sendo reconhecidos como refugiados nas convenções internacionais, carregam o peso da sua vida abandonada sem qualquer tutela normativa. Infelizmente, verifica-se uma indiferença geral perante estas tragédias, que estão acontecendo agora mesmo em diferentes partes do mundo. (CARTA ENCÍCLICA, 2015, *online*, p. 9).

Mesmo diante de tal grave e cruel problemática, há um debate entre acadêmicos e políticos (principalmente de órgãos da ONU) sobre a nomenclatura e o uso das expressões “refugiados ambientais”, “refugiados do clima”, “refugiados da conservação”, “refugiados dos grandes projetos de desenvolvimento”, “deslocados ambientais”, entre outros, para dizer que refugiados somente possam ser chamados dessa forma quando a Convenção da ONU sobre Refugiados o admitir como tais - os chamados refugiados “convencionais”.

O problema, assim, é que, quando uma nova categoria de refugiados surge, essas pessoas não possuem amparo da Convenção dos Refugiados e tampouco do ACNUR (Alto Comissariado), órgão que presta assistência e proteção aos refugiados “convencionais”. O mesmo ocorre em relação aos demais órgãos da ONU, agências especializadas e organismos internacionais fora do sistema das Nações Unidas. No entanto, como bem lembra Claro:

Não se pode esquecer, entretanto, que, etimologicamente, ‘refugiadas’ são as pessoas que buscam abrigo e proteção fora da sua morada habitual e que, acima de tudo, é preciso superar o debate de que ‘refugiados do clima’ não são refugiados e flexibilizar as normas jurídicas existentes para que possam ser aplicadas a esse grupo de pessoas, de forma a garantir o pleno exercício dos seus direitos humanos, especialmente com relação ao acesso à saúde, moradia, segurança, emprego, educação etc. (2012, p. 36).

Já em 2008 tinha-se estimativas oficiais da Universidade das Nações Unidas, de que haveria em torno de 200 milhões de refugiados ambientais até o ano de 2050 (REFUGIADOS AMBIENTAIS, 2008), sendo que em 2015 muitas dessas projeções já são uma realidade concreta, pessoas estas que não podem esperar por intermináveis debates políticos, enquanto suas vidas são diretamente afetadas pela mudança do clima. Por isso, compartilha-se da opinião de experts sobre o tema (CLARO, 2015) de que é preciso colocar em funcionamento uma governança migratória-ambiental global com mecanismos e instituições existentes que tenham boa vontade para ampliar seus mandatos e tarefas; bem como que os mecanismos de adaptação, frente às mudanças do clima, sejam efetivados e amparados por organizações da sociedade civil e pelos governos locais; mas, prioritariamente, é preciso agir antes que as vítimas das mudanças climáticas sejam os exemplos recorrentes de como toda a humanidade pode sucumbir diante das suas próprias práticas insustentáveis e que desconsideram os ciclos milenares da natureza.

Nesse sentido, o reconhecimento do *status* de refugiados aos deslocados forçados ambientais é medida jurídico-internacional que se impõe, conforme defende Andrea Pacheco Pacífico:

O caso dos deslocados forçados ambientais é original no sentido de que eles são deslocados internos forçados devido às condições ambientais associadas à falta de proteção dos direitos humanos, sendo normalmente apenas reconhecidos como migrantes econômicos voluntários. Por essa razão, eles deveriam ser juridicamente reconhecidos, sob a proteção de um regime internacional, para que se tornassem visíveis à luz da comunidade internacional e recebessem proteção internacional. (2009, p. 165).

Na mesma direção, o documento papal aponta que é preciso buscar soluções urgentes para o aquecimento global e o êxodo decorrente das mudanças climáticas, reiterando o papel das instituições internacionais e a necessidade da criação de uma verdadeira “Autoridade política mundial” para tal fim (parágrafo 175):

Precisamos duma reação global mais responsável, que implique enfrentar, contemporaneamente, a redução da poluição e o desenvolvimento dos países e regiões pobres [...] Neste contexto, torna-se indispensável a maturação de instituições internacionais mais fortes e eficazmente organizadas, com autoridades designadas de maneira imparcial por meio de acordos entre os governos nacionais e dotadas de poder de sancionar [...] para garantir a salvaguarda do ambiente e para regulamentar os fluxos migratórios urge a presença de uma verdadeira Autoridade política mundial. (CARTA ENCÍCLICA, 2015, *online*, p. 54).

Como a Encíclica é reconhecidamente um documento que ultrapassou a fronteira teológica e fez a ligação entre a Religião e as Ciências, ela tem mais que um valor simbólico. Embora não tenha um caráter vinculativo, já que se trata de uma exortação de um importante e influente ator social à humanidade, o conteúdo da mensagem poderá alcançar aqueles que têm o poder de escolha e de decisão sobre os rumos que a civilização humana deve tomar: se pretende adaptar-se ao câmbio climático, cuidando e poupando os recursos naturais ainda existentes, ou se pretende sucumbir, mantendo os mesmos níveis de produção e de consumo em nome de um modo de vida insustentável.

6 CONCLUSÃO

Os eixos temáticos que atravessam a *Encíclica Laudato Si* são a fragilidade do Planeta Terra diante das agressões humanas que sofre e a direta relação das crises ambientais com a pobreza; a crítica ao antropocentrismo desordenado; a interligação entre todas as coisas, em uma visão sistêmica da crise ecológica, tendo ultrapassado as fronteiras teológicas ao relacionar Religião e as Ciências e escolher como tema de sua exortação o meio ambiente e os problemas decorrentes de uma crise ecológica que se acirrou com o aquecimento global e as mudanças climáticas.

Seu conteúdo foi influenciado por cientistas e teólogos que compartilham de uma concepção ecocêntrica de ambiente, pela qual o ser humano e as demais criaturas possuem um valor em si mesmos, não se sobressaindo nem um, nem outro. Tal concepção traduz-se na Ecologia Integral e justamente em razão desta (nova) visão o documento pontifício relacionou a questão da degradação ambiental à pobreza, pois, em regra, são os mais pobres os primeiros atingidos pelos impactos das mudanças climáticas.

A concepção ecocêntrica da *Laudato Si* se alinha à mais avançada e desenvolvida doutrina sobre o meio ambiente, pois respeita todas as criaturas, mas não se olvida que é a vida do ser humano justamente a mais impactada pelo câmbio climático, principalmente a dos mais pobres. Essa concepção, à primeira vista, não se compatibilizaria com os postulados do desenvolvimento sustentável, impressão que se dissipa quando com mais vagar se analisam os parágrafos do documento, já que o seu próprio texto trata de abarcar soluções (energéticas, p. ex.) que visam a implementar um desenvolvimento sustentável, do tipo integral, conforme já vem sendo defendido por Ignacy Sachs, um dos pioneiros e clássicos autores da temática.

No que tange aos emigrantes ou deslocados ambientais, o que emerge do texto da Encíclica é a urgência do reconhecimento de um *status* jurídico internacional aos mesmos, o que pode se constituir por meio de um acordo internacional, com a criação de uma “Autoridade política internacional”, para que haja uma regulamentação dos fluxos migratórios. Ainda assim, frisa-se,

não se poder deixar à própria sorte os deslocados ambientais por mudanças climáticas tão só por não serem ainda reconhecidos pelo Direito Internacional positivado.

Por fim, neste estudo ressaltou-se que o posicionamento do ator social Papa Francisco vai ao encontro daqueles que defendem uma nova postura frente ao câmbio climático e aos seus nefastos efeitos, explicitando e fortalecendo o caminho dado pelo paradigma da Ecologia Integral ou, sob um viés jurídico-internacional, apostando no fortalecimento das instituições internacionais e em acordos globais que proporcionem uma tutela jurídica aos deslocados ambientais.

REFERÊNCIAS

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito Constitucional Ambiental brasileiro*. 5. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 83-156.

BESTER, Gisela Maria. *Contratações Públicas Sustentáveis: contributos dos modelos português e do Direito Comunitário Europeu para o aprimoramento da experiência brasileira em prol da promoção do desenvolvimento nacional sustentável*. 2015. 368 f. Relatório Técnico-Científico Final (Pós-Doutorado em Direito Constitucional e Administrativo do Ambiente)-Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2015.

BESTER, Gisela Maria; VENTURI, Eliseu Raphael. Os direitos humanos e fundamentais, sustentabilidade e desenvolvimento: um diálogo necessário para a sinérgica relação do direito e do ambiente em prol da democracia substancial integral. In: ARAGÃO, Alexandra; BESTER, Gisela; HILÁRIO, Gloriete (Coords.). *Direito e Ambiente para uma democracia sustentável: diálogos multidisciplinares entre Portugal e Brasil*. Curitiba: Instituto Memória, 2015. p. 355-392.

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

_____. *Ecologia Integral, a grande novidade da Laudato Si*. São Leopoldo, 18 jun. 2015. Disponível em: <<http://www.unisinos.br/entrevistas/543662>>. Acesso em: 06 nov. 2015.

_____. *Sustentabilidade: o que é; o que não é*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

CAPRA, Fritjof. *A teia da vida: uma nova compreensão científica sobre os sistemas vivos*. 13. ed. São Paulo: Cultrix, 2012.

_____. Prefácio. Como a natureza sustenta a teia da vida. In: STONE, Michael K.; BARLOW, Zenobia (Orgs.). *Alfabetização ecológica: a educação das crianças para um mundo sustentável*. Tradução Carmen Fischer. São Paulo: Cultrix, 2006. p. 13-15.

CARTA ENCÍCLICA LAUDATO SI DO SANTO PADRE FRANCISCO SOBRE O CUIDADO DA CASA COMUM. Disponível em: <http://w2.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524-enciclica-laudato-si.html>. Acesso em: 08 dez. 2015.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. *A proteção dos refugiados ambientais no Direito Internacional*. 2015. 327 f. Tese (Doutorado em Direito Internacional)-Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

_____. *Refugiados ambientais: mudanças climáticas, migrações internacionais e governança global*. 2012. 113 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável)-Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2012.

CZERNY, Michael. O grito da terra nos ecos da ciência. *Laudato Si é a Rerum Novarum* de 2015. *IHU on-line - O ECOMenismo de Laudato Si: da crise ecológica à ecologia integral*, São Leopoldo, ano 15, n. 469, ago. 2015. Disponível em: <http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6045&secao=469>. Acesso em: 03 ago. 2015.

DESCARTES, René. *Discurso do método*. Porto Alegre: LP&M, 2005.

DRYZEK, John. *The Politics of Earth*. Oxford: Oxford University Press, 1997.

ECUADOR. *Constitución Política del Ecuador*, 2008. Disponível em: <<http://biblioteca.espe.edu.ec/upload/2008.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2015.

FERREIRA, Heline Sivini. Do desenvolvimento ao desenvolvimento sustentável: um dos desafios lançados ao Estado de Direito Ambiental na sociedade de risco. In: LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Heline Sivini; CAETANO, Matheus (Coords.). *Repensando o Estado de Direito Ambiental*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. p. 117-151.

GARRIDO PEÑA, Francisco. El decrecimiento y la soberanía popular como procedimiento. *Revista Res Publica*, Suplemento I, Universidad de Murcia, p. 471-477, 2009.

IPCC. *Climate change 2014: synthesis report*. Disponível em: <<https://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/>>. Acesso em: 02 jun. 2015.

JUNGES, José Roque. Ecologia Integral e justiça ambiental no cuidado da “casa comum”. *IHU on-line - O ECOMenismo de Laudato Si: da crise ecológica à ecologia integral*, São Leopoldo, ano 15, n. 469, ago. 2015. Disponível em: <http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6050&secao=469>. Acesso em: 03 ago. 2015.

LATOUCHE, Serge. *Pequeno tratado do decrecimento sereno*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 5. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 157-232.

MORIN, Edgar. *Como viver em tempos de crise?* Tradução Clovis Marques. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

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

_____; KERN, Anne-Brigitte. *Terra-Pátria*. Tradução Paulo Azevedo Neves da Silva. Porto Alegre: Sulina, 2003.

NAESS, Arne. *Ecology of Wisdom: writings by Arne Naess*. Berkeley: Contourpoint Press, 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Conferência das Nações Unidas sobre Mudança Climática*. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/cop21/>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

PACÍFICO, Andrea Pacheco. A necessidade da criação de um regime ambiental internacional: o caso dos deslocados ambientais. *Cosmopolitan Law Journal*, Revista de Direito Internacional da UERJ, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 12-23, dez. 2013.

REFUGIADOS AMBIENTAIS, A DIMENSÃO HUMANA DO AQUECIMENTO GLOBAL. Disponível em: <<http://www.dw.com/pt-br/refugiados-ambientais-a-dimens%C3%A3o-humana-do-aquecimento-global/a-3704948>>. Acesso em: 10 out. 2008.

REGAN, Tom. *Jaulas vazias: encarando os desafios dos direitos animais*. São Paulo: Lugano, 2006.

ROSENAU, Josh. Por uma ética da terra: caminhos para o desenvolvimento científico. *IHU on-line - O ECOMenismo de Laudato Si: da crise ecológica à ecologia integral*, São Leopoldo, ano 15, n. 469, ago. 2015. Disponível em: <http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6034&secao=469>. Acesso em: 03 ago. 2015.

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

_____. *Rumo à ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento*. São Paulo: Cortez, 2007.

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

SHELLNHUBER, Hans Joachin. Uma base comum - a encíclica papal, a ciência e a preservação do planeta Terra. *IHU on-line - O ECOMenismo de Laudato Si: da crise ecológica à ecologia integral*, São Leopoldo, ano 15, n. 469, ago. 2015. Disponível em: <http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6032&secao=469>. Acesso em: 03 ago. 2015.

SIMÕES, Jefferson. O humanismo como resgate ético à ciência tecnocrática. *IHU on-line - O ECOMenismo de Laudato Si: da crise ecológica à ecologia integral*, São Leopoldo, ano 15, n. 469, ago. 2015. Disponível em: <http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6033&secao=469>. Acesso em: 03 ago. 2015.

SINGER, Peter. *Libertação animal*. Tradução Marly Winckler. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.