

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

RONALD CORECHA BASTOS

A PLURIFUNCIONALIDADE DA SEGURANÇA ALIMENTAR NO MEIO AMBIENTE COMO DEVER DE SOLIDARIEDADE AGROAMBIENTAL

RONALD CORECHA BASTOS

A PLURIFUNCIONALIDADE DA SEGURANÇA ALIMENTAR NO MEIO AMBIENTE COMO DEVER DE SOLIDARIEDADE AGROAMBIENTAL

Tese apresentada para a obtenção do título de Doutor em Direitos Humanos e Meio Ambiente - Direito Agroambiental, da Universidade Federal do Pará.

Orientador: Prof. Dr. Antonio José de Mattos Neto.

Coorientadora: Prof^a. Dr^a. Carla Maria Amado Gomes, da Universidade de Lisboa.

Belém 2013

RONALD CORECHA BASTOS

A PLURIFUNCIONALIDADE DA SEGURANÇA ALIMENTAR NO MEIO AMBIENTE COMO DEVER DE SOLIDARIEDADE AGROAMBIENTAL

Tese apresentada para a obtenção do título de Doutor em Direitos Humanos e Meio Ambiente - Direito Agroambiental, da Universidade Federal do Pará.

Orientador: Prof. Dr. Antonio José de Mattos Neto

Coorientadora: Prof^a. Dr^a. Carla Maria Amado Gomes, da Universidade de Lisboa.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Antônio José de Mattos Neto (Presidente)

Profa. Dra. Syglea Rejane Magalhães Lopes (Examinadora Externa)

Profa. Dra. Luciana Costa da Fonseca

Profa, Dra, Eliane Cristina Moreira Pinto

Prof. Dr. José Heder Benatti.



AGRADECIMENTOS

Ao Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará, na pessoa de seu Coordenador, Professor Doutor Marcus Alan de Melo Gomes, Professores e Professoras, pelos ensinamentos e oportunidade de realizar o curso de doutorado, um sonho acalentado há muitos anos.

Ao Professor Doutor Antonio José de Mattos Neto, pela sua inestimável orientação, paciência e profundos conhecimentos jurídicos colocados sempre à disposição deste trabalho.

Ao Instituto do Direito Brasileiro da Universidade de Lisboa, em Portugal, na pessoa do Professor Doutor Fernando Araújo e da Professora Doutora Maria José Abreu, pela possibilidade de realização de parte da presente pesquisa nesta renomada Instituição de ensino.

À Professora Doutora Carla Maria Amado Gomes, pela sensibilidade em aceitar este projeto na qualidade de Coorientadora na Universidade de Lisboa, pela sua atenção, disponibilidade e pelo privilégio de compartilhar de sua cultura jurídica.

Aos discentes da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Pará, pelas atividades acadêmicas e pelos estudos que nos inspiram todos os dias.

Aos Servidores, Servidoras e Bolsistas do Programa de Pós Graduação em Direito da UFPA, Biblioteca Central da UFPA, Biblioteca do Instituto de Ciências Jurídicas da UFPA, Biblioteca do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA-UFPA), por toda ajuda que nos foi dispensada.

Aos funcionários e funcionárias da Biblioteca da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, pela assistência durante o estágio de doutorado.

À Biblioteca da Procuradoria Geral da República de Portugal, em Lisboa, pelo acesso ao seu acervo.

À FAO e à Biblioteca *David Lubin Memorial*, em Roma, na pessoa do Senhor Eric Hanson, pela rara oportunidade de pesquisar em seu rico acervo.

À CAPES, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, pela oportunidade de realização do PDSE - Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior, por meio da concessão de Bolsa de Estudo, fundamental para a elaboração de parte desta tese em Lisboa e em Roma.

Às Professoras Luciana Cruz, Heloísa Bellini e ao Professor Guido Oddenino, pelas lições em língua estrangeira.

À minha família e meus amigos, sem os quais não teria incentivo para iniciar e finalizar esta jornada.

Aos amigos de Lisboa – João Soares, Brigitte, Carlos, Sr. Coelho e família, Rubene, Joana, Silvio, Maria, André Meira e família, e os de Roma - Leonardo, Stefano, Marina, Felipa e Giada, que me apresentaram a cultura lisboeta e romana, e ajudaram muito este pesquisador a viver alguns meses longe de casa...

RESUMO

O presente trabalho trata da análise teórica da plurifuncionalidade da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no meio ambiente, que se sustenta como um dever de solidariedade agroambiental. O trabalho foi dividido em três partes, cada uma com dois capítulos, que foram desenvolvidos inicialmente com o estabelecimento do contexto em que se encontram os assuntos abordados, e finalizados com observações acerca das principais ideias estudadas, até a elaboração de considerações finais, que demonstram os resultados alcançados pelo trabalho. Utiliza-se a metodologia teórica e o raciocínio indutivo-crítico, pois se parte do estudo de um fenômeno individualizado, a SAN, para se prejetarem hipóteses que considerem seus efeitos e interações com o meio ambiente natural, para ao final buscar generalizar as soluções encontradas, notadamente a solidariedade em sua dimensão de dever jurídico. Procura-se sustentar a argumentação com obras de referência bibliográficas e outras produções científicas de entidades nacionais e estrangeiras. Discute-se introdutoriamente alguns motivos que levaram à realização da tese, quais sejam os graves problemas que envolvem a alimentação humana na contemporaneidade, destaca sua aproximação com os direitos humanos, especialmente com o princípio da solidariedade e suas características de transdisciplinaridade metodológica, que gera necessariamente efeitos em vários outros campos do conhecimento. São revisados criticamente conceitos firmados pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), especialmente os referentes ao direito à alimentação, direito a estar alimentado, soberania alimentar, Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), desnutrição, subnutrição e má nutrição. Considera-se a SAN em sua dimensão plurifuncional porque implica necessariamente em repercussões éticas e jurídicas no âmbito dos direitos humanos, a partir da ideia teórica da solidariedade, que é estudada desde a sua formação antiga, quando associada à virtude, até à modernidade e a aproximação com a política e o direito, entendida no presente como princípio que sustenta o dever jurídico ligado à gestão racional de bens ambientais voltados à alimentação, delimitados em especial no direito agroambiental, percebendo-se a solidariedade então como fundamento de direitos, valor superior qualificada pela fraternidade, e ao mesmo tempo prevista em documentos internacionais de direitos humanos e em diversas constituições. Os interesses difusos são necessariamente

examinados, pois a SAN é um interesse geral da sociedade humana, e implica na preservação dos bens ambientais alimentares, considerados indivisíveis na visão solidária, que deve ser integrada aos valores liberdade e igualdade, tornando-os princípios com interpretação mais humana, limitando seu exercício absoluto e ainda justificando-os. A ideia de solidariedade faz com que seja possível chegar aos direitos partindo do dever agroambiental e, diante das várias correntes teóricas que tratam do dever jurídico, considera-se que seja autônomo em relação ao direito subjetivo, mas traduzindo deveres ligados a finalidades sociais, de interesse público, que se manifestam em ambiente democrático, podendo o dever agroambiental ser considerado fenômeno com raízes de ética pública, com elevados valores ambientais, decisivos em sua dimensão jurídica de obrigações e responsabilidades, de todos em relação a todos, inclusive com normas objetivas nacionais e internacionais de proteção de bens agroambientais. Sustenta-se que nesse sentido a ética pública ligada à ética ambiental pode ser decisiva na observância ao direito, para além do convencimento meramente externo, mas enquanto manifestação também interna, ética, que carrega de sentido o dever jurídico solidário ligado à plurifuncionalidade da SAN. Também são elaboradas críticas à tradicional argumentação acerca dos direitos das gerações futuras, pela imprecisão e incerteza científica que os cinge, afastando-os da possibilidade de figurarem como objeto do direito, para assentar que os direitos de que se falam são precisamente traduzidos como deveres das gerações presentes, sendo estes deveres o vínculo jurídico entre gerações sucessivas. Nesse sentido, a solidariedade intergeracional passa a ter um liame jurídico contínuo, estudado através da teoria dos direitos fundamentais, o que lhe confere como característica a fluidez entre as gerações, e que por isso exige o aproveitamento racional dos recursos ambientais naturais, amparado nos princípios da precaução e informação, na ética da responsabilidade dirigida a todas as gerações, que demanda a incorporação de longo tempo nas ações humanas, que possibilite a ampla educação ambiental, e o desenvolvimento do pensamento altruísta, transtemporal, que considere problemas ambientais transfonteiriços e os bens ambientais naturais finitos, sendo indispensável conscientização da geração presente e de sua classe política para a afirmação da solidariedade. Estuda-se ainda que o dever de gestão racional dos bens ambientais naturais alimentares é dever de solidariedade, pois se considera que cada indivíduo usa uma parcela imaterial e indivisa desse bem coletivo, que pode ser público ou privado, mas que se sujeita à

solidariedade. Nesse contexto só prevalece o direito de propriedade, em relação aos seus atributos tradicionais, se o objetivo comum de preservação dos bens ambientais alimentares não fornecer uma justificativa suficiente para impor readequação da atividade, abstenção de conduta, ou mesmo medidas sancionadoras decorrentes de responsabilização objetiva. Finalmente, enquanto contribuição científica, o trabalho apresenta um ensaio para a construção das características do dever de solidariedade agroambiental, quais sejam, o seu objeto e os sujeitos, a sua estrutura, que abrange a natureza das obrigações dele decorrente, e o regime principiológico. A conclusão geral apresentada é que o dever de solidariedade agroambiental, demonstrado sua ocorrência pela plurifuncionalidade da SAN, corresponde à ideia de justiça e moralidade política, fenômeno no qual é percebida intensa conexão entre o direito e a ética ambiental, compreensão relevante para resolução de conflitos que envolvam alimentação humana e a utilização de bens ambientais naturais.

Palavras-Chave: Segurança Alimentar e Nutricional. Direito Ambiental; Solidariedade; Dever Jurídico.

ABSTRACT

This paper addresses the theoretical analysis of the multifunction in the Food Nutritional Security in the environment, which sustains itself as a duty of agrienvironment solidarity. The paper was divided into three parts, each with two chapters, which were initially developed with the establishment of the context in which they are the subject in discussion, and finalized with comments on the main ideas studied until the preparation of final remarks, which shows the results achieved by it. Uses the theoretical methodology and inductive critical reasoning, because the study was part of an individualized phenomenon, the Food Nutritional Security, to display hypotheses that consider their effects and interactions with the natural environment, then to the end seek to generalize the solutions found, remarkably solidarity in its dimension of legal duty. Seeks to support the argumentation with bibliographic references and other scientific domestic production and foreign entities. Firstly, it discusses some reasons that led to the realization of the thesis, what are the major problems involving human ingestion in contemporary, displays the nearness to human rights, especially with the principle of solidarity and their multidisciplinary methodological characteristics that necessarily generates effects in various other fields of knowledge. Concepts executed by the United Nations Food and Agriculture Organization, especially regarding the right to food, right to be fed, food sovereignty, Food Security and innutrition, under nutrition and malnutrition are critically reviewed. Food Nutritional Security is considered in its multifunctional dimension because it necessarily involves ethical and legal implications related to human rights, from the theoretical idea of solidarity, which is studied from its old training, when united with virtue, to modernity and the closeness to politics and the law, understood in this principle that supports the legal duty bound to rational management of environmental goods geared to food, particularly in agri-environment law, perceiving solidarity as the foundation of rights, upper value qualified fraternity, while under relevant international human rights documents and in several constitutions. The diffuse interests are necessarily examined, because the Food Nutritional Security is a general interest of human society, and implies the preservation of food environmental goods, considered inseparable solidarity in view, which should be integrated into freedom and equality values, making more human principle interpretations, limiting its complete exercise and even justifying them. The

idea of solidarity makes it possible to get the rights from agri-environment duty in the presence of the various theoretical approaches that deal with the legal duty, it is considered to be autonomous in relation to the subjective right, but translating duties linked to social purposes of public interest, that manifested in a democratic environment, and the agri-environment could be considered a phenomenon with public ethics background, with high environmental values, decisive in its legal dimension of obligations and responsibilities of all in relation to all, also national objective standards and international protection of agro-environmental goods. It is discussed that the public ethics allied to environmental ethics can be crucial in compliance with the law, merely beyond the outward persuasion, but likewise as internal manifestation ethics, which carries the sense of solidary legal duty connected to the multifunction of Food Nutritional Security. There are traditional arguments critiques about the future generation rights, for its vagueness and uncertainty that scientific gird up, and puts away from the possibility of appearing as an object of law are also prepared to settle the rights of spoken are accurately translated as present generation duties, these duties being the legal relationship between successive generations. Therefore, intergenerational solidarity is starting to have a continual legal bond, studied through the theory of fundamental rights, which gives it the fluidity characteristic between generations, and consequently requires the rational utilization of natural environmental resources, supported the principles and the precautionary information, the ethics of responsibility towards all generations, who demands the incorporation of long time in human actions, which enables the wide environmental education, and the development of unselfish thought, which considers the environmental boundary problems and limited natural environment assets, being indispensable the awareness of this generation and its political class to the statement of solidarity. Studying further that the duty of rational management of natural food environmental goods is the duty of solidarity, because it is considered that each individual uses an immaterial portion of this undivided collective good, which may be public or private, but that is submitted to solidarity. In this framework only prevails property rights in relation to their traditional qualities, the common goal of preserving food environmental goods does not provide a satisfactory basis for striking readjustment of activity, abstention from conduct, or even punitive accountability measures under objective justification. Finally, as a scientific contribution, this work presents an essay for the construction characteristics of the

agri-environment solidarity duty, what are they, its object and subject, its structure, covering the nature of the obligations hereunder, and principal rules. The general conclusion is presented that the agri-environment solidarity duty shown by its occurrence Food Nutritional Security corresponds to the idea of justice and political morality, a phenomenon in which it is alleged a powerful connection between law and environmental ethics, relevant for understanding human conflicts and involving the use of natural environmental goods.

Keywords: Food and Nutritional Security. Environmental Law. Solidarity. Legal Duty.

RIASSUNTO

Il presente lavoro tratta dell'analisi teorica della plurifunzionalità della Sicurezza Alimentare e Nutrizionale (SAN) nell'ambiente, sostenuta come un dovere di solidarietà agroambientale. Il lavoro è stato diviso in tre parti, ciacuna di due capitoli, che sono state sviluppate inizialmente stabilendo il contesto in cui si trovano gli argomenti trattati e finalizzati con osservazioni circa le principali idee studiate, fino all'elaborazione di considerazioni finali che dimostrano i risultati raggiunti dal lavoro. Viene utilizzata la metodologia teorica e il raziocinio induttivo-critico poiché si parte dallo studio di un fenomeno individualizzato, la SAN, per progettare ipotesi che considerino i loro effetti e le loro interazioni con l'ambiente naturale, per poi cercare di generalizzare le soluzioni trovate, specialmente la solidarietà nella sua dimensione di dovere giuridico. Si cerca di sostenere l'argomento con opere di riferimento bibliografico e altre produzioni scientifiche di enti nazionali e stranieri. Si discutono introduttoriamente alcuni motivi cha hanno portato alla realizzazione della tesi e quali sono i gravi problemi che coinvolgono l'alimentazione umana nella contemporaneità. Si mette in risalto la sua approssimazione con i diritti umani, specialmente con il principio della solidarietà e le sue caratteristiche di transdisciplinarità metodologica, altri campi della conoscenza. Sono rivisti criticamente concetti dall'organizzazione delle Nazioni Unite per l'Agricoltura e l'Alimentazione (FAO), specialmente quelli riguardanti il diritto all'alimentazione, il diritto ad essere alimentato, la sovranità alimentare, la Sicurezza Alimentare e Nutrizionale (SAN), la denutrizione e la mal nutrizione. La SAN viene considerata nella sua dimensione plurifunzionale perché implica necessariamente ripercussioni etiche e giuridiche nell'ambito dei diritti umani, a partire dall'idea teorica della solidarietà che è studiata dalla sua formazione antica, quando era associata alla virtù, fino alla modernità e all'avvicinamento alla politica e al diritto, intesa ai giorni nostri come principio che sostiene il dovere giuridico legato alla gestione razionale di beni ambientali rivolti all'alimentazione, delimitati specialmente all'interno del diritto ambientale. considerando quindi la solidarietà come fondamento di diritti, valore superiore qualificato dalla fraternità e allo stesso tempo prevista in documenti internazionali dei diritti umani e in diverse costituzioni. Gli ineressi diffusi sono necessariamente esaminati poiché la SAN è un interesse generale della società umana e implica la

salvaguardia dei beni ambientali alimentari, considerati indivisibili nella visione solidale, che deve essere integrata ai valori quali la libertà e l'uguaglianza, rendendoli principi di interpretazione più umana, limitando il loro esercizio assoluto e ancora giustificandoli. L'idea di solidarietà fa sì che sia possibile arrivare ai diritti partendo dal dovere agroambientale e, di fronte a varie correnti teoriche che trattano il dovere giuridico, si considera che sia autonomo rispetto al diritto soggettivo, ma traducendo doveri legati a finalità sociali di interesse pubblico che si manifestano in un ambiente democratico, dal momento in cui il dovere agroambientale è considerato un fenomeno che ha le radici nell'etica pubblica, con elevati valori ambientali decisivi nella sua dimensione giuridica di obblighi e responsabilità di tutti riguardo a tutti, oltretutto con norme oggettive nazionali e internazionali di protezione di beni agroambientali. Si ritiene che in questo senso l'etica pubblica legata all'etica ambientale possa essere decisiva nell'osservanza del diritto, oltre al convincimento meramente esterno, ma in quanto manifestazione anche interna, etica, che carica di senso il dovere giuridico solidale legato alla plurifunzionalità della SAN. Inoltre vengono elaborate critiche al tradizionale argomento circa i diritti delle generazioni future, per l'imprecisione e l'incertezza scientifica che li cinge, allontanandoli dalla possibilità di figurare come oggetti del diritto, per stabilire che i diritti di cui si parla sono precisamente tradotti come doveri delle generazioni presenti, essendo questi doveri il vincolo giuridico tra generazioni successive. In questo senso la solidarietà intergenerazionale passa ad avere un legame giuridico continuo, studiato attraverso la teoria dei diritti fondamentali, cosa che gli conferisce come caratteristica la fluidità tra generazioni e per questo esige l'uso razionale delle risorse ambientali naturali, fondato sui principi della precauzione e dell'informazione, sull'etica della responsabilità rivolta a tutte le generazioni, che richiede una lunga incorporazione nelle azioni umane che rende possibile un'ampia educazione ambientale e lo sviluppo del pensiero altruista, extratemporale, che consideri i problemi ambientali transnazionali e i beni ambientali naturali finiti, essendo indispensabile la consapevolezza della generazione presente e della sua classe politica per l'affermazione della solidarietà. Si studia inoltre che il dovere di gestione razionale dei beni ambientali naturali alimentari è un dovere di solidarietà, dal momento che si considera che ogni individuo usa una parte immateriale e indivisa di questo bene collettivo che può essere pubblico o privato ma che è soggetto alla solidarietà. In questo contesto il diritto di proprietà, in rapporto ai suoi attributi tradizionali, prevale

solo se l'obiettivo comune di salvaguardia dei beni ambientali alimentari non fornisce una giustificazione sufficiente ad imporre il riadeguamento dell'attività, l'astensione della condotta oppure misure sanzionatrici decorrenti da una responsabilità oggettiva. Infine, in quanto contributo scientifico, il lavoro presenta un saggio per la costruzione delle caratteristiche del dovere di solidarietà agroambientale, qualunque esse siano, il loro oggetto e i soggetti, la sua struttura che coinvolge la natura degli obblighi decorrenti e il regime principiologico. La conclusione generale presentata è che il dovere di solidarietà agroambientale, dimostrata la sua necessità per la plurifunzionalità della SAN, corrisponde all'idea di giustizia e moralità politica, fenomeno in cui è percepita un'intensa connessione tra il diritto e l'etica ambientale, comprensione rilevante per la soluzione dei conflitti che coinvolgono l'alimentazione umana e l'utilizzazione di beni ambientali naturali.

Parole chiave: Sicurezza Alimentare e Nutrizionale. Diritto ambientale. La solidarietà, dovere legale.

LISTA DE ABREVIATURAS DE NORMAS

CC-BR Código Civil Brasileiro.

CC-PT Código Civil Português.

CR-BR Constituição da República Federativa do Brasil.

CR-PT Constituição da República Portuguesa.

CR-IT Constituição da República Italiana.

LBA-PT Lei de Bases do Ambiente de Portugal (Lei n° 11/87).

PNMA Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6938/81).

SISAN Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei nº

11.346/2006).

LISTA DE TRATADOS, CONVENÇÕES E PACTOS INTERNACIONAIS

Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948).

Conferência da ONU sobre Direitos Humanos (Teerã, 1968).

Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966).

Conferência de Estocolmo (1972).

Conferência de Den Bosh sobre agricultura e meio ambiente (1991).

Il Conferência da ONU sobre meio ambiente e desenvolvimento ECO (Rio de Janeiro,1992).

Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (Viena, 1993).

Cúpula Mundial sobre a Alimentação (1996).

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

RGAA Recursos Genéticos para a Alimentação e Agricultura.

FAO Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura.

NMMA Necessidade Mínima de Energia Alimentar.

ONU Organização das Nações Unidas.

OGM Organismos Geneticamente Modificados.

PESA Programa Especial para a Segurança Alimentar.

SAN Segurança Alimentar e Nutricional.

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	12
	PARTE I - A SEGURANÇA ALIMENTAR E SUA PLURIFUNCIONALIDADE	19
	CAPÍTULO I DISTINÇÕES CONCEITUAIS PRELIMINARES	22
1	CONCEITOS ADOTADOS PELA FAO	22
1.1	Direito à alimentação	22
1.2	Direito a estar alimentado	23
1.3	Soberania alimentar	25
1.4	Segurança alimentar e nutricional (SAN)	26
1.5	Desnutrição, subnutrição e má nutrição	28
	CAPÍTULO II A PLURIFUNCIONALIDADE COMO ESSÊNCIA	30
1	DA SANO ESTADO DA SAN NO CONTEXTO DOS DIREITOS HUMANOS	30
2	SOBRE A PLURIFUNCIONALIDADE	41
	PARTE II - A SOLIDARIEDADE	55
	CAPÍTULO I HISTÓRICO DA SOLIDARIEDADE	58
1	A SOLIDARIEDADE NO MUNDO ANTIGO	58
2	A SOLIDARIEDADE NO MUNDO MODERNO	61
	CAPÍTULO II A SOLIDARIEDADE COMO FUNDAMENTO DE DIREITOS	66
	PARTE III DEVER DE SOLIDARIEDADE: EM BUSCA DE FUNDAMENTAÇÃO PARA A PLURIFUNCIONALIDADE DA SEGURANÇA ALIMENTAR NO MEIO AMBIENTE	76
	CAPÍTULO I DEVER JURÍDICO	79
1	REVISITA TEÓRICA	79
2	A ÉTICA COMO COMPONENTE DECISIVA DO DEVER JURÍDICO	86
2.1	Justificação ética de obediência ao direito	89
2.2	Ética ambiental: intensa conexão com o direito	97

	CAPÍTULO II DEVER DE SOLIDARIEDADE, MEIO AMBIENTE E SEGURANÇA ALIMENTAR	101
1	O ENFRAQUECIMENTO CONTEMPORÂNEO DO IMPERATIVO ÉTICO DE SOLIDARIEDADE INTERGERACIONAL E A	103
1.1	PROTEÇÃO AMBIENTAL Perspectiva filosófica e ética da responsabilidade com o futuro	104
1.2	Perspectiva jurídica da solidariedade intergeracional	107
1.3	Perspectiva dogmática jusfundamental da solidariedade intergeracional	112
1.3.1	Direitos abrangidos pelo dever de proteção	112
1.3.2	Quantas gerações futuras são alcançadas pelo dever de proteção	117
1.3.3	Ponderação com os direitos das gerações presentes	117
1.3.4	Instrumentos jurídicos para a proteção dos direitos das gerações futuras	118
2	GESTÃO RACIONAL DE BENS AMBIENTAIS VOLTADOS À ALIMENTAÇÃO: NÚCLEO E DELIMITAÇÃO JURÍDICA DO DEVER DE SOLIDARIEDADE AGROAMBIENTAL	122
3	CONSTRUÇÃO DO DEVER DE SOLIDARIEDADE AGROAMBIENTAL	128
3.1	Objeto e sujeitos	128
3.1.1	Bens ambientais naturais alimentares enquanto bens coletivos	132
3.1.2	Uso coletivo de bens ambientais naturais alimentares e direito de propriedade	136
3.1.3	Interessados no uso e obrigados à proteção dos bens ambientais naturais alimentares	140
3.2	Estrutura do dever de solidariedade agroambiental	144
3.2.1	Obrigações de non facere, de pati, de facere	145
3.2.2	Regime principiológico do dever de solidariedade agroambiental	146
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	151
	REFERÊNCIAS	158

INTRODUÇÃO

Dentre as importantes demandas que envolvem os direitos humanos na atualidade, tem-se a necessidade de estudos que aprofundem discussões e possam subsidiar ações para debelar as condições mais vis de degradação da dignidade humana.

Essa degradação possui um sentido mais preciso e visceral quando atinge a alimentação (base para que o ser humano possa usufruir bem estar, juntamente com seu núcleo familiar ou grupo social), mas também, nesse contexto, outras formas de atentar-se contra a dignidade humana podem se manifestar, e estão interligadas por meio de práticas ambientais não sustentáveis, e também a ocorrência de exploração econômica predatória, que são decisivos para o problema da alimentação de grandes contingentes populacionais, notadamente nos países pobres e nos denominados 'emergentes'.

Atente-se que a área de abordagem deste trabalho está ligada aos direitos humanos, por isso é conveniente que se exponha, inicialmente, um quadro amplo acerca dos desafios reais para a ciência, no que concerne mais precisamente à questão da alimentação humana, com o intuito de se ter em conta a profundidade do problema.

Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO):

Mais de um bilhão de pessoas estão subnutridas no mundo. Mais de dois bilhões sofrem com a falta de vitaminas e minerais essenciais em sua alimentação. Aproximadamente seis milhões de crianças morrem todos os anos de subnutrição ou doenças relacionadas, o que significa a metade de todas as mortes evitáveis neste segmento. A maioria destas mazelas causadas pela fome e subnutrição são camponeses, mulheres e jovens em áreas rurais e sem acesso a recursos produtivos (UNITED NATIONS; FAO, 2010, p. 1).

Mesmo afastando diretamente a fome como objeto da presente monografia, ao fim e ao cabo, o que se produz cientificamente nesta seara da alimentação deve possuir um mínimo ético de contribuir para evitar que esse mal ocorra.

Desde tempos imemoriais¹, o *homo sapiens* trava uma árdua luta pela sobrevivência e evitar o flagelo da fome, por ser um fenômeno natural, sempre foi um desafio que atravessou os séculos e, por óbvio, o acompanhará até o fim de sua existência enquanto gênero humano. Vê-se que há muito trabalho para a academia nesse caminho.

Sobretudo no recente Século XX, a partir da Segunda Guerra Mundial, a comunidade internacional centrou seus esforços, do ponto de vista político e jurídico, em erradicar a fome e garantir a segurança alimentar mundial.

Para Zeledón, (2003, p. 233):

Historicamente o tema da alimentação tem tido uma larga e profunda jurídica. Seguramente muitos em constitucionalistas não encontram nenhum direito consagrado em tal sentido, ou o operador do direito talvez não perceba um ordenamento acabado sobre a matéria. Mas essa expressão reducionista constitui uma visão equivocada. Porque internamente o tema é vinculado à proteção da vida e saúde das pessoas, com normas concretas até em relação aos princípios dos direitos fundamentais da primeira geração. Além do mais no âmbito internacional dos tratados e convênios, há um rico conjunto normativo, devidamente integrado no direito interno, donde a alimentação passa a ser direito de segunda e até terceira geração de direitos humanos.

A FAO considera, a partir de estudos de Bultrini, que:

Para além de iniciativas alimentares anteriores que não foram abordadas no marco dos princípios dos direitos humanos, a Cúpula Mundial sobre a Alimentação de 1996 e seu prolongamento tem impulsionado profundas mudanças nesta situação. O trabalho da Oficina do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, o seu Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais, e a FAO, têm permitido precisar o conteúdo do direito à alimentação. Hoje, o esforço para garantir que toda pessoa tenha acesso regular a uma alimentação adequada é considerado não só um imperativo moral [...], sim também como a realização mesma de um direito humano básico (FAO, 2010, p. 1).

Assente-se que o Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais das Nações Unidas já considerou que o direito à alimentação adequada está

-

¹ "A Pré-história é o período do aparecimento do homem. O seu estudo é muito difícil, pois depende da análise de documentos não escritos, como restos de armas, utensílios de uso diário, pinturas, desenhos etc. [...] As pesquisas indicam que o gênero *Homo* apareceu durante o espaço de tempo que vai de 1 milhão a 600.000 anos a.C." (ARRUDA, 1991, p. 29).

inseparavelmente vinculado à dignidade inerente à pessoa humana e é indispensável para o desfrute de outros direitos humanos consagrados na Carta Internacional de Direitos Humanos e [...] requer a adoção de políticas econômicas, ambientais e sociais adequadas nos planos nacional e internacional, orientadas à erradicação da pobreza e ao desfrute de todos os direitos humanos por todos².

Então, pode-se considerar como pressuposto para alguns dos direitos humanos, a própria valorização e observância do direito à alimentação que, enquanto direito social, tende a proporcionar consideráveis avanços na concretização da dignidade humana e o fortalecimento da esperança de se viver em condições para além do acesso aos alimentos, numa dimensão expansiva em que se considere o amplo impacto da alimentação no âmbito de outros direitos humanos, adentrando-se em questões profundas acerca da consecução da própria Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), mais ampla e complexa, enquanto direito de solidariedade.

Mas com relação à vinculação do direito à alimentação, parece não restar dúvidas acerca da sua juridicidade no âmbito da comunidade internacional, tendo a FAO já se manifestado:

O direito à alimentação é uma obrigação juridicamente vinculante para os 160 Estados Partes do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1966 e que entrou em vigor em 1976³. Como ocorre com todos os direitos humanos, o principal desafio inerente ao direito à alimentação é determinar a forma mais efetiva de aplicá-lo, quer dizer, de que maneira pode dar-se efetividade concreta no plano

2

²"El derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos [...] requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos".

³Artigo 11 / 1: "The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to an adequate standart of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions. The States Parties will take appropriate steps to ensure the realization of this right, recognizing to this effect the essential importance of international based on free consent". 2: "The States Parties to the present Covenant, recognizing the fundamental right of everyone to be free from hunger, shall take, individually and though international cooperation, the measures, including specific programmes, which are needed: (a) To improve methods of production, conservation and distribution of food by making full use of technical and scientific knowledge, by disseminating knowledge of the principles of nutrition and by developing or reforming agrarian systems in such a way as to achieve the most efficient development and utilization of natural resources".

nacional e como proceder para obrigar as autoridades públicas a prestar contas de sua atuação ou do descumprimento dos seus deveres (FAO, 2010, p. 2).

Embora o direito à alimentação possa ser examinado sob diversas matizes, este trabalho tem como objetivo aproximá-lo da problemática ambiental e estudar, a partir dessa aproximação, a consecução da SAN, que se pretende fundamentar num dever de solidariedade agroambiental.

Como bem assenta Ferrer:

A questão ambiental obriga a reconsiderar algumas das categorias jurídicas que tradicionalmente se vem trabalhando e que se revelam claramente insuficientes para resolver a rica problemática provocada pela proteção do ambiente. [...] Uma das mais importantes transformações das estruturas tradicionais é a generalização do princípio da solidariedade como autêntico princípio jurídico formalizado, gerador de obrigações exigíveis no seio das relações sociais, inclusive naquelas que aparecem como bastante débeis para os critérios com que hoje se opera. Este princípio da solidariedade ultrapassaria o estado das considerações éticas, pseudo-caritativas, que o acompanha, para instalar-se no terreno do jurídico (1994, p. 77-8).

É bastante clara esta necessidade no mundo jurídico quando se analisa o problema da SAN e a sua plurifuncionalidade, que impõe a construção de um novo paradigma teórico, ou "categoria jurídica", a partir das considerações acerca dos bens ambientais nos quais os impactos para a consecução daquela podem ter efeitos.

Considerando-se a SAN contemporaneamente como "a garantia de que todas as pessoas tenham em todo momento acesso material e econômico aos alimentos que necessitam para levar uma vida ativa e saudável, preservando-se os recursos naturais e com a crescente eliminação da poluição associada ao processo alimentar" (ZIBETTI, 2004, p. 127), e a observância da própria cultura alimentar dos povos, implica na reflexão de várias questões pertinentes ao problema da alimentação humana daí a necessidade de novas abordagens que tratem da complexa relação da solidariedade e sua aproximação com o direito.

Propõe-se neste trabalho, estudar o desenvolvimento da SAN como um dos direitos humanos atualmente reconhecidos⁴, por ser uma das mais universais,

_

⁴Por meio de tratados internacionais, como a Cúpula Mundial sobre a Alimentação, de 1996, que consistiu em precedente importante para o desenvolvimento teórico da SAN.

urgentes e relevantes preocupações científicas de caráter transversal – e por isso é também fenômeno de repercussão jurídica, que produz implicações relevantes na própria interpretação de outros direitos humanos.

Vê-se que na noção mencionada há o destaque para que: 1) 'todas' as pessoas estejam em uma situação de SAN (seu caráter de direito de solidariedade ou terceira dimensão); 2) o acesso tanto material quanto econômico (seu caráter de inclusão social e econômica); 3) a 'vida ativa e saudável' (realçando a qualidade de vida e saúde por meio dos alimentos); 4) a obediência aos preceitos ambientais (tanto nos ciclos da produção agroalimentar, quanto na prevenção contra ações potencialmente poluidoras). O respeito aos aspectos culturais da alimentação humana reflete a atenção à manifestação que congraça, reúne e perpetua tradições entre famílias, grupos e gerações dos diversos povos e que também se perde sem a SAN.

Estuda-se a SAN como fenômeno científico de caráter transversal (transdisciplinar), derivados da transdisciplinaridade, e para Gustin (2002, p.25):

representa a produção de uma teoria única a partir de campos de conhecimento antes compreendidos como autônomos, sendo uma tendência metodológica que emerge com força. Exige nova linguagem, dialógica e interativa. É um avanço metodológico relevante, pois até muito recentemente (segunda metade do século XX), predominaram a unidisciplinaridade e a metodologia monográfica. Ocorre que no Pós Guerra houve uma mudança de rumos dada a realidade cada vez mais complexa, que passou a ser problematizada a partir da pluridisciplinaridade e, após, pela interdisciplinaridade.

Para as autoras, a pluridisciplinaridade representa a cooperação teórica entre campos do conhecimento antes distanciados e a interdisciplinaridade é um avanço em relação à 'cooperação', pois passa a preponderar a 'coordenação' de disciplinas conexas (GUSTIN, 2002, p. 25).

A SAN reflete então o momento atual da metodologia transdisciplinar. Busca-se a construção de uma "teoria única" a partir de campos de conhecimento antes compreendidos como autônomos.

Como assinalado, o problema da alimentação, como grande desafio da humanidade, teve a atenção de estudiosos desde o início do século XX e apresentou um desenvolvimento bem acentuado a partir daquele período. No Brasil, destaca-se o médico Josué de Castro, que escreveu, em 1946, a sua obra

fundamental *Geografia da Fome*, que tratou de maneira científica esse problema, mas que já estudava o assunto desde 1933, quando lançou *O Problema da alimentação no Brasil* (JOSUÉ DE CASTRO, não paginado, 2011).

Neste primeiro quartel do século XXI, os estudos acerca do tema consideram que a sua abrangência difusa pressupõe que as ações ou omissões que afetem a alimentação humana – daí a solidariedade - são concretas e não podem mais ser ignoradas pelo direito. A alimentação deixa de ser, contemporaneamente, uma questão ligada a um ou outro campo do conhecimento, isoladamente considerado, como a ética, política, medicina, nutrição, agricultura, economia, sociologia, história, antropologia, estatística etc., para pretender desenvolver-se num plano de teoria única, mas exigente de "nova linguagem, dialógica e interativa", não mais isolada, ou hermeticamente compartimentada ou apenas com casuais relações com outros campos do conhecimento; é, em parte, também a afirmação da alternativa metodológica da transdisciplinaridade.

Procura-se compreender a alimentação sob o ponto de vista jurídico, a partir de uma fundamentação teórica ligada à solidariedade, mais precisamente a um dever solidário sob o ponto de vista dos bens ambientais que a SAN exige para a sua plena consecução.

A sensível relação entre a SAN e os bens ambientais naturais, ainda carentes de estudos mais aprofundados, influenciou na decisão de realizar este trabalho. Os desdobramentos desta complexa questão, obviamente impossíveis de serem esgotados num só esforço, são fascinantes. Investigar e trazer à discussão elementos que possam desnudar os limites da produção alimentar a qualquer custo e consequências num plano ambiental frágil e dependente de ciclos biológicos próprios, coloca em xeque as concepções produtivistas mais radicais - e já em relação às gerações atuais.

Em síntese, o que se pretende é contribuir para a afirmação da dimensão jurídica da solidariedade, trabalhada como fundamento principiológico do dever de proteção dos bens agroambientais, a favorecer a SAN.

Sob o ponto de vista formal, é relevante mencionar alguns aspectos metodológicos.

Buscou-se apoiar a tese em método que respalde o rigor e a eficácia correspondentes à abordagem científica.

Considera-se que o termo ciência "constitui-se na fração da realidade que pode ser empiricamente examinada e proposições cuja validade não depende de juízos de valor ou pressupostos metafísicos - (seu) princípio geral é que devemos adotar o tratamento mais rigoroso disponível e que o nosso procedimento seja eficiente" (CASTRO, 1977, p. 92)⁵.

Nesse sentido a possibilidade de construção teórica da SAN enquanto fenômeno plurifuncional, no meio ambiente natural ("fração da realidade"), que apresenta como fundamento, para tanto, a dimensão ética e jurídica da solidariedade, aqui é explicitada por meio do dever jurídico ("proposição").

A vertente teórico-metodológica, sob a qual se desenvolverá este trabalho, é a jurídico-teórica, porque "enuncia os aspectos conceituais, ideológicos e doutrinários [da SAN], na área teórico-geral" [dos direitos fundamentais]⁶ (GUSTIN, 2002, p. 41-2).

Isto não significa, porém, que as investigações inseridas nesta vertente não tenham natureza aplicada, visto que "toda investigação teórica, no campo das ciências sociais aplicadas, deve visar uma aplicação prática" (GUSTIN, 2002, p. 42)⁷. Daí porque a importância do estudo da SAN associada ao meio ambiente, fenômeno ligado aos direitos fundamentais e que realça a problemática da sustentabilidade alimentar, concretamente.

A metodologia que se pretende adotar tem como base ainda o raciocínio indutivo-crítico, pois se partirá da explicitação de um fenômeno mais simples, no caso, a SAN, para projetarem-se hipóteses que considerem seus efeitos no meio ambiente natural, e, ao final, buscar generalizar as soluções encontradas, como a afirmação da solidariedade e sua dimensão de dever jurídico; procurar-se-á desenvolver um estudo sequencial do fenômeno mais simples e suas dificuldades, partindo-se das raízes teóricas do problema.

-

⁵Para Bunge, ciência "é a busca crítica de ou para a utilização de padrões nas ideias, na natureza ou na sociedade. Uma ciência pode ser formal ou factual: a primeira, se referir a construtos, a segunda, a fatos" (BUNGE, 2006, p. 54).

⁶Colchetes inseridos no texto original para melhor compreensão do aspecto metodológico deste trabalho.

⁷Bunge entende que [as ciências fatuais] "têm necessidade de procedimentos empíricos, como a mensuração, ao lado de procedimentos conceituais, como a observação" (BUNGE, 2006, p. 54).

Por fim, nesse estudo teórico a respeito da SAN e sua plurifuncionalidade no meio ambiente, procurar-se-á sustentar a argumentação com estudos dentre obras bibliográficas, nacionais e estrangeiras, de entidades internacionais, órgãos públicos brasileiros, organizações não governamentais e demais instituições que tenham relação com o objeto de estudo.

Para a sua realização, registre-se o trabalho desenvolvido fora do País, na Universidade de Lisboa e na sede da Procuradoria Geral da República Portuguesa, onde foi possível estabelecer parte do seu arcabouço teórico, e na sede da FAO, em Roma, cujas publicações foram fundamentais para perceber, com clareza, os conceitos adotados por aquela respeitável instituição das Nações Unidas e que influenciam decisivamente o direito internacional e em especial o direito internacional dos direitos humanos.

PARTE I- A SEGURANÇA ALIMENTAR E SUA PLURIFUNCIONALIDADE

Os estudos a respeito da SAN vêm se desenvolvendo com mais importância na contemporaneidade. A partir de convenções internacionais e notadamente pela criação da FAO, em 1945, os estados, ao menos oficialmente, vêm se inclinando a encaminhar ações políticas que favoreçam sua consecução.

É possível afirmar então que formalmente a SAN tem obtido maior atenção de organismos internacionais e a FAO, em sentido mais empírico, procura estabelecer alguns métodos objetivos para o seu tratamento:

A FAO adota 06 indicadores de SAN, que buscam sistematizar um método de aferição internacional, considerados básicos para se chegar às conclusões sobre as condições alimentares da população de cada país. São os seguintes indicadores de segurança alimentar: 1) Carência e consumo de alimentos (1.1 carência alimentar; 1.2 necessidades alimentares; 1.3 alimentação/consumo; composição nutricional; 1.5 principais produtos/consumo); 2) Produção de alimentos; 3) Comércio de alimentos; 4) Macro e socioeconômicos (4.1 população; 4.2 agregados macro econômicos; 4.3 pobreza; 4.4 desigualdade no acesso a alimentos; 4.5 taxa de alfabetização); 5) Agrícolas (5.1 insumos agrícolas; 5.2 solo; 5.3 insumos; 5.4 investimentos em agricultura); 6) Saúde, nutrição e saneamento (2010, não paginado).

No entanto, percebem-se preocupações demasiadas com a *produção* de alimentos, embora haja uma questão central mais problemática, traduzida pelo *acesso* aos alimentos, já que, segundo atuais pesquisas da FAO, a humanidade produz mais alimentos do que consome.

Tanto a produção como o acesso aos alimentos numa determinada localidade ou em relação a uma sociedade, não são propriamente o objeto deste trabalho, mas ambas as circunstâncias estão teórica e intrinsecamente ligadas ao problema dos impactos que as ações para a SAN podem acarretar ao meio ambiente, precisamente sobre os bens ambientais.

O jurista costarriquenho Zeledón, em obra que trata profundamente da relação entre Direito Agrário e Direitos Humanos (2003), foi um dos primeiros juristas a utilizar-se da expressão *plurifuncionalidade* para se referir a uma das características mais marcantes da SAN. Como se verá, vive-se um tempo em que o direito, ainda que de maneira bem embrionária, recebe em suas estruturas nova oxigenação. A partir do entendimento ético de que se torna inaceitável o flagelo da insegurança alimentar, pelo interesse de toda a humanidade, o valor e princípio SAN influencia, marca e condiciona a interpretação de grande parte do direito e dos direitos humanos ligados à proteção ambiental, esta mais próxima do objeto desta monografia.

Nesse sentido, considera-se a primeira parte do trabalho dividida em dois Capítulos. No primeiro, alguns conceitos serão ensaiados, os quais deverão ser utilizados durante o desenvolvimento do texto; no outro, será explicitado o fenômeno da plurifuncionalidade da SAN, como balizamentos indispensáveis para se alcançar a sustentação teórica da tese acerca da dimensão jurídica da solidariedade, a apoiar o dever de proteção dos bens agroambientais.

O Capítulo I apresentará em seu conteúdo, a explicitação do entendimento da FAO, que é uma referência inicial para este estudo⁸.

Objetiva-se com isso delimitar, de certa forma, o que se está tratando, a fim de evitar eventuais ambiguidades que são comuns em abordagens conceituais. Mas deve-se advertir que esses conceitos da FAO não são os únicos adotados pelos estudiosos do tema, mesmo porque não é comum a existência de conceitos eternos

⁸Por meio de suas inúmeras atividades, inclusive produção científica e normativa, a FAO influencia ao redor do mundo o tratamento dado à problemática da SAN "*La creación de la FAO*, em Quebec, Canadá, em 1945, como órgano permanente de las Naciones Unidas, tuvo como fin ocuparse de la alimentación y la agricultura" (ZELEDÓN, 2003, p. 233).

e imutáveis, ainda mais na área das ciências sociais aplicadas na qual o Direito é reconhecido, e principalmente quando trata de temática transdisciplinar, como é o caso da SAN. De qualquer modo, o que se traz ao trabalho, é o que de mais atual o sistema internacional de direitos humanos vem trabalhando e defendendo.

Advirta-se que, por vezes, está-se tratando de SAN, mas é necessário menção ao direito à alimentação, pela sua importância e tratamento no direito internacional e no plano interno, e que contribui para a formação do(s) conceito(s) de SAN. Não significa, quer-se ressaltar, confusão, mas a existência de profunda relação entre ambos.

O fenômeno da plurifuncionalidade como essência da SAN é tratado no Capítulo II desta Parte I. Vê-se que este aspecto do trabalho é central e se pretende aqui estudá-lo, primeiramente, sob o contexto dos direitos humanos, para aclarar a sua base jurídica, aceitando sua origem ética, ainda que em consolidação. Considera-se este um caminho necessário e indispensável para se entender acerca da plurifuncionalidade propriamente dita, ou seja, no sentido de que a SAN não se fecha em si mesma, mas ao revés, pode apresentar importantes repercussões ambientais ligadas ao direito.

Para isso, é examinado o estabelecido em normas de direito internacional e também em algumas de direito interno ligadas aos direitos humanos e à SAN, além de uma releitura acerca das ocorrências políticas e sociais que deram origem à afirmação deste pensamento.

Ao final do Capítulo II procurou-se trabalhar especificamente a ideia da plurifuncionalidade da SAN, esclarecendo desde a origem da expressão às raízes humanistas que devem sustentar sua existência, a partir da universalidade e da indivisibilidade, e também uma breve abordagem acerca da necessária impactação no âmbito dos direitos humanos.

Admitida esta conjectura, de renovação e novo influxo teórico trazido pela SAN, procurar-se-á demonstrar de que forma isso pode ser aceito no plano jurídico.

CAPÍTULO I – DISTINÇÕES CONCEITUAIS PRELIMINARES

1 CONCEITOS ADOTADOS PELA FAO

1.1 Direito à alimentação⁹

O conceito de direito à alimentação foi estabelecido pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, em 1999, em atendimento às deliberações da Cúpula Mundial sobre a Alimentação de 1996, e considerou que "o direito à alimentação adequada é realizado quando todo homem, mulher e criança, só ou em comunidade, tem acesso físico e econômico todo momento à adequada alimentação ou disponha de meios para a sua aquisição" (UNITED NATIONS; FAO, 2010, p. 2).

De maneira mais detalhada, o conceito de direito à alimentação foi novamente tratado pelas Nações Unidas que, por meio de um Relatório especial acerca do direito à alimentação, considerou-o como "o direito de ter o acesso de maneira regular, permanente e livre, adquirindo diretamente ou por meio de apoio financeiro, a quantitativa e qualitativa alimentação adequada e suficiente de acordo com as suas tradições culturais e que assegure a satisfação física, mental, individual, coletiva e vida digna"¹¹ (UNITED NATIONS; FAO, 2010, p.2).

Considera-se, então, importante destacar no direito à alimentação a disponibilidade, acessibilidade e adequação (UNITED NATIONS; FAO, 2010, p.2-3).

Disponibilidade, sob um aspecto, requer que os alimentos estejam disponíveis a partir de seus recursos naturais, por meio do cultivo da terra ou da criação de animais ou de outras formas, como pesca, caça ou coleta; sob outro viés, significa que os alimentos também devem estar à venda ou à disposição.

Acessibilidade requer que o acesso físico e econômico aos alimentos seja garantido. Sob o ponto de vista econômico, a acessibilidade denota que os

⁹Designado nos documentos da FAO como *The right to food*.

¹⁰ "The right to adequate food is realized when every man, woman and child, alone or in community with others, has physical and economic access at all times to adequate food or means for its procurement".

¹¹"The right to have regular, permanent and free access, either directly or by means of financial purchases, to quantitatively and qualitatively adequate and sufficient food corresponding to the cultural traditions of the people to which the consumer belongs, and which ensures a physical and mental, individual and collective fulfilling and dignified life free of fear".

alimentos devem ter um preço justo, ou seja, os indivíduos devem ter condições de adquirir alimentos para uma dieta adequada sem comprometer outras necessidades básicas como pagamentos de escola, remédios ou aluguel; o acesso físico traduz o acesso de todos, inclusive os fisicamente vulneráveis, como as crianças, os enfermos, portadores de necessidades especiais e idosos.

Adequação está relacionada à satisfação da dieta humana necessária, levando-se em conta idade, condições de vida, estado da saúde, profissão, sexo. Nesse sentido, os alimentos devem ser seguros para o consumo e livres de substâncias nocivas, como as contaminações derivadas de processos industriais ou agrícolas, inclusive resíduos de pesticidas, hormônios ou drogas veterinárias. Também os alimentos devem ser culturalmente aceitáveis, o que qualifica negativamente eventual ajuda humanitária contendo alimentos que são tabu religioso ou cultural. Tem-se que:

O direito à alimentação adequada não é o mesmo que o direito à alimentação segura. O primeiro é mais amplo que o segundo. O direito à alimentação adequada é às vezes entendido como se referindo a um padrão para os alimentos que estão disponíveis no mercado, que devem ser seguros, mas esta é uma visão reducionista, pois o direito à alimentação requer adequação no sentido que esteja disponível e acessível. E a adequação refere-se ainda à quantidade, qualidade e tendo em conta aspectos culturais e fisiológicos do indivíduo (UNITED NATIONS. FAO, 2010, p. 5).

Constata-se que as observações sobre o direito à alimentação adequada das Nações Unidas, indicam que, além da segurança, se constitui de dimensões amplas e complexas de disponibilidade e acessibilidade, com quantidade e qualidade, além de considerações culturais e de particularidades dos indivíduos.

1.2 Direito a estar alimentado¹²

A FAO considera que se está diante de equivocada concepção confundir direito à alimentação e direito a estar alimentado.

_

¹²Designado nos documentos da FAO como *The right to be fed.*

Contribui para tanto a suposição de que no âmbito do direito à alimentação os governos devem distribuir alimentos a quem deles necessite e que isso não seria exequível ou que poderia causar dependência.

Mas do direito à alimentação, bem mais refinado, traduz-se que:

não é meramente um direito a estar alimentado, mas fundamentalmente o direito a se alimentar com dignidade. As pessoas têm a expectativa de satisfazer suas próprias necessidades, através dos seus esforços e utilizando seus próprios recursos. Nesse sentido, as pessoas precisam viver em condições que permitam a produção ou a aquisição de alimentos. [...] O direito à alimentação requer que os Estados proporcionem um ambiente favorável para que as pessoas possam produzir ou adquirir alimentos para si e seus familiares. No entanto, quando as pessoas não são capazes de se alimentar por si, por seus próprios meios, por exemplo, em decorrência de conflitos armados, desastres naturais, ou porque cumprem pena, os Estados devem providenciar a alimentação diretamente (UNITED NATIONS; FAO, 2010, p.3-4).

O direito a estar alimentado parece ser expressão com sentido semelhante ao direito fundamental de toda pessoa não padecer de fome, ao qual se reporta Zeledón, quando comenta a Declaração sobre a Segurança Alimentar Mundial e a Cúpula Mundial sobre Alimentação, realizada em Roma em 1996, e conclui que "o direito à alimentação tratado ainda de maneira embrionária pela Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948 ("direito à uma alimentação suficiente e sã"), foi reafirmado em 1996 por aquelas ("reafirmam o direito de toda pessoa ao acesso a alimentos sãos e nutritivos, em consonância com o direito a uma alimentação apropriada e direito fundamental de toda pessoa não passar fome") 13(ZELEDÓN, 2003, p. 235-6).

Então, esta última expressão "direito fundamental de toda pessoa não passar fome" transmite a ideia que este direito compõe o direito à alimentação, mas é uma forma precária, pode-se dizer, e corresponde a um mínimo emergencial que, superado, tende a tornar-se direito à alimentação, mais pleno, se presentes os seus três elementos básicos.

-

¹³El fundamento de la declaración es consagrar del "derecho a una alimentación suficiente y sana" proclamada por la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, de 1948, y reafirma el derecho de toda persona al acceso a los alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropriada y derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre.

Constata-se que direito a estar alimentado é semelhante ao direito fundamental de toda pessoa não padecer de fome e, conforme distinguiu a FAO, é menos amplo que o direito à alimentação.

Após o exame desse tratamento teórico, que o direito a estar alimentado corresponde a uma norma que assegura o estágio mais basilar admitido no âmbito da alimentação do ser humano, materialmente dependente da distribuição de alimentos, é possível perceber que já se encontram comprometidas então a plena disponibilidade, acessibilidade e adequação, o que significa atingir a dignidade dos dependentes.

1.3 Soberania alimentar

Esta expressão "reflete um conceito emergente de acordo com o qual as pessoas definem seu próprio alimento e o modo de produção, podem determinar a medida que querem ser autossuficientes e proteger a produção de alimentos local e regulamentar o comércio, a fim de alcançar objetivos de desenvolvimento sustentável" (UNITED NATIONS; FAO, 2010, p. 4).

A soberania alimentar é sugerida como um conceito que promove um modelo alternativo de agricultura, políticas de mercado e práticas que atendem o direito à alimentação e à produção de alimentos segura, saudável e ecologicamente sustentável. Entretanto, não há um consenso internacional a respeito da soberania alimentar (UNITED NATIONS; FAO, 2010, p.4).

A discussão a respeito da soberania alimentar abrange também questões contemporâneas pertinentes à agricultura, como o domínio e monopólio de sementes por conglomerados transnacionais (normalmente geneticamente modificadas) e a dificuldade de pequenos agricultores em trabalhar com sementes distintas desse rol, o que exige política agrícola que considere a produção e livre iniciativa, mas sem perder de vista a justiça social.

development objectives".

_

¹⁴ "Food sovereignty is a emerging concept according to which peoples define their own food and own model of food production, determine the extent to which they want to be self-reliant and protect domestic food production and regulate trade in order to achieve sustaintaible

1.4 Segurança alimentar e nutricional (SAN)

A Cúpula Mundial sobre Alimentação de 1996 chegou perto de um consenso acerca das principais características da SAN e foi importante para fixar as suas bases.

O conceito de direito à alimentação e SAN são distintos, embora haja intrínseco liame. De acordo com a FAO, SAN "existe quando todas as pessoas em todo momento possuem acesso físico, social e econômico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos, que atendam às suas necessidades dietéticas e sejam de sua preferência, para uma vida ativa e saudável" (UNITED NATIONS. FAO, 2010, p.4). Acrescenta que seria "precondição para o pleno gozo do direito à alimentação" e que "o conceito de SAN por si só não é um conceito legal e não impõe obrigações nem direitos" (16. Já "o direito à alimentação é um direito humano reconhecido por normas internacionais que amparam o acesso à adequada alimentação e aos recursos necessários para o usufruto sustentável da SAN. Estabelece obrigações legais aos Estados para erradicar a fome e a desnutrição e realizar a segurança alimentar de todos" (UNITED NATIONS. FAO, 2010, p.4-5).

O que se percebe é que, pelo menos na visão da ONU-FAO, a SAN não gozaria de efetiva juridicidade, que parece mais clara no próprio direito à alimentação. A SAN seria, de acordo com este organismo internacional, somente uma pré-condição para o pleno gozo do direito à alimentação.

Ver-se-á que Zeledón apresenta proposições distintas em relação à adotada pela FAO, acerca da natureza da SAN, pois a considera justamente no sentido de ser um "conceito legal e que impõe obrigações e direitos", muito embora admita que existam várias interpretações acerca deste conceito (ZELEDÓN, 2003, p. 230)¹⁷.

¹⁶"Food security it is a pre-condition for the full enjoyment of the right to food. However, the concept of food security itself is not a legal concept per se and does not impose obligations on stakeholders or does it provide entitlements to them".

-

¹⁵"Food security exits when all people, at all times, have physical, social and economic access to sufficient, safe and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life". Vide The state of food insecurity in the world, 2001.

¹⁷"Como es un derecho de todos, existen muchas interpretaciones respecto de su proprio concepto. Interpretaciones diferentes de consumidores, de productores, de comercializadores, y naturalmente de los organismos internacionais vinculados al comercio, a la salud o la agricultura".

O fenômeno da insegurança alimentar pode ser analisado "quando as pessoas não têm adequado acesso físico e econômico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos para um normal crescimento e desenvolvimento e para suas atividades e uma vida saudável" (FAO, 2008, p.43). Pode ser causada, dentre outros motivos, pela indisponibilidade de alimentos, falta ou insuficiente poder de compra para adquirir ou produzir alimentos suficientes seguros e nutritivos.

Nesse sentido, a insegurança alimentar pode ser crônica (persistente), sazonal (estações ou períodos do ano já reconhecidamente críticos), ou mesmo transitória (por exemplo, quando um evento ocorre e afeta negativamente o acesso aos alimentos, como a utilização de drogas proibidas na produção de alimentos, ou o abate em condições sanitárias inadequadas de animais etc.).

Outro aspecto que é estudado acerca do problema é que "a insegurança alimentar pode ocorrer nos países ricos, mas a qualidade dos produtos, e não a falta deles, é mais importante, como o tema das pragas e enfermidades dos animais. Nos países em vias de desenvolvimento ou pobres, onde cresce e se multiplica a fome, a desnutrição, a mortalidade infantil, onde se convive com enfermidades e pragas das mais diversas índoles, o impacto da falta de adequada alimentação é sumamente negativo, considerando-se insegurança alimentar todo esse fenômeno" (ZELEDÓN, 2003, p. 231).

Percebe-se que a expressão insegurança alimentar é interpretada de maneira divergente entre a FAO e Zeledón. Para a primeira é ligada à falta de acesso à alimentação; para este, possui impactos para além do acesso, como os impactos ambientais que pudessem contribuir para a insegurança.

Também se discute um enfoque relativo à *segurança nutricional* que significa que "uma pessoa desfruta a todo o momento de uma condição nutricional ótima para uma vida ativa e saudável. Uma condição nutricional ótima tem relação com a idade, estilo de vida, condições fisiológicas e abrange aspectos tanto quantitativos (necessidades de energias diárias), quanto qualitativos (necessidades de proteínas, minerais e vitaminas)" (FAO, 2008, p.43-4). Pessoas que em nenhum momento, ou

¹⁹"Nutrition security means that a person enjoys at all times an optimal nutrition condition for an active and healthy life. An optimal nutrition condition is relative to age, desired life style,

-

¹⁸"Food insecurity exits when people lack adequate physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food for normal growth and development, and for active and healthy lives".

que em alguns momentos, apenas, se alimentam, podem ser consideradas inseguras nutricionalmente.

Lembre-se que "as pessoas podem estar nutricionalmente inseguras devido à insegurança alimentar, ou devido a causas não alimentares, como a saúde precária ou condições sanitárias que resultam em certas doenças que afetam a absorção do alimento pelo organismo" (FAO, 2008, p. 44)²⁰.

A segurança nutricional é indicador do gozo do direito à alimentação e também da SAN.

1.5 Desnutrição, subnutrição e má nutrição

Essas expressões são comumente confundidas quando se trabalha com o problema da SAN e por isso apresenta-se a seguinte distinção.

Desnutrição²¹ ocorre quando as pessoas são desnutridas²², se alimentam mal ou quando seus organismos absorvem mal, da dieta energética, proteínas, vitaminas e minerais contidos nos alimentos que consomem. Apresenta então causas alimentares e não alimentares" (FAO, 2008, p. 46-7).

Subnutrição²³ possui um sentido diverso, que significa "o consumo de um nível de alimentos com um conteúdo de energia que consistentemente não fornece a dieta energética necessária para uma pessoa"²⁴. A obesidade²⁵, por sua vez, significa o consumo de energia diária que consistentemente excede a dieta energética necessária (FAO, 2008, p. 46).

and physiological condition, and covers both quantitative (dietary energy requirements) and qualitative (protein, mineral and vitamin requirements) aspects".

-

²⁰Veja-se que aqui a FAO reafirma, para efeitos de conceituação, a saúde e saneamento, por exemplo, como elementos que seriam "causas não alimentares" na insegurança alimentar, porque destaca o "acesso" como pilar fundamental do direito à alimentação, limitando indiretamente os impactos da SAN em relação a outros campos do conhecimento.

²¹ Undernutrition, segundo o texto da FAO: "People suffer from undernutrition when they are undernourished, and/or when they poorly absorb or when their bodies make poor use of, the dietary energy, protein, vitamins and minerals contained in the foods they consume".

²² "Undernourished – in bad health because of a lack of food or lack of the right type of food Syn. Malnourished: severery undernourished children – undernourishment / noun (Oxford Dictionary, 2005, p. 1666). Nesse sentido, acompanhando os conceitos utilizados pela FAO, o destaque à desnutrição infantil.

²³Undernourishment, conforme tradução do *Dicionário Michaelis*, São Paulo: Melhoramentos,1985, p.357.

²⁴"Undernourishment means a level of food intake with an energy content that consistently fails to meet the dietary energy requirements of a person".

²⁵ Overnourishment.

A má absorção mencionada na desnutrição ocorre mais frequentemente devido a doenças. Má nutrição²⁶ é a deficiência de nutrição [espécie de desnutrição], e traduz que "pessoas apresentam uma condição fisiológica que pode ser causada por uma consistente deficiência de consumo de energia, proteínas, vitaminas e minerais, ou consumo excessivo destes, relativamente às suas necessidades"²⁷ (FAO, 2008, p.47).

Então, vê-se que a busca de uma distinção entre as expressões, trabalhada pela FAO, não afasta suas relações, pois na problemática geral da desnutrição, tanto a má nutrição (ligada a doenças) quanto a subnutrição (ligado à alimentação) e a obesidade (ligada a doenças e alimentação), são objeto de estudo da SAN.

Adota-se assim de maneira abrangente (enquanto gênero) a expressão desnutrição, que se manifesta por meio da má nutrição, subnutrição e obesidade, que decorrem da má alimentação ou problemas fisiológicos.

-

²⁶Malnutrition, conforme tradução do Dicionário Michaelis, 1985, p.210.

²⁷ "People suffer from malnutrition when they have a physiological condition that may caused by a consistently deficient intake of energy, protein, and/or of vitamins and minerals, or by a consistently excessive intake of these, relative to their requirements".

CAPÍTULO II - A PLURIFUNCIONALIDADE

1 O ESTADO DA SAN NO CONTEXTO DOS DIREITOS HUMANOS

A expressão *segurança alimentar* foi originalmente utilizada na Europa a partir da Primeira Guerra Mundial. Era um sentido baseado na "segurança nacional" e na capacidade de cada país produzir sua própria alimentação de forma a não se tornar vulnerável.

A Segunda Guerra Mundial expôs atrocidades ainda mais impressionantes e em 1948, com a *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, ganha impulso a tendência de universalização da proteção dos direitos do homem, que levou à aprovação de outros documentos internacionais importantes, como o *Pacto Internacional de Direitos Econômicos*, *Sociais e Culturais*, em 1966.

Há entendimento que a própria Declaração de 1948 já incorporara o direito à alimentação enquanto princípio universal (ZELEDÓN, 2003, p. 233) e formação embrionária da SAN no plano das declarações internacionais.

Na segunda metade do século passado, consolidou-se mais a SAN, com ações políticas e jurídicas:

A FAO impulsionou a Campanha Mundial contra a Fome, incluindo setores não governamentais. Em 1962, conjuntamente com a Organização Mundial de Saúde cria a Comissão do Codex Alimentarius. Em 1974 realiza a Conferência Mundial da Alimentação onde pela primeira vez se adota um compromisso internacional sobre a segurança alimentar sob a Declaração Universal sobre a erradicação da fome e da má nutrição (ZELEDÓN, 2003, p. 233).

Essas Declarações possibilitaram que indivíduos e grupos continuassem a articular novas normas para problemas que impactavam negativamente a dignidade humana e seu bem estar – e daí o aporte teórico concebido pela aproximação entre os direitos humanos e a proteção ambiental, pois se constatou que a degradação ambiental afeta negativamente os direitos humanos, o que foi estabelecido pela comunidade internacional desde a *Conferência de Estocolmo* - 1972, embora

diferenças de objetivos e prioridades dificultem a integração de ambos, conforme assinalam Kiss e Shelton (2004, p. 661)²⁸.

Então, pode-se perceber nesse contexto, num quadro de implicações recíprocas, exemplificativamente, os aspectos perniciosos da insegurança alimentar por meio da utilização de determinados produtos químicos na agricultura, que podem afetar, irreversivelmente, um bem ambiental como o solo, ou um rio e suas nascentes e, por conseguinte, outros direitos humanos, como a saúde pública.

Ainda na década de 1970, foi incorporado ao conceito a noção de "disponibilidade de alimentos", em decorrência da escassez em diversas partes do mundo (CASARIL, 2005, p. 9).

A partir dos anos 1990, o termo "qualidade" foi agregado à SAN em relação aos aspectos nutricional, químico, físico e biológico. Na referida década, também o direito à informação, valorização das opções culturais (hábitos alimentares) e a utilização dos recursos com sustentabilidade foram considerados também seus componentes.

Houve uma ampliação do conceito, portanto, em consonância com a noção de que a SAN vai muito além do "abastecimento".

Para a aceitação desse avanço nos anos 1990, foi fundamental a ocorrência de duas importantes convenções internacionais; a *II Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento* (ECO-1992), realizada no Rio de Janeiro, por que aprofundou as discussões acerca dos rumos do desenvolvimento mundial e a questão da sustentabilidade ambiental; e a *Conferência Mundial sobre Alimentação*-1996, realizada em Roma, por que levou em consideração as bases que influenciaram as atividades de produção de alimentos, que deveriam orientar-se pela preservação dos ecossistemas.

Considerou-se então desenvolvimento sustentável como "o desenvolvimento que atende as necessidades atuais sem comprometer a possibilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades",²⁹ conceito que passou a orientar a SAN.

²⁸"As this understanding has grown (inter-relationship human rights and environmental protection), the two fields have increasingly interacted. At the same time, differences in goals and priorities have demonstrated the obstacles to merging them or integrating either subject entirely into the framework of the other".

²⁹Este conceito foi desenvolvido pela ONU a partir do Relatório Brundtland, em 1987: "Sustainable development is development that meets the needs of the present without

Nesse sentido, quando analisa a relação entre o Direito Agrário e o meio ambiente, Mattos Neto sustenta que "a alimentação do homem, objetivo do Direito Agrário, não deve esgotar os recursos naturais e depredar o meio ambiente [...], mas sim preservar e promover a renovação do ciclo biológico vegetal e animal, a fim de garantir o desenvolvimento sustentável" (MATTOS NETO, 2010, p. 96). Esta é uma das implicações fundamentais entre SAN e a ideia de desenvolvimento sustentável.

A novel concepção produzida a partir de 1996 pela Conferência Mundial sobre Alimentação:

consistiu em garantir a todos condições de acesso a alimentos básicos [acessibilidade] de qualidade, em quantidades suficientes [disponibilidade], de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis [estabilidade], contribuindo, assim, para a existência digna, em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana (CASARIL, 2005, p. 9)³⁰.

Então, "três são os fatores dos quais depende a segurança alimentar: disponibilidade, estabilidade e acessibilidade às reservas de alimentos" (ZELEDÓN, 2003, p. 236). A SAN deve tutelar o acesso das pessoas a níveis de nutrição satisfatórios (em quantidade e qualidade alimentar), permanentemente, sob a realidade dos alimentos disponíveis³¹.

Observe-se que a preservação do meio ambiente é decisiva para a consecução dos fatores associados à SAN. Não há disponibilidade, estabilidade e acessibilidade a alimentos se os bens ambientais envolvidos na sua produção forem extintos ou comprometidos em sua função biológica, seja em casos de desastres naturais ou decorrentes de ações humanas.

Não sem sentido, foi consignado no Plano de ação dos Estados que participaram da Conferência de 1996 mencionada, objetivo nº 3.1, assinalando a necessidade de considerar o meio ambiente no que se refere à produção alimentar:

compromising the ability of future generations to meet their own needs (UNITED NATIONS, 2013, não paginado).

³⁰Conchetes inseridos no texto original para associar mais facilmente os entendimentos convergentes de Casaril e Zeledón sobre os elementos componentes da SAN.

-

³¹Lembre-se que a ONU-FAO destacou no direito à alimentação a "disponibilidade, acessibilidade e adequação". A única divergência seria entre os fatores "adequação" (do direito à alimentação) e "estabilidade" (da SAN), mencionada por Zeledón e indiretamente por Casaril. Então se conclui que o direito à alimentação e a SAN, embora distintos, possuem muita proximidade, pois originários de uma mesma base normativa internacional de direitos humanos.

Esforçar-se por conseguir, por meios participativos, uma produção de alimentos sustentável, intensificada e diversificada, aumentando a produtividade, a eficiência, os benefícios da segurança e da luta contra as pragas, reduzindo os desperdícios e perdas, tendo, plenamente, em conta, a necessidade de conservar os recursos naturais.

A Declaração de Roma ainda "destaca a importância da agricultura, pesca, silvicultura e do desenvolvimento agrário sustentável para a segurança alimentar" (ZELEDÓN, 2003, p. 238).

É necessário perceber que o acesso das pessoas a níveis de nutrição satisfatória em quantidade e qualidade alimentar, de maneira permanente, precisa refletir um caráter dinâmico, e por isso não é possível tratar a SAN como conceito estático, ou seja, precisa abranger também o ambiente em que se produz e se consomem os alimentos³², para se alcançar a sua concretização.

Então, é de união siamesa o problema da alimentação e a proteção do meio ambiente, não se podendo descurar que a tutela da primeira deve considerar a afetação do segundo, exigindo controle público e da sociedade civil permanentemente, compatível com a sua característica de repercussão difusa.

Quanto à evolução do tratamento dispensado à problemática alimentar, é importante mencionar o avanço do direito constitucional brasileiro, quando a Constituição passou a prever o *direito* à *alimentação* no rol dos direitos sociais por meio da Emenda Constitucional nº 64, publicada em 05/02/2010, que deu nova redação ao art. 6º. As repercussões relevantes dessa norma são no sentido de despertar uma rica discussão acerca da força constitucional da previsão, que pretende ser considerada como obrigatória política de estado, e não somente a depender da disposição e interesse do governo da ocasião.

A norma ordinária base do sistema jurídico brasileiro, Lei nº 11.346/2006, criada para densificar a previsão constitucional sobre o direito à alimentação, considerou em seu art. 3º, que a SAN:

consiste na 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

³²Apoiado em Romboli e Larnè (2010, p. 218) Eles sustentam que no direito italiano, o entendimento de 'saúde' também passou a gozar de sentido mais 'dinâmico', desta feita referindo-se afora a tradicional 'integridade física', mas também o ambiente no qual o indivíduo vive e trabalha.

como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

Mas até se alcançar esse importante momento normativo, os ensaios políticos mais remotos no país em relação à SAN podem ser associados mesmo à luta pelo combate à fome, que de maneira mais organizada, são originários dos movimentos sociais dos anos 1990. O *Movimento pela Ética na Política*, que teve participação no *impeachment* do ex-presidente da República Fernando Collor, lançou a *Ação da Cidadania contra a Fome, Miséria e pela Vida*, que foi um movimento de solidariedade e de cidadania que contribuiu para elevar a fome a uma questão política fundamental e possibilitou a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, evento inédito em 1994 na capital federal³³.

A respeito desse período de grande mobilização social, o Brasil desde a década de 1990:

vem desenvolvendo experiências que possuem reconhecimento internacional no sentido de trabalhar a SAN em consonância com outros direitos humanos, e que só foi possível graças ao "forte movimento social liderado pela sociedade civil", respaldado pelas "conferências internacionais que confirmaram o direito à segurança alimentar e nutricional como direito humano básico", acordos internacionais, que direcionaram para a implementação no país de "instrumentos legais e medidas políticas necessárias para transformar em realidade nacional ideias e conceitos contidos nestes acordos" (VALENTE, 2002, p. 138).

Nesse sentido:

A FAO inclui o tema sobre segurança alimentar em várias cúpulas das Nações Unidas, e por sua vez estas redefinem o tema para dar-lhe uma dimensão maior aos seus programas e um fluxo e refluxo de princípios e valores. Uma comparação entre o documento produzido pela *Cúpula Mundial sobre Alimentação*, celebrada em Roma, com a participação de 186 Chefes de Estado, em comparação com as anteriores Cúpulas Mundiais, oferece um claro panorama de evolução axiológica, sobretudo com a do Rio 1992, sobre desenvolvimento sustentável, a de 1993, de Viena, sobre direitos humanos, a de 1994, de população, no Cairo, a de desenvolvimento social, 1994, em Copenhague, e a das mulheres, de 1995, em Pequim. [...] De toda a antiga e recente normativa internacional emergem fontes riquíssimas para o agrário, tanto de direito positivo quanto axiológicas, cujo impacto nas realidades mundiais tem uma

-

³³A II Conferência Nacional de SAN foi realizada em 2004, em Olinda/PE, a III Conferência em 2007, em Fortaleza/CE, a IV Conferência em 2011, em Salvador/BA.

importância cardinal. É uma normativa e uma filosofia de solidariedade, não de competição nem de globalização (ZELEDÓN, 2003, p. 233-4).

Valente (2002, p. 140) considera ainda que:

É universalmente aceito que os direitos humanos são indivisíveis. [...] a abordagem dos direitos humanos à segurança alimentar e nutricional deve envolver uma visão holística, de como reduzir a insegurança alimentar e nutricional. Isto provavelmente envolverá ajustes que precisam ser feitos entre a necessidade de reduzir, de imediato, a insegurança alimentar e nutricional e as condições necessárias para desenvolver os direitos humanos. Soluções altamente técnicas para a insegurança alimentar e nutricional, que se dirigem a causas imediatas, podem contribuir pouco para criar condições necessárias aos direitos humanos, e também apresentam o risco de não proteger adequadamente os direitos humanos dos grupos-alvo³⁴. Por outro lado, soluções políticas, sociais e econômicas que se dirigem a causas subjacentes da insegurança alimentar, e que são potencialmente mais capazes de contribuir para a promoção dos direitos humanos, podem não ter um impacto imediato para reduzir a insegurança alimentar³⁵.

Ainda deve-se observar a continuidade desse pensamento, pois:

O respeito aos direitos humanos [...] e a sua proteção, facilitação e realização terão finalmente um efeito duplo: (a) reduzir, compensar ou eliminar os impactos dos riscos crônicos e transitórios para a SAN e (b) melhorar o acesso aos recursos políticos, sociais, econômicos e culturais, que propiciam o enfrentamento dos riscos, tanto crônicos, como transitórios, que causam a insegurança alimentar e nutricional. Finalmente a governabilidade efetiva, no contexto dos direitos humanos (de todos os direitos) deveria levar à eliminação dos riscos causados pela sociedade humana, particularmente conflitos armados, degradação ambiental, discriminação de gênero e discriminações de qualquer tipo (VALENTE, 2002, p. 143).

O que se faz necessário para enfrentar o problema então, nesse contexto, são as denominadas "áreas de interseção entre ações (multi)setoriais (políticas, programas, projetos e ações de base) para melhorar as condições da SAN, os

³⁴Poder-se-ia exemplificar: certas técnicas visando à agricultura sustentável desenvolvida em algum projeto por um órgão público em determinadas comunidades, pode durante um período promover a SAN nesse aspecto; mas se não houver programa adequado de saúde pública nas proximidades, a incidência de enfermidades nas pessoas envolvidas provavelmente fará com que retornem ao estágio de insegurança alimentar, por ficarem impossibilitadas de prosseguir em suas atividades.

³⁵O exemplo, no sentido inverso, seriam políticas de saúde voltadas para o segmento dos idosos; se afastadas de políticas de SAN, provavelmente fracassarão em seus objetivos.

compromissos e as práticas dos direitos humanos. Isto envolve não apenas os direitos políticos e civis, mas também os sociais, econômicos e culturais [e] estas áreas de interseção estão progressivamente se tornando maiores no Brasil" (VALENTE, 2002, p.140), o que implica na necessidade de difícil trabalho em todas as dimensões dos direitos humanos.

Pode-se entender que:

Em um sentido mais amplo, a segurança alimentar doméstica, é um componente da segurança de 'modos de vida' (*livelihood*), reconhecendo-se que o alimento é apenas uma das necessidades básicas. Esta definição faz com que nos aproximemos do conceito de indivisibilidade dos direitos, isto é, o direito ao alimento suficiente e de alta qualidade não pode ser separado do direito à moradia adequada, educação, serviços de saúde, lazer etc. (VALENTE, 2002, p.141).

Então, os direitos humanos na contemporaneidade expressam um importante momento de reflexão, que caminha cada vez mais para assentar a sua indivisibilidade, embora o desafio teórico e prático seja ainda maior quando se trata da dimensão humana não mais seccionada em particularidades individuais, ou mesmo sociais, ligadas a um determinado segmento ou categoria.

Percebe-se a necessidade de interligação entre a SAN e os demais direitos humanos, na qual "a boa governabilidade e as boas práticas [podem] contribuir para fomentar as condições da SAN" e, também, quando as ações desta respeitam de forma integral os direitos humanos. "Dependerá, pois, de quem está interpretando e implementando os direitos humanos na sociedade" (VALENTE, 2002, p.143).

Por isso que, dada a complexidade do problema, e em complemento à posição mencionada, não há mais como aceitar que as leituras sobre a responsabilidade pela 'reconstrução' dos direitos humanos recaia somente sobre o governo, enquanto ente institucionalizado, o que consistiria em uma interpretação restritiva para a concretização dos direitos humanos, apartando-a da própria sociedade civil. Se em suas origens liberais, os direitos humanos foram concebidos para proteção do indivíduo contra atos abusivos do Estado, o momento contemporâneo suscita, além dessa dimensão individual (e social), a perspectiva de responsabilidade de todos, ou solidária.

Nesse sentido:

O direito humano à alimentação e todos os demais direitos humanos implicam em relevantes obrigações da parte dos governos dos países para o seu povo [...]. Assim, a segunda maior mensagem aqui é que todos nós temos obrigações em alguma medida para assegurar a realização de todos os direitos humanos para todas as pessoas. Uma criança pode ter o infortúnio de nascer num país pobre, no entanto esta criança não nasceu num mundo pobre. O mundo possui a capacidade para reduzir drasticamente a fome e má nutrição. Está obrigado a fazê-lo³⁶ (KENT, 2005, p.4).

Vê-se que a noção de solidariedade enriquece as questões que envolvem a alimentação humana, num âmbito global, e que traduz responsabilidades compartilhadas por toda a sociedade, seja nacional ou internacional, ainda que muito dependente, por um lado, do direito interno de cada Estado, e de outro, da própria participação do componente humano desses estados.

Ainda conforme Valente:

Normalmente, quatro níveis das obrigações do estado são identificados na boa governabilidade dos direitos humanos: (a) respeitar, (b) proteger, (c) promover e (d) realizar os direitos humanos básicos [...] fica claro que estes níveis de governabilidade dos direitos humanos não estão limitados ao setor governamental, mas cabem igualmente, aos outros setores. O público em geral, pode ser mais bem interpretado como grupos da comunidade e movimentos de base, que não estão associados a qualquer setor específico. Na comunidade, a *governabilidade dos direitos humanos* aparece sob a forma de participação política e social, auto determinação, auto ajuda etc. (VALENTE, 2002, p.142-3).

Considerando-se como premissa que "todos os setores têm a mesma obrigação quanto à governabilidade dos direitos humanos, é importante examinar as ligações intersetoriais e as parcerias na governabilidade dos direitos humanos, do ponto de vista nacional, estadual, local e comunitário" (VALENTE, 2002, p.143).

Nos anos de 1990 e 2000, a sociedade civil brasileira se mobilizou e se organizou de forma crescente em busca da consolidação da SAN, principalmente representada, conforme Valente (2002, p.158- 159), pelo:

global hunger and malnutrition. It is obligated to do that".

³⁶ "The human right to adequate food and all other human rights imply strong obligations on the part of national governments to their own people [...]; Thus, the second major message here is that all of us have obligations in some measure to ensure the realization of all human rights for all people. A child may have the misfortune of being born in a poor country, but that child is not born in a poor world. The world as a whole has the capacity to sharply reduce

Movimento Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, [que] decidiu-se pela criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional e passou a trabalhar em íntima colaboração com vários governos estaduais eleitos no final de 1998. Vários deles, em parceria com a sociedade civil, criaram conselhos estaduais de segurança alimentar (Consea) ou estão em processo de fazê-lo. [...] De outro lado, o Movimento Nacional de Direitos Humanos, em parceria com entidades envolvidas com o Movimento Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional lançou um processo, em sua conferência nacional de 1999, visando a inclusão dos direitos econômicos, sociais e culturais no Plano Nacional de Direitos Humanos.

Percebe-se que as ações intersetorias representam um interessante e frutífero caminho em direção à boa governabilidade dos direitos humanos. Sua interpenetração (vê-se que muito dela desenvolvida pela própria sociedade civil, particularmente no citado caso brasileiro, pela mobilização em torno da realização de vários direitos) reforça os fundamentos teóricos (políticos e jurídicos) que sustentam a plurifuncionalidade da SAN.

Enquanto direito de solidariedade, como a considera (ZELEDÓN, 2003, p. 229), tem-se a SAN como "característica de um fenômeno ético e reflexivo no plano dos demais direitos humanos, com base na universalidade, indivisibilidade e influência recíproca dos direitos humanos, em todas as suas dimensões".

A plurifuncionalidade revela o universo da SAN com múltiplas funções, a percepção de seu papel nos processos de concretização dos outros direitos. É um fenômeno ético a partir do entendimento de que existe a articulação ética e legal, oriunda de indivíduos, grupos, organizações não governamentais e da comunidade internacional e suas declarações e tratados, que estabelecem direitos relativos à SAN e os demais direitos humanos³⁷.

Percebe-se que:

Essas ideias tiveram acolhimento no direito positivo brasileiro com a promulgação da Lei nº 11.346/2006, lei que estabeleceu o SISAN (Sistema Nacional de SAN). Representa a consagração de concepção abrangente e intersetorial da SAN, bem como dos dois princípios que a orientam, que são o direito à alimentação e a soberania alimentar. De fato, compreender a SAN como um direito humano fundamental, representa um enorme passo para vencer a

that include environmental protection and human rights'.

_

³⁷KISS; SHELTON (2000, p.663 e segts.) abordam os direitos humanos e o direito ambiental nessa articulação ética e legal, ideia que inspira este trabalho em relação à segurança alimentar: 'International environmental law articulates ethical and legal duties of individuals

fome, a desnutrição e outras tantas mazelas que ainda envergonham o Brasil. Da mesma maneira, vincular à SAN o princípio da soberania alimentar é reconhecer o direito do povo brasileiro em determinar livremente o que vai produzir e consumir de alimentos (MENEZES, 2006, p 3).

A ideia de soberania alimentar traz à tona a possibilidade dos agricultores brasileiros disporem de sementes de sua livre escolha para a agricultura, o que se considera observância de direitos humanos ambientais e alimentares.

Sustenta-se que:

A possibilidade de dispor de sementes quando necessário se vincula diretamente com o respeito a vários direitos humanos. Com o ambiente porque ao se proteger a biodiversidade se assegura a qualidade e a quantidade de sementes; com o direito à alimentação, à paz, à vida e à integridade da pessoa³⁸ (ZELEDÓN, 2003, p. 242-3).

Uma das questões mais sensíveis nesse problema envolve as sementes transgênicas, pois:

As transgênicas ao serem comercialmente mais atraentes, afetam a agricultura tradicional, por isso é importante proteger as tradicionais em bancos a informação genética original³⁹ (ZELEDÓN, 2003, p. 243).

A proteção da biodiversidade e o livre acesso às sementes tradicionais devem ser entendidos então como garantias da SAN.

É possível compreender que no domínio dos OGM as corporações transnacionais tendem a dominar a produção e o monopolizar o comércio de segmentos alimentares, pelo poder econômico que possuem, e teoricamente podem direcionar sua atividade econômica, nem sempre coincidente com a diversidade de produção dos bens alimentares.

Ainda para Zeledón (2003, p.243-4):

Outro risco da biotecnologia é o relativo à propriedade intelectual, pois as empresas tendem a proteger seu germoplasma por meio de

³⁸"La posibilidad de disponer semillas cuando se requiere se vincula directamente con el respeto de varios derechos humanos".

³⁹O autor menciona o *Plano Mundial de Ação para a Conservação e Uso Sustentável dos Recursos Fitogenéticos para a alimentação e agricultura*, de 1996, que é uma política de segurança na disponibilidade de sementes.

patentes, podendo concentrar-se a indústria agrícola em poucas transnacionais e restringindo-se as possibilidades dos agricultores [...].

[Mas] A biotecnologia e a agricultura orgânica surgem modernamente como alternativas de produção para o pequeno e médio produtor. A biotecnologia responsável oferece incrementar a produção agrícola como opção efetiva para enfrentar as necessidades alimentares futuras e, com isso, respeitando o direito fundamental à alimentação [...].

Por sua parte, a agricultura orgânica tem um papel primordial dentro das exigências dos consumidores a respeito do uso mínimo de substâncias contaminantes, baseando a atividade agrária em técnicas mais naturais garantindo assim um ambiente são e em harmonia com a natureza. É uma forma de agricultura mais humana, mantém a fertilidade do solo e a diversidade biológica.

Então, toda essa problemática da agricultura orgânica frente à questão da biotecnologia não pode ser ignorada pelos estados e comunidade internacional.

Nesse sentido, no plano nacional:

O SISAN cria as condições para a formulação da Política e do Plano Nacional nesta área da segurança alimentar e nutricional, com diretrizes, metas, recursos e instrumentos de avaliação e monitoramento, com ações e programas integrados, envolvendo diferentes setores do governo e da sociedade. Criou-se também uma institucionalidade permanente para o CONSEA, órgão formado por representantes da sociedade e do governo, que tem a importante função de propor diretrizes para a Política Nacional de SAN (MENEZES, 2006, p. 3).

Afora essas previsões normativas, além da mobilização social, Valente (2002, p.18) constata que:

No que diz respeito à doutrina sua contribuição tem sido particularmente importante na definição e delimitação das responsabilidades de cada ator para com a realização do direito humano ligado à alimentação. O estado, responsável primário pela salvaguarda dos direitos econômicos, sociais e culturais, está vinculado ao respeito, promoção e proteção do direito à alimentação, devendo seguir uma estratégia de ação que viabilize o protagonismo individual e a supervisão internacional.

Se se concebe a solidariedade no domínio da SAN, reitere-se que é inviável aproximar-se desses objetivos através de políticas públicas sem a participação da sociedade civil. A responsabilidade e o interesse pela SAN são de todos, e deve visar a autonomia alimentar individual, nos termos das recentes normas jurídicas brasileiras, aliado ao cumprimento dos tratados internacionais.

2 SOBRE A PLURIFUNCIONALIDADE

A expressão "plurifuncionalidade" sugere a ideia de múltiplas funções. *Pluri* é "prefixo que entra na composição de vocábulos com a significação de vários" (*DICIONÁRIO PRIBERAM*, 2012, não paginado); etimologicamente, considera-se *pluri* elemento de composição, originário do latim *plus*, 'mais, maior' [semanticamente, conexo com (...) mult(i)] (*DICIONÁRIO HOUAISS*, 2001, p. 2241).

Funcionalidade traduz um uso especial para algo que é concebido, função, utilidade (DICIONÁRIO PRIBERAM, 2012, não paginado).

São essas "várias funções" da SAN, portanto, o fenômeno que se quer dar destaque no presente trabalho.

Compreende-se que a SAN não representa ou não repercute tão somente na alimentação em si, entendendo-se esta como ação relativa à reposição dos elementos necessários à manutenção saudável física e mental do corpo humano, ou até mesmo mais amplamente no "abastecimento renovado do conjunto das substâncias necessárias à conservação da vida" (DICIONÁRIO HOUAISS, 2009, p. 96), que é objeto do direito à alimentação. A SAN vai além, projetando-se, em decorrência de sua natureza transdisciplinar, para estruturas jurídicas internacionais, regionais, nacionais e locais, com múltiplas funções, e tem seu papel nos processos de concretização de diversos direitos.

Essa é uma distinção relevante entre o direito à alimentação e a SAN: as dimensões bem mais amplas que esta última alcança no contexto das estruturas normativas do direito.

Nesse contexto, observa-se corrente teórica para a qual:

Um valor dos mais difundidos nos últimos anos na consciência jurídica internacional é a segurança alimentar. Constitui-se em um feixe de princípios gerais de alto conteúdo ético, incorporados nos ordenamentos jurídicos para conformar um instrumento integrante de um complexo conjunto, cujo impacto redefine a filosofia de normas e valores da sociedade (ZELEDÓN, 2003, p. 229)⁴⁰.

_

⁴⁰"Uno de los valores más difundidos en los últimos años dentro de la conciencia jurídica internacional es el de la seguridad alimentaria. Constituye un haz de principios generales, de alto contenido ético, incorporados en los ordenamientos jurídicos para conformar un eficiente instrumento llamado a integrar un complejo conjunto, cuyo impacto redefine la filosofía de normas y valores de la sociedad".

Mas não se deve perder de vista que o direito à alimentação é um direito fundamental [...] e consiste em ter disponível alimento em todo momento, do acesso de todas as pessoas aos alimentos, os quais devem ser adequados quanto à nutrição, em quantidade e variedade, e também culturalmente aceitáveis pela população⁴¹ (ZELEDÓN, 2003, p. 229).

Ainda segundo o autor:

O direito à segurança alimentar se situa em um estágio superior em relação ao direito à alimentação. Também é um direito humano. Um direito de solidariedade, pertencente aos direitos humanos de terceira geração. Assim como o desenvolvimento sustentável, por ser de solidariedade, tem em comum serem direitos de caráter transversal, porque seu fim não é identificar-se com um determinado conjunto de normas, em diferentes ramos ou hierarquias. Pelo contrário, sua característica principal, como direito fundamental, consiste em afetar todo o direito, como uma onda expansiva chamada a marcar todo o ordenamento jurídico por seu alto conteúdo ético, seus valores, seus princípios e versatilidade, para passar de direito internacional a direito interno". 42 [...] Em sua estrutura é uma espécie de superdireito, pois abarca uma grande quantidade de direitos menos amplos, é vinculada a muitos temas econômicos, sociais, culturais, científicos e humanos. No âmbito jurídico está chamada a marcar todo o sistema jurídico porque redefine com novas propostas, aspirações e metas, as disciplinas tradicionais⁴³ (ZELEDÓN, 2003, p. 229).

Nesse sentido, "pode-se afirmar que a SAN provoca impactação nos povos, grupos e pessoas⁴⁴, com profundo sentido econômico e social, pois tem sido

_

⁴¹ "El derecho a la alimentación es un derecho fundamental. [...]. Consiste en la disponibilidad de alimentos en todo momento, del acceso de todas las personas a ellos, los cuales deben ser nutricionalmente adecuados en términos de cantidad y variedad, además culturalmente aceptables por la población".

⁴² "El derecho a la seguridad alimentaria, ubicado en una etapa superior del derecho a la alimentación. También es un derecho humano. Es un derecho de solidaridad perteneciente a los derechos humanos de la tercera generación. Al igual de cuanto acontece con el desarrollo sostenible, por ser de solidaridad, tienen en común ser derechos de carácter transversal porque su fin no es identificarse con un determinado conjunto de normas, en diferentes rangos o jerarquías. Por el contrario su característica clave, como derecho fundamental, consiste en afectar todo el derecho, con una onda expansiva llamada a teñir o marcar todo el ordenamiento jurídico por su alto contenido ético, sus valores, sus principios, y su versatilidad para pasar de derecho internacional a derecho interno".

⁴³ "En su estructura es una especie de superderecho pues abarca una gran cantidad de derechos menores, vinculado a su vez a muchíssimos temas económicos, sociales, culturales, científicos, humanos. En el ámbito jurídico está llamado a marcar una impronta en todo el sistema del derecho porque redefine con nuevos planteamientos, aspiraciones y metas, a las disciplinas tradicionales".

⁴⁴Não se perca de vista que, na prevalência do espectro da insegurança alimentar, há a migração e o esfacelamento social, possibilitando o aparecimento do problema dos

concebida para a adequada proteção da vida, saúde e segurança das pessoas, dos alimentos vegetais e animais e do meio ambiente" (ZELEDÓN, 2003, p. 229-30).

Com base nessas ideias de Zeledón, que traduzem a plurifuncionalidade da SAN e seus efeitos, é pertinente então perceber e abordá-la sempre em um contexto de direitos humanos, não isoladamente.

Isso porque a SAN, se entendida como direito que possa ser gozado e inerente a toda a humanidade, decorrente do princípio da solidariedade, deve ser sustentada pela compreensão da universalidade. Sob outro viés, não pode ser seccionada de outros direitos humanos, considerando-se a indivisibilidade também seu pilar.

A dificuldade reside na discórdia a respeito da universalidade dos direitos humanos, que existe desde a elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, quando países questionaram a redação de alguns direitos, desqualificando pretenso consenso da humanidade 46. Na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de Viena, em 1993, consagrou-se formalmente a universalidade.

A interpretação daí decorrente apresenta imersa em dificuldades. Se em países ocidentais já se têm distinções consideráveis acerca do alcance de determinados direitos, imagine-se então entre países ocidentais e orientais, protagonistas da Conferência. E essas dissensões, como consequência, avançam também na própria maneira de implementar esses direitos.

Para Ramos (2008, p. 71-2):

A universalidade dos direitos humanos pode ser entendida em três planos: O primeiro plano é o da titularidade, no qual os direitos humanos são universais porque seus titulares são os seres humanos, sem distinção de qualquer ordem (religião, gênero, orientação sexual, convicção política, etnia, nacionalidade, entre outros); O segundo plano é o temporal, no qual os direitos humanos são universais, pois os homens os possuem em qualquer época histórica. Por fim, há o plano dito cultural, no qual os direitos humanos são universais porque permeiam todas as culturas

refugiados, que é bem visível no trabalho da FAO na região conhecida como "chifre da

⁴⁵"La seguridad alimentaria es un típico derecho de solidaridad, con impacto en los pueblos, los grupos y las personas, con profundo sentido económico y social, pues ha sido concebido para la adecuada protección de la vida, la salud y la seguridad de las personas, los alimentos vegetales y animales, y el medio ambiente".

⁴⁶A Declaração Universal dos Direitos Humanos foi aprovada por 58 estados na Assembleia Geral e muitos povos na época viviam colonizados por estados com mais recursos econômicos e militares.

humanas, em qualquer parte do globo. Os dois últimos planos advêm do reconhecimento do primeiro.

Então para se afirmar a titularidade universal dos direitos humanos, abremse portas para dissensos sobre *quais* direitos, *de que forma* e com *quais* condicionantes ou limites se deve trabalhar.

O próprio entendimento acerca da titularidade oscila de acordo com o período histórico focado.

No entendimento de Ramos (2008, p. 72):

Afora os antecedentes remotos da antiguidade grega, os direitos humanos beberam profundamente das ideias das luzes do século XVII/XVIII, que assentou a noção de que aqueles consistiriam em um "conjunto mínimo de direitos essencial para uma vida humana pautada na liberdade e dignidade" (titularidade por se ter a condição humana). [...] com a constitucionalização do século XIX em vários países ocidentais, deriva daí uma limitação que foi dos "direitos inerentes ao ser humano, aos direitos postos pelo ordenamento estatal", direitos 'locais' ao invés de 'universais'.

Só com a recente internacionalização dos direitos fundamentais é que a noção de titularidade universal foi resgatada, sobretudo com a *Conferência de Viena de 1993*⁴⁷, que em seu artigo 1º estabeleceu que *"a natureza universal desses direitos e liberdades não admite dúvidas"*, e em seu parágrafo 5º que *"todos os direitos humanos são universais"*, sustentando-se um regime jurídico internacional dos direitos humanos e retomando a amplitude de entendimento.

A Declaração, em relação ao conflito universalista e relativista, previu que é dever do Estado promover proteger todos os direitos humanos, independentemente de seus sistemas políticos, econômicos e culturais, donde se conclui que "peculiaridades locais ou ocasionais não poderiam justificar a violação e amesquinhamento desses direitos", mas o que a Declaração prevê sofre dificuldades de implementação, decorrente de interpretações "que se opõe a aplicação de determinados direitos, que seria ofensiva a práticas culturais ou mesmo às opções locais, [...] e que suscitam argumentos como 'invocação de particularidades locais' ou 'margem de apreciação nacional'" (RAMOS, 2008, p.73-5). Reforça essa posição

⁴⁷Segundo André de Carvalho Ramos, a legitimidade da Convenção de Viena de 1993 decorre da participação no evento de mais de 180 estados e do credenciamento, como observadores oficiais, de mais 800 ONGs e a presença de 2000 que se reuniram no *Fórum das ONGs* (RAMOS, 2008, p. 73).

a visão de que a universalidade dos direitos humanos seria uma forma de colonialismo, uma ingerência ocidental de valores e sacrifício da diversidade cultural.

Em continuidade, Ramos (2008, p. 81-5-6) esclarece que:

a proteção dos direitos humanos, quer nas primeiras revoluções liberais, quer nos dias atuais, continua sendo uma conquista, não pertencendo a uma determinada tradição cultural, mas sim objeto de permanente disputa política, durante o qual tradições culturais e religiosas podem se alterar e novas leituras podem aflorar [...]. "A pluralidade de culturas e orientações religiosas (ou de cosmovisões) devem ser respeitadas com o reconhecimento da liberdade e participação com direitos iguais para todos". Por isso o universalismo dos direitos humanos só deve avançar se através de um diálogo intercultural, em que "determinada cultura possa debater sua noção de dignidade de pessoa humana e dos direitos humanos;

após, um diálogo externo, igualitário, e baseado na reciprocidade, no

Seria uma revaloração dos direitos humanos entre as culturas, mas que não garantiria aceitação incondicional de padrões universais de direitos humanos, mas, ao menos, "garantiria reflexão e aceitação do olhar externo sobre as práticas locais".

qual as diversas concepções possam convergir.

Como pretender ignorar a SAN como expoente dessa universalidade, se abrange um dos valores primeiros do ser humano, que é a alimentação digna? Essa ideia comporta sustentar que a SAN converge para toda a humanidade, porque é indispensável para uma vida digna.

Outro pilar da SAN é a indivisibilidade. Foi consagrada no âmbito da comunidade internacional com a *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, de 1948, que estabelece da mesma forma a proteção dos direitos civis e políticos (art. 3º ao 21) e dos direitos econômicos, sociais e culturais (art. 22 ao 28). Neste momento, ainda não havia a percepção acerca dos direitos de terceira dimensão.

Duas décadas após a promulgação da *Declaração Universal*, a *Conferência da ONU sobre Direitos Humanos*, em Teerã, de 1968, reafirmou a tese da interdependência e indivisibilidade.

Nesse sentido, "a Conferência de Teerã [...] proclamou que todos os direitos humanos são interdependentes e indivisíveis, abrindo a porta para considerações de complexas questões como direito ao meio ambiente" (KISS; SHELTON, 2000, p. 662).

_

⁴⁸ The Teheran Conference [...] proclaimed that all human rights are interdependent and indivisible, opening the door for consideration of complex issues like environmental rights".

Esse compartilhamento de efeitos recíprocos entre os direitos humanos, decorrente da indivisibilidade, vem sendo estudado também por juristas italianos.

Parece ser a superação da distinção de que somente os direitos de primeira dimensão ou de liberdades seriam fundamentais e que se diferenciam dos direitos sociais em decorrência do valor liberdade e pelas prestações estatais que teriam um 'custo', a depender de intervenção, presente com mais clareza nos direitos sociais⁴⁹ (ROMBOLI; LARNÈ, 2010, p. 215).

Há o entendimento de que os direitos humanos na contemporaneidade travam um compartilhamento de influências mais profundas, em busca de harmonia.

Isso ocorre, por exemplo, no caso da liberdade e igualdade, por que não se colocam em contraste, mas têm sentido somente se percebidas na sua dimensão social, o que as aproxima. E também ambos os direitos exigem intervenção estatal que planeje, institucionalize e garanta a efetividade desses direitos⁵⁰ (ROMBOLI; LARNÈ, 2010, p. 215).

É possível então afirmar que a partir da indivisibilidade, a SAN afeta os demais direitos humanos, que devem ser interpretados considerando-se a sua dimensão plurifuncional.

Apenas para compreender como esse alcance pode ser amplo, destacamse, de passagem, algumas notas acerca do fenômeno.

Verificam-se efeitos significativos da plurifuncionalidade da SAN no direito à vida, à liberdade, à saúde, à educação, à cultura, no direito agroambiental, do consumidor. Assim, é perceptível que a plurifuncionalidade da SAN espraia-se e provoca impactos em várias dimensões dos direitos humanos.

No direito à vida,

Tem-se que 36 milhões de pessoas morrem [no mundo], direta ou indiretamente, em decorrência da fome a cada ano. A cada 7 segundos uma criança com menos de 10 anos morre de doença

⁴⁹ "Da tempo la dottrina ha posto in rilievo come en trambi questi argomenti [ostacolo a qualificazione: diritto alla salute come diritto fondamentale] debba no ritener siuperati, sostenendo in maneira convincente come l'uguaglianza non si ponga in contrasto com la libertà, ma al contrario ne sia uma specificazione e come ogni diritto di libertà abbia un senso solamente nella sua dimensione sociale[...] Del resto anche i diritti di libertà classici hanno comunque um costo e richiedono infatti l'intervento dello Stato[...]".

⁵⁰"Si può pertanto ritenere che i diritti sociali non si pongo no in contrasto con i diritti di libertà, matendono ad attuare l'eguaglianza giuridica in armonia com la libertà[...]".

relacionada à desnutrição. Ao mesmo tempo, o mundo já produz comida suficiente para alimentar 12 bilhões de humanos, sendo a população global estimada em 6,2 bilhões de pessoas; vê-se gritante contradição. E no Brasil, a produção também é suficiente para alimentar a população atual (ZIEGLER, 2002, p. 13).

É evidente que o direito à vida sofre impacto significativo da SAN, que pode se manifestar em questões que envolvem a adequada alimentação intrauterina (no sentido biológico), e a ocorrência de insegurança alimentar no ambiente de miséria e a exclusão (no sentido social).

Com relação à liberdade, a SAN implica na liberdade alimentar positiva (de alimentar-se, proporcionada por ações do Estado e da sociedade) e negativa (o Estado e os entes privados devem, em regra, abster-se de praticar atos que dificultem a liberdade de se alimentar).

No primeiro caso, o estado pode adotar políticas para que todas as pessoas, e especial as mais carentes, tenham ampliadas as condições de SAN em relação a alimentos dos mais variados, que devem compor a dieta necessária para as exigências do corpo humano. O próprio direito de se estar protegido contra a fome – um direito menos amplo, é abrangido, nesse sentido, pela SAN; ou seja, significa que são indispensáveis ações do Estado que impeçam que segmentos sociais ingressem ou permaneçam em situação de insegurança alimentar, sintoma do estado famélico, pelos mais diversos motivos como problemas de abastecimento e a própria condição de miséria.

A liberdade negativa, nesse contexto, é maculada, exemplificativamente, no caso de alta tributação sobre os alimentos, que tenha repercussões na falta de recursos dos indivíduos ou grupos para a aquisição de alimentos, dentre outras ações governamentais que representem falta de abstenção de atos que dificultam o acesso aos alimentos.

O impacto da SAN no direito à saúde é extremamente relevante. Tem-se que a sociedade internacional possui índices que, ao mesmo tempo, podem revelar estado de insegurança alimentar, mas também são úteis para confirmar afetações no pleno direito à saúde. São níveis mínimos de nutrição, estabelecidos pela *Necessidade Mínima de Energia Alimentar* (NMEA), segundo a FAO. Esses índices podem indicar desnutrição, anorexia, obesidade em seus vários graus, até a obesidade mórbida, distúrbios provocados, dentre outros fatores, pelo quadro de insegurança alimentar. Outra questão relevante é a qualidade específica de

alimentos para os portadores de males como hipertensão, diabetes e demais enfermidades que exigem atenção nutricional especial.

Problema grave ainda no direito à saúde é a não observância das normas relativas aos OGM. E ainda que se observe essas normas, muitas dúvidas ainda pairam sobre os efeitos destes em relação à SAN e, por conseguinte, para a saúde humana vulnerável.

No direito à educação, pretende-se que os efeitos da SAN sejam decisivos para o bom encaminhamento escolar, desde tenra idade, até os investimentos em restaurantes universitários, que comercializem refeições a preços subsidiados.

Mas além desse aspecto nutricional, há a questão curricular acadêmica do meio ambiente e alimentação, que precisa ser discutida e desenvolvida de maneira transversal, com ênfase nos temas pertinentes a cada um dos cursos ou atividades em que seja trabalhada.

No que concerne ao âmbito dos direitos do consumidor, ZELEDÓN considera que:

Para o consumidor médio, SAN é o direito de exigir produtos agroalimentários da mais alta qualidade, com controle sanitário, que possua um selo da origem produtora, com vistas à qualidade. Esses produtos agroalimentários destinados ao consumidor devem ser manipulados, manufaturados dentro de um processo respeitoso da natureza e seu ciclo biológico, com o uso limitado de químicos, através de métodos científicos e de engenharia genética de alto nível, encarregadas de melhorá-los, dentro de um processo idôneo incapaz de afetar ou alterar sua qualidade, ou de colocar em risco e causar danos de alguma forma à saúde do agroconsumidor [...]. Mas há consumidores cuja capacidade aquisitiva não lhes permite escolher ou selecionar os melhores bens [...] Apelam a mercados para secundários. ou até terciários, adquirir agroalimentícios de mais baixa qualidade, rejeitados nos mercados mais refinados, produzidos sem controle sanitário ou sem atender a normas de saúde indispensáveis (ZELEDÓN, 2003, p. 230-231).

O estado de insegurança alimentar nesses casos é manifesto.

Em relação à cultura, destaca-se a necessidade de sobrevivência das práticas alimentares tradicionais, que por sua vez não deve colidir com a universalidade da SAN, mas enriquecê-la.

No plano do direito agroambiental, mais próximo da delimitação deste trabalho, há várias circunstâncias, nas quais se pode perceber o impacto da SAN,

que, certamente, afeta uma de suas mais elementares atividades, a agricultura, porque esta:

só é considerada sustentável a partir de critérios e objetivos ligados às necessidades nutricionais básicas das gerações atuais e futuras, (além de) oferta de mão de obra e qualidade de vida a todos envolvidos no processo de produção agrícola, fomento das capacidades produtiva e regenerativa dos recursos naturais, sem depredar o meio ambiente e sem desnaturar as características socioculturais das comunidades locais e promoção da redução da vulnerabilidade do setor agrícola ante os riscos da natureza e socioeconômicos ou outros de qualquer ordem (ALVARENGA, 1995, p. 124-125).

Contemporaneamente, não se trata mais da agricultura só com a finalidade de produzir alimentos; é preciso que a agricultura se desenvolva dentro de um contexto de sustentabilidade, base da SAN.

Conforme Benatti (2000):

A sustentabilidade do desenvolvimento agrícola e a conservação ambiental são aspectos mútuos de um mesmo fenômeno, já que a insustentabilidade da atividade agrícola traz como conseqüência maior degradação ambiental, por isso a agricultura e a preservação ambiental não podem ser tratadas separadamente, como dois elementos que não se comunicam [...].

Como a agricultura depende dos recursos naturais renováveis (terra, água, solo, florestas), então é necessária a conciliação entre análise científica, construção normativa e diversidade social no uso desses recursos naturais, com o intuito de compor os diferentes interesses de gestão dos mesmos, pelos diferentes atores sociais, que em geral, são contraditórios entre si (BENATTI, 2000, p. 170).

Uma vez que são diversas, exemplificativamente, as percepções para a prática da agricultura sob o direito de propriedade e o meio ambiente, que até mesmo provocou reflexões no direito agrário, segundo Brebbia (1995):

O direito agrário, na década de 1990, deparou-se com o surgimento de novas circunstâncias econômicas, sociais e técnicas que provocaram a própria ampliação do seu objeto, como adaptação aos requerimentos da agricultura, frente a um mercado regional e internacional, exigente de novas normas para o seu desenvolvimento, o meio ambiente e a saúde humana. Daí que muitos agraristas defendiam nesse período que o próprio direito agrário seria regulador das questões relativas ao aproveitamento racional dos recursos naturais renováveis [...]

Mas já havia outros juristas que entendiam que não vinha sendo fácil para o mundo do direito agrário compreender acabadamente as relações entre os recursos naturais, o meio ambiente e a agricultura, enquanto se propusesse uma regulação legal que se dirigisse à natureza separando o todo em partes: águas, solo, minerais, flora e fauna, sustentando realizar com esses um exercício de recomposição (BREBBIA, 1995, p. 9).

Vê-se que desde a década de 1990, os agraristas já vinham percebendo de que o tradicional direito agrário precisaria de novos influxos jurídicos para lidar com a questão ambiental.

Nesse sentido, a renovação do agrarismo fez-se necessária:

A tutela agrária transmuda-se para reconhecer tanto a atividade de produção de gêneros alimentícios e carnes biologicamente, sãs e capaz de oferecer o máximo de garantias para a saúde do consumidor, quanto a proteção do meio ambiente através do exercício de agricultura que conserve a vegetação, florestas e as demais espécies do ecossistema (BREBBIA, 1995, p. 12).

Na década de 1990, também destacam-se duas importantes conferências internacionais, nas quais houve convergência para a construção do conceito de agricultura e desenvolvimento rural sustentável, a Conferência de DenBosh sobre agricultura e meio ambiente, realizada pela FAO (1991), que por sua vez acabou influenciando todo o capítulo 14 da Agenda 21 da II Conferência da ONU sobre meio ambiente e desenvolvimento (ECO-92), realizada no Rio de Janeiro (BENATTI, 2000, p. 173).

Então, nesse contexto, um dos desafios no âmbito da agricultura no século XXI é a superação do paradigma produtivista, que privilegia a monocultura, a correção do solo e contenção de pragas, por meio de fertilizantes e pesticidas, causadores do rápido esgotamento da terra e um impacto significativo no meio ambiente (BENATTI, 2000, p. 171)⁵¹.

Se a produtividade aumentou, por outro lado a estrutura e a concentração fundiária continuaram seguindo no Brasil um modelo arcaico de exclusão e de individualismo, com consequências negativas no âmbito social e ambiental.

Benatti (2000) continua analisando o modelo produtivista:

_

⁵¹Esse fenômeno também é conhecido como 'revolução verde', que teve início no Brasil nos anos 1970.

O atual modelo de produção agrícola, com base no padrão produtivista, que utiliza a mecanização e a quimificação, é uma das principais causas da degradação ambiental [...]. Certas práticas agrícolas que objetivam somente ganhos imediatos de produtividade devem ser desestimuladas, pois os impactos causados no meio ambiente estão destruindo ecossistemas importantes, modificando o clima, desestabilizando o ciclo hidrológico, o que não pode mais ser ignorado na elaboração da política agrícola e de segurança alimentar. Esse padrão produtivista, afinal, não consegue manter um equilíbrio entre a qualidade do meio ambiente e as conseqüências derivadas de uma maior produção de alimentos (BENATTI, 2000, p. 172).

A questão fundamental, então, é a persecução do equilíbrio entre produção de alimentos e a qualidade do meio ambiente, o que invoca ponderações humanistas acerca do problema:

No humanismo, que vincula a agricultura à saúde e segurança alimentar, os produtores agrícolas devem cumprir com as normas sanitárias e fitosanitárias estabelecidas. A Declaração de Roma afirma o direito de toda pessoa ter acesso a alimentos sãos e nutritivos [...] e reconheceu o vínculo entre segurança alimentar e controle da qualidade e inocuidade dos alimentos, o qual também se reafirma no Plano de ação (ZELEDÓN, 2003, p. 241).

A ECO-92 assentou diretrizes importantes para as ações dos governos e sociedade civil em relação à tutela da natureza e suas repercussões no mundo jurídico, o que já indicava ser necessário superar a antiga questão da primazia produtivista em detrimento da função ecológica.

Ora, nesse sentido, a preocupação primeira da SAN é alcançar um patamar de agricultura sustentável, um dos principais impactos no direito agroambiental.

Zeledón (2003) entende que:

Ao proporcionar a produção agrária dos alimentos à população, não se pode ter um pensamento meramente capitalista. Tratando-se de segurança alimentar o empresário agrário deve modificar o processo de produção para adaptá-lo a normas sanitárias e fitossanitárias exigidas [...]. Aqui a solidariedade adquire especial relevância (ZELEDÓN, 2003, p. 241) 52.

_

⁵²O autor destaca, no âmbito das normas do comércio internacional de alimentos, o *Acordo de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias* da OMC, de 1995, que visa proteger o ser humano e os animais.

Então, é preciso reajustar consideravelmente a política agrícola, ambiental e macroeconômica, no âmbito nacional e internacional. O principal objetivo da agricultura e do desenvolvimento rural sustentável é aumentar a produção de alimentos de maneira sustentável e melhorar a segurança alimentar. Isto requererá a adoção de iniciativas em matéria de educação, incentivos econômicos, desenvolvimento de tecnologias, para assim garantir estoques estáveis de alimentos nutricionalmente adequados, o acesso dos grupos vulneráveis a esses estoques e a produção para os mercados, o emprego e a geração de renda para aliviar a pobreza, ordenação dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente (BENATTI, 2000, p. 173-174).

São discussões complexas, que implicam tratar do que produzir e o acompanhamento da própria cadeia produtiva, como aconteceu recentemente no Estado do Pará, em Termo de Ajuste de Conduta entre o Ministério Público Federal e produtores de carne do estado, campanha que visa combater o 'boi pirata', ou seja, criado e comercializado ao arrepio de várias normas ambientais e de SAN.

Esses fenômenos reforçam a tese do direito agroambiental (MATTOS NETO, 2010, p. 76), que pelo seu próprio significado de relação intrínseca entre atividade agrária e meio ambiente, é inevitavelmente marcado por impactação da SAN, pois esta não se circunscreve somente ao aspecto produtivista, mas deve levar em conta também suas repercussões ambientais.

Observa-se que a expressão *agroambiental* (que engloba não só a agricultura, ou pecuária, mas também outras atividades agrárias em consonância com a preservação de bens ambientais) é mais ampla que *agroalimentar* (produção especificamente de alimentos para consumo humano de origem agrária, também de maneira sustentável).

A agroalimentação é a esperança para uma grande parte da população do mundo e impulsiona importantes programas de reestruturação das formas proprietárias e possessórias para produzir alimentos (ZELEDÓN, 2003, 231-232)⁵³.

⁵³Para o autor, os programas de desenvolvimento agrário implicam necessariamente em "conformar empresas agrarias, promover el trabajo agrícola, crear alternativas de empleo para mujeres, impulsar la transformación e industrialización de los productos, así como su comercialización" (2003, p. 232).

Para Mattos Neto (2010):

O direito agrário passou a ter sua qualificação como Direito Alimentário quando houve a preocupação de produzir alimentos para a humanidade. Como o mundo caminha para uma superpopulação, há necessidade premente de alimentar todo o contingente populacional, por isso a necessidade de se encontrar novas técnicas para fazer frente ao desafio (MATTOS NETO, 2010, p. 76).

Percebe-se que a expressão *direito alimentário*, fundamentada mais no aspecto produtivista, sofreu efeitos em sua concepção frente às ideias de proteção ambiental, preferindo-se contemporaneamente a expressão *direito agroalimentário* que tem como objeto a agroalimentação, como utilizada por Zeledón.

Mais amplo que o direito agroalimentário então é o direito agroambiental, sobre o qual Mattos Neto (2010) considera, também, que:

O mundo moderno concebe um novo Direito Agrário, como Direito Agroambiental, embora não deixe de se preocupar com a agricultura, empresa agrária, empresário agrário, reforma agrária, alimentação. O Direito Agrário visa alimentar o homem, mas sem perder a noção de que não deve esgotar os recursos naturais e depredar o meio ambiente ao explorá-los economicamente. Muito pelo contrário, deve preservar e promover a renovação do ciclo biológico vegetal e animal, a fim de garantir o desenvolvimento sustentável (MATTOS NETO, 2010, p. 76).

A repercussão ambiental no domínio do direito agrário foi bastante relevante para a discussão da SAN, pois favoreceu a concepção de que as atividades agrárias voltadas à alimentação não poderiam mais ignorar impactos ao meio ambiente.

Conforme Zeledón (2003):

Por esta razão, o agrário influenciado pela segurança alimentar se verá como uma disciplina rejuvenescida, não só limitada ao processo produtivo em si mesmo, mas sim a uma produtividade mais consciente, vinculada aos consumidores, com altos critérios de humanismo, donde atividades como a agricultura orgânica, plurifuncional ou exercida em harmonia com a natureza, agora também deve converter-se em um mecanismo para a melhoria da saúde e da vida dos consumidores dos grandes mercados, como também de instrumento de luta contra a fome, para impulsionar um mundo melhor para todos, mais justo e solidário, onde atuem em adequado equilíbrio as necessidades de alimentos de consumidores

vinculados ao mercado, como todos aqueles desprovidos dessa possibilidade (ZELEDÓN, 2003, p. 232).

A importância de estudos sobre a SAN corresponde às inúmeras possibilidades de lidar com o problema de se conceber produtividade *qualificada*, em atenção ao consumidor, à sua saúde e vida, luta contra a fome e, por isso, também voltada ao humanismo, justiça e solidariedade.

PARTE II A SOLIDARIEDADE

Após o exame do conceito de SAN e de outros fenômenos correlatos, sua evolução enquanto fenômeno transversal que afeta outras áreas do conhecimento, e a importância da sua *apreensão* pelo direito, no qual há defensores da sua natureza como integrante de uma nova categoria normativa, ligada à noção ética da impossibilidade de *separar* a humanidade para os efeitos de certas necessidades, dentre as quais a alimentação, foi visto que essa ideia de humanidade ligada mais à universalidade e menos à individualidade assenta na solidariedade.

É a solidariedade que fundamenta a concepção da plurifuncionalidade da SAN, que deve ser vista a partir de uma ampla perspectiva de implicações, em especial, nos direitos humanos.

Passa-se então à formação do entendimento contemporâneo de solidariedade, esteio da plurifuncionalidade da SAN. Para isso, inicia-se de um Capítulo que procura resgatar alguns importantes estudos acerca do *Histórico da solidariedade*, porque se julga como pressuposto para elaborar qualquer assertiva a respeito de solidariedade, compreender o seu tratamento histórico (pelo menos as correntes mais significativas) e, num segundo momento, estudá-la como *fundamento de direitos*, que interessa mais diretamente aqui.

Ainda de maneira introdutória, deve-se assinalar que a solidariedade é considerada, no âmbito ético, como uma virtude e, ainda que possua uma dimensão religiosa, vinculando-a à caridade ou à piedade, também possui a dimensão de uma ética laica (PECES-BARBA, 1991, p. 221).

Sob o ponto de vista social, a solidariedade tem funcionado como elemento de coesão dos grupos, como vínculo que faz com que os indivíduos sejam partícipes, pelo outro ou outros, ou interesses coletivos do grupo (FERRER, 1994, p. 78).

Não é objeto deste trabalho a abordagem da solidariedade enquanto *virtude*, ou sob uma concepção religiosa, ou mesmo social – embora sejam importantes – mas, por delimitação de objeto, aproximando-se de noções que a encaminhem, como quer Peces-Barba (1991), como um valor superior que fundamenta direitos, formando mesmo parte do direito positivo – presente em inúmeras normas jurídicas em diversos Estados - assumindo-se a solidariedade como uma concepção política que, por meio do poder, vem sendo incorporada a ordenamentos jurídicos; mais

precisamente, quer-se dizer como um valor fundamental dos direitos humanos, nos espaços cujas pessoas os tenham como referência.

Já são várias as Constituições de estados que a preveem, como a de Portugal (art. 1°), Itália (art. 2°)⁵⁴, Brasil (art. 3°, inciso I)⁵⁵, dentre outras, sinalizando que o direito precisa ser trabalhado utilizando-se deste influxo social que impõe reflexões sob o ponto de vista de sua juridicidade e efeitos.

Tratar a solidariedade como uma *virtude* significa tratá-la a partir do indivíduo; tratá-la como *valor superior*, é fazê-lo a partir de uma função inspiradora da organização social, ainda que se tenha um reflexo individual, com o caso de se concretizar nos direitos humanos (PECES-BARBA, 1991, p. 221).

Como virtude e no âmbito do pensamento moral, a solidariedade é encontrada desde a cultura grega, e com muitas vicissitudes tem chegado até o presente ⁵⁶. No entanto, como valor superior, com incidência no direito positivo, só aparece plenamente em meados do século XIX, por meio de ocorrências históricas, que diferenciam a solidariedade *dos antigos* e a *dos modernos*, sob a fronteira da economia política. Então, a solidariedade como valor superior se situa neste segundo momento.

Sob o ponto de vista das suas relações, a solidariedade incide nos outros valores fundamentais dos direitos, que são razões morais que derivam da dignidade do homem e que são condições sociais de realização dessa dignidade, quer dizer, sem a sua presença na vida social, as pessoas não podem desenvolver todas as virtudes inerentes à dignidade, quais sejam a liberdade e a igualdade (PECES-BARBA, 2000, p. 221)⁵⁷, bases dos direitos individuais e dos direitos sociais.

Este ponto é importante, com possibilidades de discutir a inobservância dos direitos de solidariedade.

⁵⁵"Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária"

⁵⁶Têm-se hoje, várias associações beneficentes que agem com base na *virtude* (fazer o bem) para o próximo.

-

⁵⁴"La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolgela sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale."

⁵⁷"Razões morais" ou "razões éticas" o autor as considera expressões com o mesmo sentido, embora neste trabalho prefira-se a última, uma vez que se adota para esta um sentido de norma que se reporta a um comportamento coletivo.

São os casos em que não há preocupação do sujeito em observar o direito, posto que não o entende como um sistema que beneficie a sociedade e por isso (ou independente disso) age pensando apenas em benefício próprio ou de grupo.

É a solidariedade do mundo moderno que se traduz em um valor superior, que será tratada como fenômeno que orientou o entendimento da solidariedade contemporânea; a solidariedade no mundo antigo, cujos expoentes estudaram previamente o tema, também será mencionada.

Os modelos apresentados na sua evolução histórica são relevantes para entender seu sentido atual, uma vez que não há uma ruptura total com o modelo dos antigos, que influenciou o moderno.

Nesse sentido, considera-se que a solidariedade acompanha inexoravelmente o processo civilizatório (FERRER, 1994, p. 78-79).

CAPÍTULO I HISTÓRICO DA SOLIDARIEDADE

1 A SOLIDARIEDADE NO MUNDO ANTIGO

A solidariedade no mundo antigo tem início na cultura clássica ocidental, se prolonga na Idade Média e também na Moderna, até o século XVIII.

Peces-Barba (1991) bem a distingue que no período:

As caracterizações mais importantes de solidariedade são as de Aristóteles e dos estoicos, como Cícero e Sêneca. A amizade e o efeito de unidade, ou seja, a "amizade cívica," refletem o pensamento do primeiro. Os segundos influenciaram o humanismo jurídico e o jusnaturalismo racionalista, incorporando-se no pensamento da llustração e, por conseguinte, na trilogia da Revolução Francesa, através da fraternidade.

Cícero e Sêneca tratam de ideias como comunicação, amor e união entre os homens, humanidade cosmopolita, ajuda mútua e associação, companheirismo, amizade, irmandade; há certa secularização que utiliza precursoramente a natureza e a razão e também o reconhecimento do outro como tal, frente à ideia egoísta da utilidade exclusiva e excludente.

A solidariedade, que poder-se-ia chamar de irmandade, como o faz Sêneca, que é sinônimo de fraternidade, supõe para esses notáveis pensadores o seguinte: a) Uma amizade ou amor que alcança todo o gênero humano; b) Um objetivo de comunidade ou de unidade, e uma tendência de todos a essa unidade; c) Um uso comum de bens - por esse motivo não é fácil justificar sua apropriação individual; d) Uma ajuda mútua que nos direciona a viver para o outro.

Esse é o núcleo da solidariedade dos antigos, que alcançará uma dimensão religiosa com o cristianismo, através da primeira epístola de São Pedro ("honrar a todos, amar aos irmãos" (II-17)); também quando justifica o motivo dessa orientação na Palavra de Deus viva e permanente ("Amem intensamente uns aos outros pois haveis sido criados de um germe não corruptível, mas sim incorruptível por meio da Palavra de Deus viva e permanente" (1° Epístola, I-22-23)), sustenta a solidariedade na autoridade de Deus, o que nem sempre correspondeu à melhor interpretação por parte da Igreja Católica dessas idéias. Dentre outros fatos, a Igreja se alinha no século XIX contra os direitos humanos e contra as incipientes formulações da solidariedade dos modernos, que se originam nos movimentos socialista e anarquista (PECES-BARBA,1991, p. 224).

As posições a respeito da solidariedade no mundo antigo foram se enriquecendo teoricamente, seja na Idade Média com Tomás de Aquino, que a associou à religião e à virtude familiar e social, e também por meio das utopias do

Renascimento e os debates acerca do descobrimento da América⁵⁸ que se produziu na Espanha no século XVI e nas posições de alguns segmentos religiosos minoritários, como os metodistas. Nas utopias de se imaginar uma república ideal, perfeita, a ideia de solidariedade foi um elemento relevante nessas construções.

Peces-Barba (1991) analisa importante obra desse período:

Thomas More, na sua célebre obra *Utopia*, descreve um espírito geral de fraternidade, que deriva de vida igual em comunidade, crítica à propriedade privada e aos ricos e a defesa dos pobres. Percebe-se uma fratura entre a influência religiosa e a secularização que se está produzindo, pois embora trate de *pietas* no sentido tomista e de caridade, ao mesmo tempo tem-se que a sociedade de *Utopia* se baseia em valores laicos. Aflora uma contradição que dá origem à transformação da solidariedade, principalmente pela ideia de função promocional do poder e do direito, através de ações positivas para a prosperidade dos mais pobres e não somente repressora, entendendo-se como uma crítica à concepção liberal do direito (PECES-BARBA, 1991, p. 224).

Outros autores do período renascentista, como Campanella, em *A cidade do sol* (1623), também trataram do amor, da coletividade, da amizade ou irmandade, e da comunidade como resultado, frente à ideia de amor próprio que se opõe ao seu desenvolvimento.

Então, as características identificadoras da solidariedade nos utopistas do Renascimento podem ser identificadas como: a) a fraternidade deriva de uma vida igual em comunidade, na ajuda mútua, na atenção às diferenças, no ideal moral de recusa à "coisificação" das pessoas; b) crítica à propriedade privada, aos ricos, e à defesa dos pobres; c) transição da cultura religiosa para a cultura laica, e no século XVII se começa a falar no âmbito da filosofia, na *razão humana* como origem da solidariedade; d) proposição de uma ação positiva do direito baseada na solidariedade, para solucionar os problemas da miséria.

A abordagem dos antigos acerca da solidariedade situa-se centralmente numa dimensão ética e religiosa e não encontra um modelo formal de oposição, como o que dará lugar, como antítese, a afirmação da solidariedade dos modernos.

⁵⁸Há certa repulsa de pesquisadores sul-americanos contra a comum expressão "descobrimento", utilizada por autores europeus para referirem-se às grandes navegações e o encontro das terras das antigas colônias, o que para eles, seria um total desprezo pelos povos indígenas e nativos que já habitavam tais regiões há muito.

Por outro lado, o acervo moral que apoiará a aparição desta, já vem em gestação com a solidariedade dos antigos (PECES-BARBA, 1991, p. 227).

2 A SOLIDARIEDADE NO MUNDO MODERNO

Esta expressão representa o fenômeno que se pretende estabelecer como de decisiva influência para fundamentar os direitos humanos, com repercussões na contemporaneidade.

Peces-Barba (1991) considera que:

Fundamentalmente, a solidariedade dos modernos vai se formando como dissenso frente a uma forma de se interpretar a economia, denominada de economia política, que traduz a superação da ideia de "economia moral", própria da Idade Média, situada num grande movimento de secularização e de autonomia das ciências em relação à teologia, que marca o mundo moderno.

A obra central nesse processo de mudança da economia foi "A riqueza das nações", de Adam Smith, que supõe uma interpretação que as dimensões morais não afetam a economia, que se rege por suas próprias leis, pela célebre "mão invisível" que rege o mercado, pela divisão do trabalho, e que só dessa forma se consegue a riqueza das nações e o bem estar dos indivíduos. Algumas características desse diagnóstico são o interesse próprio, o ânimo de lucro, o egoísmo, o contrato como único instrumento para a relação entre os homens e a propensão para o comércio. Nessa visão de mundo não há espaço para a solidariedade como virtude" (PECES-BARBA, 1991, p. 228).

Então é possível afirmar que o século XVIII foi caracterizado pela expansão do pensamento liberal clássico, sob o ponto de vista econômico.

A consequência dessa mentalidade seria, primeiramente, deixar os trabalhadores à sua própria sorte, dependendo de sua força de trabalho, com a ficção de que estariam em pé de igualdade com o empregador para contratar, e também o desinteresse pelos pobres, deixando-os amparados somente pela caridade e pela beneficência, na luta pela sobrevivência. (PECES-BARBA, 1991, p. 228).

Então o dissenso a essas posições econômicas vazias de qualquer conteúdo ético, representa importante momento de construção da solidariedade dos modernos.

Esta solidariedade ainda teria que ser confrontada com ideias predominantes, como a propriedade entendida como um direito natural, não igualitário, sustentado dentre outros pelos fisiocratas como Quesnay, em defesa da

segurança dos proprietários (PECES-BARBA, 1991, p. 229), ainda que fosse fiadora de um status quo injusto.

Percebe-se que mesmo desde o fim do século XVII (conforme o movimento inglês *The Diggers, or True Levellers,* cujo panfleto é de 1649), a defesa da solidariedade e a rejeição ao valor absoluto da propriedade é ideia que se disseminou na Europa, em países diversos.

Tanto na Grã Bretanha, com Winstandley⁵⁹, como na França, com Rousseau, tem-se autores pioneiros nessa crítica. O primeiro foi líder do movimento *The Diggers* ou *True Levellers*, como se descrevia, e tinha posição de defesa de direitos de igualdade, incluindo igualdade entre homens e mulheres, e ao mesmo tempo antecipou os contemporâneos movimentos sociais ambientais, pois via a terra como um precioso "tesouro comum para todos", de acordo com o panfleto do movimento de 1649. Já Rousseau foi importante, principalmente, pelo conteúdo de sua obra *O discurso sobre a origem e o fundamento da desigualdade entre os homens*, de 1753, para responder à pergunta formulada pela academia de Dijon, *Qual é a origem da desigualdade entre os homens e se é autorizada pela lei natural?*, na qual constata que a sociedade civil baseou-se em sua criação no fato da aceitação da propriedade privada.

Em estudos contemporâneos que se referem ao século XVIII, como o faz Gomes (2007), considera-se que a Revolução na França refletiu a proclamação da solidariedade como terceira componente do tríptico (*fraternité*), e possibilitou pela primeira vez a sua aproximação com o domínio jurídico, embora não tenha se desenvolvido frente ao dominante liberalismo político (GOMES, 2007, p. 152).

Vê-se que o exame da fraternidade é indispensável, por apresentar ligações intrínsecas com a solidariedade.

Para Baggio (2008):

As raízes da fraternidade, interpretada e praticada politicamente, assentam na Revolução Francesa de 1789, no período dos cinco anos entre a convocação dos estados gerais e a reação termidoriana, formando a célebre trilogia juntamente com a liberdade

⁵⁹"The Diggers, or True Levellers as they described themselves, went even further and advocated absolute human equality - including equality between men and women - and at the same time anticipated today's environmental and green movements in seeing the earth as a precious 'common storehouse for all'. The Digger leader, Gerard Winstanley, wrote in his pamphlet The True Levellers' Standard Advanced published on April 26th 1649 (BENN, 2012, não paginado).

e igualdade. Esse lema se tornou 'oficial' somente na república revolucionária francesa de 1848, e voltou a se impor com a vitória republicana de 1879, sendo previsto também no art. 2º da Constituição francesa de 1946, mas se afastou do centro de decisão do poder francês em outros momentos, como no governo Vichy do período de ocupação nazista (BAGGIO, 2008, p. 7).

Os teóricos do século XVIII beberam em fonte mais antiga para tratar da fraternidade, notadamente nos autores cristãos e também por isso se manifestou na cultura ocidental. No entanto, na Revolução Francesa, com a fraternidade, o sentido de solidariedade passa a ser construído não mais como algo teológico, mas sim sob o ponto de vista político, atrelado à liberdade e à igualdade.

A fraternidade não se tornou, porém, nos séculos subsequentes, uma categoria política, que dera origem a princípios constitucionais, como a liberdade e a igualdade, ela gozou de uma marginalidade só resgatada a partir do século XX, nos anos 1980/90, a partir de estudos referentes ao bicentenário da Revolução (BAGGIO, 2008, p. 9).

Peces-Barba (2000) destaca que:

Há ainda outros autores da solidariedade moderna que vincularam suas bases à Ilustração que apareceram a partir da Revolução de 1789, como Condorcet, Stuart Mill e Thomas Paine (liberais progressistas). O primeiro defendia a seguridade social e o ensino obrigatório; Mill, porque produziu uma interpretação utilitarista da mensagem evangélica, ao enaltecer a solidariedade frente ao egoísmo; e o último que via na solidariedade um caminho frente à degradação social (PECES-BARBA, 2000, p. 230.231)⁶⁰.

No século XIX, a solidariedade dos modernos se cristalizou, favorecida pelo processo de generalização dos direitos humanos, curiosamente também pelo processo de ampliação de direitos individuais (como a luta pelo sufrágio universal, do direito de associação, a progressiva incorporação de representantes da classe trabalhadora às instituições políticas de estados parlamentares representativos) ao lado de direitos sociais.

Nessas circunstâncias, começa-se a produzir uma espécie de evolução do valor moral solidariedade ao seu conceito jurídico, que situa o problema no âmbito de uma sociedade política, do estado e de seu direito, sem prejuízo de sua origem

6

⁶⁰Vide as obras fundamentais desses autores reeditadas sobre o tema, respectivamente: Bosquejo de um cuadro histórico de los progressos del espíritu humano,1980, El utilitarismo, 1984, e Los derechos del hombre, 1962 (PECES-BARBA, 1991).

ético-religiosa (PECES-BARBA, 2000, p. 230). Como expõe Gomes (2007), é quebrado o *jejum* de individualismo com o advento do Estado Social, e a solidariedade carrega-se de sentido (GOMES, 2007, p. 152).

Considera também Ferrer (1994) a solidariedade ligada ao Estado Social:

O Estado Social comportou a emergência do princípio da solidariedade e a sua positivação. Todas as prestações sociais se baseiam de uma maneira ou outra em um atuar solidário. O próprio sistema de aporte de recursos para o funcionamento do aparato público, convertendo-se em um instrumento de redistribuição de riqueza, obedece a este princípio. Inclusive, algumas soluções que se apresentam sob a rubrica da responsabilidade, não são mais que manifestações da solidariedade. Em muitos casos, quando se declara a responsabilidade do Estado - com base a presumir um incorreto funcionamento dos serviços públicos - por exemplo, de intoxicações alimentares em massa [...], o que em realidade afora são materializações da "solidariedade coletiva" (FERRER, 1994, p. 79-80).

Outra influência intelectual sobre a solidariedade no período vem do pensamento socialista e anarquista.

Mas Peces-Barba (1991) especifica que:

O socialismo aqui é o de natureza ética, com raízes plurais, inclusive religiosas, humanistas, laicas, liberais radicais, utópicas, distinguindo-se de outras orientações que rechaçam a autonomia dos valores morais e os fazem depender em grande medida da infraestrutura e das relações de produção. Tem-se nesta última visão socialista uma curiosa aproximação de dois extremos, qual seja, desta com a economia clássica, ambos impregnados de positivismo, confessado ou não, se afastam de raízes éticas [...].

Destacam-se Saint Simon, Fourier e Owen, que assinalaram a importância da fraternidade, ao referirem-se à necessidade de trabalhar pelos mais pobres, ao falar da *omnifilia (*PECES-BARBA, 1991, p. 231)⁶¹.

No socialismo ético, outro nome dos mais relevantes foi Blanc, posto que defendeu a intervenção do estado para a consecução da solidariedade, situando-a como valor superior e não meramente uma virtude na sua obra "Catecismo dos socialistas", na qual o pensamento central é que o princípio da competência, sinônimo de economia política, não prevaleça sobre o princípio da associação, esta

⁶¹Vide as obras fundamentais desses autores sobre o tema: o segundo com *Traité de l'association domestique et agricole*, e Owen em *Textes choisis*, 1963 (PECES-BARBA, 1991).

sinônimo de fraternidade. Então seria o valor que os homens, ao invés de isolaremse e disputarem a vida e a fortuna como se fosse uma presa, reúnam suas vontades e trabalhem juntos, em uma obra comum, em que cada um se beneficie segundo suas necessidades, depois de haver contribuído segundo suas faculdades.

Essas são, decerto, características centrais da solidariedade dos modernos, que dependeriam de ações positivas do estado para impulsionar essa situação de associação ou de solidariedade.

No anarquismo, o mais relevante foi Proudhon, que buscou novos canais para resolver o problema da pobreza e da satisfação das necessidades básicas por meio da federação livre de associações de trabalhadores, baseada no mutualismo, na ajuda mútua, tencionando superar as aproximações exclusivamente religiosas, caritativas e filantrópicas (PECES-BARBA, 1991, p. 232) ⁶².

No século XX ocorre a tomada de consciência (a partir de realidades como o ambiente, o patrimônio cultural, o urbanismo, a saúde pública) de um fenômeno de *publicização* do uso de certos bens, que introduz um novo patamar de solidariedade, que remete o Estado para um plano organizacional e faz avultar o papel de cada indivíduo no contexto de sua vivência comunitária (GOMES, 2007, p. 153).

Tem-se então a denominada "solidariedade intergeracional", que ainda será analisada, pois não deixa de ter seus problemas éticos, políticos e jurídicos na contemporaneidade.

_

⁶²Vide a obra fundamental desse autor sobre o tema: *El principio federal*, 1977 (PECES-BARBA, 1991).

CAPÍTULO II. A SOLIDARIEDADE COMO FUNDAMENTO DE DIREITOS

Neste Capítulo, será ensaiada uma aproximação entre solidariedade e direito.

Justifica-se porque o desafio global em relação à SAN diz respeito à sua natureza de direito humano de solidariedade, por que deve implicar em renovada conduta ética e base assentada na fraternidade (ZELEDÓN, 2003).

Esse entendimento parece traduzir a fraternidade, com valores ligados aos direitos humanos, como uma *qualificadora* do sentido de solidariedade. É o sentido de uma solidariedade *fraterna*, e não uma solidariedade no sentido políticototalitário.

Sob o ponto de vista do Direito Constitucional, a CR-BR prevê logo em seu Preâmbulo, que a sociedade brasileira pretende ser uma sociedade fraterna e que possui valores supremos, traduzidos pelos direitos individuais, sociais e desenvolvimento, dentre outros.

Afastando-se a discussão acerca da eficácia dos preâmbulos constitucionais, tem-se que a expressão "uma", determinante da sociedade, denota que só uma sociedade fraterna [...] incorpora aqueles valores e, reciprocamente, só numa sociedade de tal tipo é que eles vigem (SILVA, 2007, p. 23). A fraternidade, nesse sentido, corresponderia a um valor condicionante de outros valores que, para o presente trabalho, pretende-se que seja da solidariedade.

No sistema constitucional brasileiro:

Sociedade fraterna, assim, corresponde à sociedade solidária mencionada no art. 3º, inciso I. Com isso, o sistema constitucional se orienta no sentido do solidarismo [...]. Optando por uma sociedade fraterna, a Constituição pretende construir uma sociedade fundada no sentimento de irmandade — ou seja, uma sociedade cujos membros e grupos, a despeito de suas divergências, hão de buscar a realização da harmonia social da Nação (SILVA, 2007, p. 24).

É a ética da fraternidade, como qualificadora de direitos de solidariedade, que deve nortear a SAN.

Aspecto que provoca questionamentos é a titularidade desses direitos, devido à abstração que pode ser suscitada.

A característica típica dos direitos de solidariedade é ultrapassar os limites de determinada sociedade estatal. Não se restringe (embora não exclua) a interesses individuais, segmentos sociais específicos, mas abrange a própria humanidade. Trata-se, portanto, de titularidade difusa, abrangendo nacionais, estrangeiros, sendo secundária a ideia de minoria ou maioria.

Conforme Antunes (2007) há algumas especificidades que bem distinguem os interesses difusos:

Os interesses difusos revestem-se da característica de serem um prolongamento e uma extensão dos direitos humanos fundamentais. Nesta condição, possuem um caráter de garantia e tutela de determinados padrões de condição de vida e não podem ser confundidos com qualquer reivindicação de grupos. Isto porque os interesses difusos não de confundem com postulações corporativas [...].

Não se pode falar em interesse difuso quando a postulação é contrária ao próprio sistema constitucional de garantia dos direitos humanos em qualquer uma de suas dimensões [...].

O objetivo que deve guiar o intérprete é o de compatibilizar a reivindicação eventualmente formulada por um grupo com um interesse geral da sociedade. Se a postulação não trouxer em seu bojo um interesse geral da sociedade, presente e futura, não há que se falar em interesse difuso mas, ao contrário, de interesse corporativo, não tutelado pela ação civil pública" (ANTUNES, 2007, p. 763)

Então é possível afirmar que os interesses difusos são inerentes a determinado padrão de vida que tem como base os direitos humanos, no caso, de solidariedade, que Peces-Barba (1991) considera valor superior do direito que incide necessária e objetivamente por meio de princípios de organização dos poderes estatais em sua estrutura e funções e, neste âmbito, por exemplo, estão os serviços públicos de cooperação para o desenvolvimento social, as relações com organizações internacionais ou mesmo a atuação direta dos Estados na sociedade.

Sendo valor, a normatividade é da sua essência e tem vetor que aponta para o dever ser, que não se esgota logicamente na normatividade técnico-jurídica, porquanto, funciona como: fundamento da legitimação do Estado Democrático de Direito; razão ética do sistema político; guia da interpretação constitucional. Ela evita o formalismo ético que concebe o direito positivo como justo só por ser positivo (PECES-BARBA,1986 *apud* SILVA, 2007, p. 23).

Vê-se que a solidariedade possui amplitude que se projeta além do tecnicismo jurídico, para afetar também a legitimidade e a ética do sistema político e a própria interpretação constitucional. Nesse sentido, política e direito não devem ser trabalhados dissociados da solidariedade.

Pretende-se intentar uma racionalização da ideia de solidariedade, apoiada nas racionalizações parciais desenvolvidas, e no seu desenvolvimento histórico, para estipulá-la como fundamento de direitos, compatível com perspectivas novas e que incorpore novas parcelas de realidade aos direitos fundamentais (PECES-BARBA, 1991, p. 234).

Amuchastegui é um referencial importante nessa construção e, ao se questionar "qual a importância de se estabelecer a solidariedade – ou a fraternidade – como valor superior do ordenamento jurídico?", ele procura, posteriormente, abordá-la, o que consiste em várias dimensões a respeito dessa relação.

O referido autor propõe assumir como próprio o interesse de terceiro, sempre que a causa mereça a solidariedade; supõe distanciar-se das posições antropologicamente pessimistas que sustentam que o homem é o lobo do próprio homem e assumir uma ideia forte de solidariedade; não implica assumir pensamentos comunitaristas; supõe a antítese do pré-conceito egoísta; relaciona-se com a necessidade de perseguir um ideal comum e empreender uma tarefa comum, sem prejuízo da tolerância e do pluralismo; sugere a aceitação política do valor solidariedade; supõe uma concepção dos direitos humanos com atuações positivas dos poderes públicos, que justificam a adição, adoção de deveres positivos, ou seja, obrigações de fazer, considerando-se relevante o conceito de omissão.

A solidariedade, como valor que fundamenta os direitos, tem nesse sistema grande importante. A cultura liberal egoísta e isolacionista e a cultura dos fascismos e totalitarismos são a antítese da cultura solidária e de sua aproximação com os direitos humanos. Portanto, a solidariedade se integra com os demais valores (liberdade e igualdade, relativos aos direitos individuais e sociais), com o objetivo comum de contribuir, por meio dos direitos que fundamenta, com o próprio dinamismo dos direitos fundamentais, pois é a forma que faz mais humana e que justifica a liberdade e igualdade, propondo-se uma relação harmônica e ponderada desses valores, os quais, às vezes, limitam os excessos uns dos outros e, em outras ocasiões, podem se fortalecer e desenvolver por influências recíprocas, sendo o

mais adequado para compreender um sistema de direitos humanos fundados nesses valores.

Portanto, é um efeito da solidariedade que chega aos direitos partindo dos deveres, que gera e que permite a compreensão das construções que prolongam a solidariedade em relação às gerações futuras. Nesta ótica, percebe-se o equívoco da paradigmática expressão "direito das gerações futuras", pois sob a base do valor solidariedade há deveres atuais cujo cumprimento beneficiará as gerações futuras e, portanto, não há direitos a não ser o das gerações presentes⁶³.

O valor solidariedade fundamenta assim os direitos como os relativos ao meio ambiente, ao patrimônio genético, embasa a proteção de grupos sociais vulneráveis e impulsiona a aparição de novos direitos fundamentais, tanto pelo conteúdo, como pela especificação dos titulares. É um instrumento-chave para a compreensão da aplicação e para a interpretação dos direitos. Ocorre que tanto os titulares como os operadores de direitos podem inclinar-se por um uso egoísta ou um uso solidário desses. As interpretações que primam pelo modelo egoísta conduzem a uma série de patologias, como as que levam à afirmação absoluta de um direito, sem aceitar limites, ou a aplicação de um direito sem importar com os danos que se podem produzir aos outros, ou ainda os que querem exercer o seu direito impedindo terceiros o exercício dos seus, para a consecução de maior destaque ou publicidade.

A utilização solidária dos direitos intenta o respeito ao direito dos demais, evita uma afirmação absoluta do próprio direito e leva em conta o prejuízo a terceiros, ou seja, busca incorporar a doutrina do abuso de direito ao tema dos direitos fundamentais.

E, em remate, Amuchastegui suscita o *dever* como esteio da solidariedade, pois se assumimos o dever de ser solidários, descartamos que nossa concepção moral – e eventualmente nosso sistema jurídico-político -, gire em torno do préconceito egoísta, e recusamos a ideia de que não devemos nada aos demais e defendemos que os deveres positivos constituem uma noção moral plenamente

⁶³ Os direitos fundamentais são intergeracionais, e por isso não se justifica rigorosamente a difundida expressão "direitos das gerações futuras".

justificada e um elemento básico do nosso sistema de ética normativa (PECES-BARBA, 1991, p. 237) ⁶⁴.

A questão passa então a considerar-se a solidariedade no ambiente político e jurídico dos outros valores estruturantes de uma sociedade democrática, quais sejam a liberdade e a igualdade.

Tem-se a princípio que diferentemente dos demais valores (liberdade e igualdade) que fundamentam diretamente direitos, a solidariedade fundamenta indiretamente, ou seja, o faz por intermédio dos *deveres*. A partir de comportamentos solidários, se deduz a existência de *deveres* positivos que correspondem, diretamente, aos poderes públicos e à sociedade civil. Esses deveres têm direitos como correspondentes, que se fundamentam no princípio da solidariedade. A intervenção se justifica quando o valor solidariedade "impulsiona" o dever, ou seja, quando existe um direito correlativo e se pretende criar condições para a sua realização⁶⁵.

Valdez associa então o dever jurídico a um direito correlativo, mas essa posição limita o dever, já que na ótica mais contemporânea da SAN, pretende-se certa autonomia entre esses dois fenômenos, não necessariamente associando o dever a um eventual direito de outrem, mas o *dever existente por si só*, decorrente de um princípio com elevada presença de ética ambiental.

No direito espanhol existem outras correntes teóricas que sustentam esta especial autonomia do dever ligado ao meio ambiente:

V - O dever de conservar o meio ambiente – O artigo 45 da Constituição estabelece também o dever de conservar o meio ambiente. Desde logo este dever não é a correlação ou obrigação decorrente de um direito, de maneira que o dever de conservar o meio ambiente assegurasse o direito ao seu desfrute; é assim um

_

⁶⁴Vide González Amuchastegui, *Notas para la elaboración de um concepto de solidaridad*, 1991. In: PECES-BARBA, 1991.

⁶⁵Vide Garzón Valdés, *Los deberes positivos generales y su fundamentación*, 1986. In: PECES-BARBA, 1991, p. 239.

⁶⁶Constituição Espanhola: "Artículo 45 - 1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

^{2.} Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

^{3.} Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado".

dever autônomo ou simplesmente relacionado com a consecução de algum objetivo ou fim do Estado ou da comunidade. Se encontra, como os direitos simplesmente constitucionais, em cláusulas especialmente indeterminadas, que requerem um trabalho de especificação legal, não entendendo-se portanto sem a mediação do legislador concretando seu alcance genérico em obrigações singulares [...] (ECHAVARRÍA, p. 42-43).

E acrescenta o autor, acerca desse dever autônomo no âmbito constitucional:

Não estamos de acordo com quem se opõe à inclusão de deveres no documento constitucional, como expressão de uma integração solidária da pessoa na ordem social, superando assim uma visão da Constituição exclusivamente formal e garantista [...]

Sem dúvida alguma a constitucionalização dos deveres mostra a relevância dos valores que estes protegem e gera de maneira inescusável um desenvolvimento legal, a cujos aspectos sancionatórios, penais ou administrativos, por outro lado, se refere o próprio artigo 45 da Constituição da Espanha. Sem dúvida a tipificação constitucional do dever de conservação do meio ambiente contém um reforço particularmente enérgico do bem constitucional do meio ambiente, com uma dimensão impeditiva ou estimulante de inquestionável transcendência (ECHAVARRÍA, p. 43).

Vê-se que o dever ligado ao meio ambiente, sob a perspectiva autônoma, pode ser depreendido do texto constitucional espanhol. Não se percebe no item 2 do art. 45 a associação do dever a algum direito, mas sim, primeiramente, a um fim de Estado, inclusive com a previsão de sanções. E no item 1, o dever não é associado ao direito, através de expressões clássicas como "o correlativo direito", "o correspondente direito", mas o constituinte ibérico preferiu utilizar-se da expressão "assim como", que dá sentido de fenômeno diverso, distinto.

Agora, observe-se, sob outra perspectiva como é possível a construção de estruturas normativas, essenciais para a SAN no direito brasileiro, a partir de práticas de dever solidário – *anterior*, portanto autônomo em relação a esse direito.

No início dos anos de 1990, destacou-se uma mobilização social crescente proposta pelo sociólogo Herbet de Souza, cidadão que liderou amplo movimento de sensibilização nacional pela erradicação da fome⁶⁷ (comportamento que implica

_

⁶⁷A *Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida* surgiu em 1993 quando a sociedade civil tomou conhecimento de que no Brasil havia 32 milhões de brasileiros vivendo abaixo da linha de pobreza, na mais absoluta miséria. A partir desse momento, articulado por Herbert de Souza, o Betinho, surgiram em todo o Brasil, os *Comitês da Ação*

convencer-se de um dever solidário). As experiências colhidas demonstraram que a solidariedade social não poderia ser estanque, incerta, temporária, dependente, mas encarada como um *dever de todos*, criadas redes que se comunicassem, trocassem experiências, êxitos, e demovessem as dificuldades, fossem os envolvidos entes públicos ou setores da sociedade civil, sem que se esperasse, dessa mobilização, um pretenso *direito* para seus participantes, pois a questão era de uma profundidade ética, de pensar nas dificuldades "do outro", e que se antecipou à própria positivação de norma oficial.

Portanto, as linhas gerais da construção da noção de SAN no Brasil, surgidas de movimentos sociais, induziram *deveres*. Estão contidas, por exemplo, na Política Nacional de Alimentação e Nutrição, ainda em consolidação, que passou por vários ajustes e aperfeiçoamentos após a *Cúpula Mundial de Alimentação* de 1996 e que foi detalhada e institucionalizada com a Lei nº 11.346/2006. Assim, entendeu-se a necessidade de mais discussão e integração de ações nacionais, regionais e locais num mesmo paradigma de proteção dos direitos humanos (VALENTE, 2002, p. 18). Isso impõe, necessariamente, *deveres* relativos aos poderes públicos e à sociedade civil. Nesse caso, pode-se afirmar então que o movimento brasileiro *Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida*, espontâneo da sociedade civil, *impulsionou um dever autônomo*, agasalhado na produção da referida Lei nº 11.346/2006.

Esta norma possui em sua concepção fundamentais manifestações de dever jurídico. Criou o "Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada", conforme sua descrição oficial.

Por isso estabelece já em seu art. 1º que o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada. Também em seus dispositivos subsequentes, como o art. 2º, há a confirmação da relevância do dever para se chegar a um direito, quando prevê o dever do poder público em adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população, e

da Cidadania, grupos de apoio a esses brasileiros e desencadearam ações de combate à fome e à miséria. (ACAODACIDADANIA, 2012, não paginado).

reafirmando no § 2º que é *dever* do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade⁶⁸.

Outro caso de fundamentação do dever jurídico pela solidariedade no plano objetivo e adjetivo do direito brasileiro é atribuição do Ministério Público para propor ação civil pública⁶⁹. Um cidadão, por meio de ação popular, em relação a uma questão ambiental⁷⁰, teria, em tese, legitimidade para trazer o problema da SAN a juízo, pois parece admissível a existência, para as autoridades públicas, de um dever jurídico em casos de insegurança alimentar de um segmento populacional, comprovadamente decorrente de danos a um bem ambiental.

Ainda a respeito desses procedimentos que sustentam a solidariedade objetiva, há diversas normas no sistema brasileiro tratam do inquérito civil e da ação civil pública.

Segundo o entendimento de Antunes (2007):

Os dispositivos constantes de todas as leis mencionadas⁷¹ são complementares e podem ser aplicados em processos judiciais versando matéria ambiental [...].

O Ministério Público é, no Brasil, o principal autor de ações civis públicas e desempenha um papel de extraordinária relevância quanto ao particular. De fato, o precário nível de organização de nossa sociedade não permite que ela própria, e por meios autônomos, busque a defesa de seus interesses. O Ministério Público, em razão disto, passou a desempenhar um tipo de advocacia *pro bono* quando acionado por pessoas e associações preocupadas com os problemas ambientais (ANTUNES, 2007, p. 760).

_

⁶⁸ Itálicos não originais no texto dessa norma.

⁶⁹Conforme dispõe o art. 129 da CR-BR: "São funções institucionais do Ministério Público: III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos" (BRASIL, 2013).

⁷⁰Esta hipótese seria, exemplificativamente, a autorização estatal para a cultura de alimentos (OGM) que não estivessem de acordo com as normas ambientais vigentes. Dispõe o inciso LXXIII do art. 5° da CR-BR: "qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência" (BRASIL, 2013).

⁷¹Leis nº 7347/85, 7853/89 (integração social do deficiente físico), 7913/89 (responsabilidade por danos causados aos investidores no mercado de valores mobiliários), 8069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), 8078/90 (Código de Defesa do Consumidor) e Lei Complementar nº 75/93 (Organização, atribuições e o estatuto do Ministério Público da União).

Um problema que cerca o mecanismo da ação civil pública é a própria efetivação da responsabilidade que, conforme Antunes (2007):

Embora a Lei nº 7347/85 vise regulamentar uma ação de "responsabilidade", esta lei não contém qualquer dispositivo acerca da liquidação dos danos cujos ressarcimentos devem ser buscados mediante a utilização do diploma legal que se analisa. Em não poucas oportunidades, a reparação de uma lesão poderá demandar uma prévia declaração judicial de existência ou da inexistência de uma relação jurídica, a validade de um ato jurídico, *verbi gratia*, a anulação de licenças ambientais concedidas ao arrepio da lei (ANTUNES, 2007, p. 761).

Sem embargo, o inquérito civil e a ação civil pública são mecanismos que podem ser utilizados em defesa do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, cuja decisão favorável considera-se fundamentada na solidariedade, consagrando algum dever.

No mesmo sentido, a existência do instrumento da ação popular⁷² para anular ato lesivo ao meio ambiente, também fundamentada na solidariedade, e a possibilidade de um dever ser reconhecido a partir da proposição judicial de um cidadão, demonstra que não há a perda dos direitos individuais com a solidariedade, ao contrário, haja vista que é nesse ambiente solidário que os direitos humanos individuais e sociais se reencontram e se renovam⁷³.

Ainda na CR-BR, a solidariedade foi tratada com bastante clareza, além do Preâmbulo, também logo no art. 30⁷⁴.

Para Silva (2007):

Construir uma sociedade "livre, justa e solidária" corresponde a formar uma sociedade dotada dos valores supremos dos direitos sociais e individuais, tais a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça – que é aquela sociedade fraterna [...] de modo que só na aparência é que as disposições do art. 3º têm sentido programático. São, em verdade normas dirigentes ou teleológicas, porque apontam fins positivos a serem alcançados

⁷³A solidariedade, nas palavras do Papa Francisco, é o que torna a sociedade mais *humana*. (*Jornada Mundial da Juventude*, 2013).

⁷²A Lei nº 4717/65 trata da Ação Popular.

⁷⁴ "Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária" (BRASIL, 2013). A CR-PT de 1976, com a Revisão de 1989, em seu art. 1°, propõe no mesmo sentido a "construção de uma sociedade livre, justa e solidária".

pela aplicação de preceitos concretos definidos em outra parte da Constituição (SILVA, 2007, p. 46).

Percebe-se, então, que é a solidariedade que possibilita, aglutina os direitos sociais e individuais, que induz, portanto, a existência de mecanismos de concretização da SAN e o dever do estado e eventuais particulares (fundamentado em normas dirigentes, que não dependem mais somente de uma decisão política) de agirem pela preservação de bens ambientais imprescindíveis à alimentação, ou abster-se da prática de atos que possam comprometê-la, para aproximar-se mais do tema central deste trabalho.

Entende-se que "construir uma sociedade", segundo Silva (2007):

é reconhecer que a sociedade existente no momento da elaboração constitucional não era nem livre, nem justa, nem solidária [...]. Ou seja, o que a Constituição quer, com esse objetivo fundamental, é que a República Federativa do Brasil construa uma ordem de homens livres, em que a justiça distributiva e retributiva, seja um fator de dignificação da pessoa e em que o sentimento de responsabilidade e apoio recíprocos solidifique a idéia de comunidade fundada no bem comum (SILVA, 2007, p. 46).

Então é fundamental no tratamento da solidariedade entender que se está em processo de construção de uma sociedade em que a justiça a dignifique, e que traduza a responsabilidade e apoio entre os seus integrantes, porque fundada no bem comum⁷⁵.

As constituições se sucedem, mas nem por isso as experiências anteriores são ignoradas. Daí o constituinte brasileiro de 1987-1988, passados os anos ditatoriais, tenha optado por insculpir que os objetivos da República são os concernentes à liberdade, justiça social e solidariedade.

_

⁷⁵Segundo o Papa João XXIII, bem comum é o conjunto de todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana, *in* Encíclica *Pacem in Terris*, I, 58.

PARTE III DEVER DE SOLIDARIEDADE – EM BUSCA DE FUNDAMENTAÇÃO PARA A PLURIFUNCIONALIDADE DA SEGURANÇA ALIMENTAR NO MEIO AMBIENTE

Quando se tem a solidariedade como base, valor superior de um sistema jurídico democrático considera-se que deve influenciar na interpretação dos direitos fundamentais. E ao lembrar Valdez, se se considera que a influência jurídica da solidariedade é indireta, ao contrário da liberdade e da igualdade, é possível percebê-la por meio de deveres, mas autônomos, independentemente de direitos, porque são deveres ligados aos próprios fins sociais.

A solidariedade faz com que haja a consideração do outro, a preocupação com o estado de todas as pessoas, e esse valor suscita um dever antes propriamente que um direito para si ou para seu segmento social (categoria profissional, por exemplo).

A partir de comportamentos solidários, implicados pela ética e pelo direito, se deduz a existência de *deveres* positivos que correspondem aos poderes públicos e à sociedade civil. Esses deveres poderiam ser estudados na clássica relação "a todo dever corresponde um direito", mas pretende-se neste trabalho oferecer visão centrada mais nos deveres decorrentes da solidariedade e, nesse sentido, estes parecem escapar de mandamentos meramente jurídico-normativos, para se ampliar em espaços mais abertos à ética.

Procurar-se-á aqui delimitar mais claramente o objeto da pesquisa, ao se propor tratar especificamente a plurifuncionalidade da SAN *no meio ambiente natural*, fundamentada então numa justificação solidária de dever, ressaltando que outras implicações da SAN são também importantes, mas que seria inviável e até mesmo impossível metodologicamente serem abrangidas em um único trabalho.

O que se pretende sustentar é que a não percepção do fenômeno da plurifuncionalidade da SAN (e as ações ou omissões decorrentes desse entendimento), impacta negativamente o meio ambiente, suscitando um dever de solidariedade, a princípio, de todos em relação a todos, no que diz respeito aos bens ambientais voltados à alimentação, ou bens considerados agroambientais.

Para construir satisfatoriamente as bases dessa assertiva mais ampla, precisa-se revisitar o problema do dever jurídico e direcioná-lo para suas implicações agroambientais. Assim, é possível uma aproximação com o dever de solidariedade.

A concepção de um dever jurídico autônomo que aqui se pretende adotar resulta necessariamente da reflexão sobre algumas ideias que envolvem moral e direito.

Conforme Sauca:

Sob o ponto de vista mais antigo, o dever jurídico esteve obscurecido como conceito jurídico autônomo, conforme sustentavam duas teses. A primeira considerava o dever jurídico não mais que uma subespécie do conceito do dever moral, assumindo este o protagonismo nas análises correlatas. A outra tese, mais sob o plano jurídico propriamente dito, considerava o dever jurídico como uma manifestação necessariamente correlativa ao conceito primitivo e central, qual seja o de direito subjetivo (SAUCA, 2000, p. 266).

A primeira das teses mantinha uma continuidade necessária entre moral e direito, seja incorporando este naquela, como no pensamento grego clássico, seja procedendo a uma quase legalização daquela, como na escolástica medieval⁷⁶.

Para Sauca, alguns autores do jusnaturalismo racionalista começaram a estabelecer uma diferença entre moral e direito. Destaca-se

Thomasius, no início do século XVI, [que] tratou de uma primeira diferenciação, vinculando a moral ao âmbito interno (*forum internum*), que gerava o princípio de fazer o bem (*honeste vivere*), e o direito ao âmbito externo (*forum externum*), que gerava a proibição de fazer o mal ou não ofender ninguém (*neminem laedere*). Esse pensamento foi retomado por Kant e se desenvolveu em torno das ideias do chamado *imperativo autônomo* e do *imperativo heterônomo*. (SAUCA, 2000, p. 267).

Por ser embrionária, a diferenciação ainda cultivava forte ligação entre as duas ordens normativas: a obrigatoriedade do direito (e o dever jurídico) se entendia como em um tronco comum com a moral, mantendo-se a dependência do dever jurídico com o dever moral.

-

⁷⁶A escolástica refere-se "ao ensino filosófico dado nas escolas eclesiásticas e nas universidades da Europa entre os séculos X e XVII, aproximadamente. Esse ensino tem como características, por um lado, estar coordenado com a teologia, de procurar um acordo entre a revelação e a luz natural da razão [...]" (LALANDE, 1996, p.318)

Na relação entre dever jurídico e direito subjetivo, de maneira semelhante, não foi considerada a autonomia daquele.

Para Sauca (2000):

A segunda linha de pensamento mencionada também não considerou o dever jurídico como objeto de tratamento específico, pois resultava relegado a uma consequência necessária do conceito central de direito, o direito subjetivo, que efetivamente gozava de prioridade teórica e axiológica; teórica, pois era a primeira representação cognoscitiva do direito, desenvolvendo-se o núcleo central do jurídico em torno da relação entre *norma agendi*, a lei, e a *facultas agendi*, o direito subjetivo; axiológico, como efeito das teorias contratualistas clássicas, pela justificação de um poder normativo heterônomo, o do estado, para assegurar o respeito aos direitos naturais, de inseguro desfrute no estado de natureza, constituindo-se o estado e o direito (positivo) o elemento central desta atribuição, logicamente vindo definido pelos direitos subjetivos que haviam fundamentado a existência daquele (SAUCA, 2000, p. 267).

O corolário deste último pensamento é que o dever jurídico não seria mais do que a sombra inseparável do verdadeiro protagonista conceitual: o direito subjetivo⁷⁷.

Nesse contexto, é possível perceber os encaminhamentos que contribuíram para o desenvolvimento do positivismo jurídico. É que, diante das premissas que se apresentavam como tentativas de afirmação do pensamento da escola positivista compreende-se a importância que adquiriu o projeto de oferecer uma definição do conceito de dever jurídico específico, distinto de dever moral - mas reduzindo seu entendimento à obrigação de realizar aquele comportamento que outros, titulares de um direito subjetivo, possam ter a pretensão de exigir.

Isso não se deu sem contradições teóricas, pois o próprio positivismo, conforme Gomes, sob influência de Duguit e Jèze, chegou a renegar o direito subjetivo, sob o argumento de que seu conceito seria metafísico, que o direito tem por fundamento a interdependência social, motivo pelo que o homem não teria direito, mas, apenas, deveres. Existiriam apenas situações jurídicas em que se encontram as pessoas, ativa ou passivamente. Ou podem exigir alguma coisa, de

⁷⁷Entende-se direito subjetivo como "um interesse protegido pelo ordenamento jurídico mediante um poder atribuído à vontade individual" (GOMES, 2008, p. 98).

acordo com a lei, ou devem prestá-la. Direito subjetivo não mais seria do que simples projeção do direito objetivo. (GOMES, 1998, p. 100).

O dever aqui foi tratado com preponderância sobre o direito subjetivo, embora dependente diretamente do direito objetivo, da norma de ação.

Noutro viés, foi trabalhado até certo ponto, um aspecto do dever jurídico que se afastava relativamente do direito subjetivo, por não serem exatamente correlativos a estes, agrupando-os sob o termo *encargo*. Seriam os deveres puramente instrumentais que prescrevem as formalidades que os sujeitos devem observar quando pretendem a consecução de determinados objetivos (como por exemplo, as formalidades exigidas para a validade de um testamento), diferenciando-se da dimensão moral das teorias mais antigas, sendo mais normas técnicas (SAUCA, 2000, p. 267).

Nesse trabalho, em que pese a importância dessas posições mais recuadas, pretende-se ter o dever jurídico como fenômeno distinto do direito propriamente dito, em linha teórica que procura entende-lo mais afastado do pensamento jurídico positivista predominante, este necessariamente ligado a um direito subjetivo, para procurar caminhos, contributos para se entender o dever jurídico autônomo ligado à ética ambiental.

CAPÍTULO I DEVER JURÍDICO

1 REVISITA TEÓRICA

Algumas importantes teorias que tratam do dever jurídico serão examinadas, para se perceber como se apresenta seu estado atual e então procurar aproximá-lo, ao final, da ética ambiental.

Há cinco teorias relevantes que tratam do dever jurídico.

As teorias denominadas de *predição* (*previsão*) têm base na formulação de Bentham e Austin⁷⁸ e consistem em sustentar que uma conduta é juridicamente obrigatória quando se pode *prever* que aquele que realiza a conduta oposta provavelmente sofrerá uma sanção. Este conceito de dever jurídico implica

⁷⁸John Austin, filósofo do século XIX que foi o primeiro a popularizar teoria que hoje é aceita, em uma forma ou outra, pela maior parte dos juristas mais ativos e de orientação mais acadêmica que defendem concepções a respeito da teoria do direito denominada "positivismo jurídico" (DWORKIN, 2002, p. 27).

necessariamente na existência de um mandado cujo cumprimento se apoia na ameaça de infringir um dano a quem a desobedeça. A estrutura da norma jurídica como um imperativo apoiado na imposição de uma sanção em caso de descumprimento da primeira é o marco de onde se desenvolve a existência de um dever especificamente jurídico. A dimensão probabilística que acompanha essa formulação evita a inexistência de dever para os casos em que efetivamente não se produza a sanção correspondente (por exemplo, um caso em que o assassino se evadiu). Então, não estaria presente, não ocorreria o dever jurídico nesses casos. Por isso a introdução do elemento probabilidade pretende responder a essa eventualidade. Não seria necessária a imposição da sanção em cada caso para sustentar a existência do dever jurídico; basta que exista a probabilidade e, na medida em que existe essa probabilidade de sanção, afirma-se a existência do dever jurídico (SAUCA, 2000, p. 268).

Dworkin (2002) dedicou-se a analisar o dever no positivismo de Austin:

Austin definiu "ter uma obrigação como estar subsumido a uma regra, regra como uma ordem de caráter geral e ordem como uma expressão do desejo de que outras pessoas comportem-se de um modo específico, desejo sustentado pelo poder e pela vontade de fazer valer essa expressão em caso de desobediência" [...] "A definição de obrigação jurídica de Austin derivou-se de sua concepção de direito. Em sua opinião, temos uma obrigação jurídica se nos encontramos entre os destinatários de alguma ordem de caráter geral do soberano e se corremos o risco de sofrer uma sanção caso não a obedeçamos [...] (DWORKIN, 2002, p. 29).

Dentre as críticas que são articuladas sobre o pensamento austiniano é que os grupos ou instituições soberanas que controlam os outros grupos parecem não se aplicar a uma sociedade complexa. Nesse sentido, para (DWORKIN 2002, p. 29) "Em uma nação moderna, o controle político é pluralista e mutável, uma questão de compromissos, de cooperação e alianças, de maneira que frequentemente é impossível dizer que alguma pessoa ou grupo detém aquele controle radical, necessário para ser considerado soberano no sentido de Austin".

Então, é possível afirmar que o dever jurídico, se considerado na concepção de Austin, não poderia ser bem aceito na sociedade contemporânea, pois este dever hodiernamente não advém apenas de uma ordem soberana, sujeito à ameaça da força, mas também de ordens normativas ligadas a concepções políticas e éticas mais alargadas, construídas no próprio ambiente social.

Sob outro ponto de vista há a correntes psicologistas, ligadas ao movimento jurídico realista do início do século passado, para o qual o direito deveria ser compreendido não sob a ótica da prescrição normativa e respectiva subsunção procedida pelo juiz, mas pela ideia de realidade, de fatores ligados às inúmeras possibilidades de se encaminharem adequadamente as questões jurídicas ligadas ao dever.

Apoiam-se então numa perspectiva empírica que procura explicar os sentimentos que têm os destinatários do direito até o acatamento de suas prescrições. A existência do dever jurídico se determina empiricamente mediante a análise dos processos psicológicos ou sócio-psicológicos pelos quais os indivíduos se veem motivados a aceitar a adequação de suas condutas. O dever jurídico se refere assim à ideia que têm os destinatários de aceitar de fato tal prática. Esta ideia é um elemento contingente em uma situação psicologicamente complexa na qual ocorrem múltiplos fatores, como o temor, o costume, o respeito pessoal a quem criou a norma, e o próprio direito deste de fazê-la. (SAUCA, 2000, p. 269).

Sob viés distinto, as teorias normativas puras tradicionais vinculam a existência de dever jurídico à ideia de norma jurídica e sanção. São ideias que possuem como referencial Hans Kelsen.

Sustentam, segundo Sauca (2000), que o conceito de dever jurídico se concebe exclusivamente por sua referência ao conteúdo prescritivo estabelecido por uma norma jurídica. Enunciar que um indivíduo está juridicamente obrigado a determinada conduta, é o mesmo que afirmar que uma norma jurídica ordena determinada conduta de um indivíduo - e uma norma jurídica ordena determinada conduta enquanto relaciona ao comportamento oposto um ato coativo como sanção. Não há necessidade do elemento empírico da sanção nem dos comportamentos psicológicos dos destinatários a aceitar o disposto nas normas. A configuração do dever jurídico é estritamente lógico-normativa e resulta independentemente de considerações sociológicas ou psicológicas. Por isso, a obrigação jurídica é cumprida não só quando o indivíduo destinatário da norma desenvolve a conduta oposta à prescrita como condição para uma sanção⁷⁹, mas também quando,

abstenção de ação, como "o inquilino deve pagar ao senhorio o aluguel, sob pena de multa" (e o inquilino paga) ou "é vedada a utilização do imóvel residencial como não residencial, sob pena de despejo." (e o inquilino não o utiliza como não comercial) - cumpre-se,

portanto, a obrigação jurídica em ambos os casos.

⁷⁹Imagine-se que aqui se quisesse referir a normas que prescrevem uma conduta ou

desenvolvendo a conduta descrita na norma, se deve proceder à imposição da sanção prevista⁸⁰. Assim, o cumprimento da norma se produz tanto quando não existe a ação ou omissão da conduta proibida, como quando produzida se deve dispor da sanção. Se a sanção se impõe efetivamente no caso concreto, ou que somente seja provável sua imposição, são elementos irrelevantes. O conteúdo do dever jurídico não é nada além da existência da norma jurídica, que por sua vez, é a que institui uma sanção. O dever jurídico suporia, teria como pressuposto, a verificação da sanção no caso de ocorrência de seu fato condicionante. Ao fim, o direito não obriga os destinatários da norma a nenhuma conduta, mas obrigaria aos órgãos produtores de normas a impor as sanções devidas pela verificação do ocorrido (SAUCA, 2000, p.270).

Entende Dworkin (2005), aclarando esse pensamento positivista, que:

dizer que, se alguém tem uma "obrigação jurídica", é dizer que seu caso se enquadra em uma regra jurídica válida que exige que ele faça ou se abstenha de fazer alguma coisa. Dizer que ele tem um direito jurídico, ou um poder jurídico de algum tipo, ou um privilégio ou imunidade jurídicos é asseverar de maneira taquigráfica que outras pessoas tem obrigações jurídicas reais ou hipotéticas de agir ou não agir de determinadas maneiras que o afetem. Na ausência de uma tal regra jurídica válida não existe obrigação jurídica [...] (DWORKIN, 2005, p. 28).

Mas dúvidas podem advir desse mecanismo, cujas consequências parecem realmente ultrapassar as fronteiras da ideia do dever limitado a uma norma jurídica com a previsão de sanção. O autor continua sua análise, até a reflexão crucial:

Como ocorre frequentemente, duas partes discordam a respeito de uma proposição "de direito" e vem o problema de "como devemos decidir sobre qual dos lados está com a razão". Pergunta-se então "por que denominamos de "obrigação jurídica" aquilo que o "direito" enuncia? Neste caso, "obrigação" é apenas um termo técnico que significa apenas o que é enunciado pela lei? Ou a obrigação jurídica tem algo a ver com obrigação moral? (DWORKIN, 2005, p. 23).

_

⁸⁰Imagine-se que aqui poderiam servir como exemplos as normas penais, como "*matar alguém; pena de 15 a 20 anos de reclusão*" (e o agente vem a matar); ocorre também a obrigação jurídica nesses casos.

Observa-se que Dworkin discorda do positivismo, e já suscita a moral como tema inerente ao direito, na verdade uma moral política, opostamente ao que preconizavam os teóricos do dever com base unicamente na lei.

Outra corrente moderna acerca do dever jurídico pode ser denominada, segundo (SAUCA, 2000, p. 271-272) de *Teoria normativa do ponto de vista interno*, apoiada em Hart, que não aceita os argumentos das teorias predecessoras baseadas nas *Teorias normativas puras*, posto que as normas, incluindo as penais, não são reduzíveis a ordens ou mandamentos, porque se aplicam também aos sujeitos que estabelecem as sanções; também as normas que conferem poder para legislar, resolver litígios ou criar e modificar relações jurídicas, não são ordens⁸¹; há normas que não são exatamente uma prescrição explícita. Distingue que há diferença entre "ser obrigado a algo" e "ter uma obrigação a algo" (o primeiro caso exemplifica com a vítima de assalto que entrega o dinheiro e o segundo, que não se pode admitir que a vítima "teria uma obrigação de entregar o dinheiro").

Então, depreende-se que "ser obrigado a algo" traduziria uma ordem e "ter uma obrigação a algo" o próprio sentido de encontrar na obrigação contida na norma válida a própria justificação (razão) para a observância ou imposição de sanção.

Ainda na análise de Sauca (2000), afirmava-se que no caso de existir uma norma que estabeleça um comportamento, a sanção que estabelecerá o juiz ao transgressor encontra na obrigação ("ter uma obrigação a algo") por ela disposta a própria justificação para a imposição — e não na hipótese de o "juiz ter probabilidade de sancionar". Hart aceita que se pode considerar que alguém teve obrigação, mas se evadiu, desde que não se utilize o critério da obrigação respaldada como ameaças, o que seria realmente contraditório. Então, "estar obrigado" reflete a necessidade de aceitar a existência de *regras*, que por sua vez podem ser observadas do ponto de vista externo e interno. No primeiro caso, um observador externo a comportamentos seguidos pela sociedade, que guiam sua atuação por ditas regras, as perceberá como meras regularidades, predições, probabilidades, signos, mas não que estes se encontrem numa atuação obrigada por essas regras, ele não teria como perceber isso, pois é interno a cada um. Mas do ponto de vista interno, os funcionários públicos, particulares etc. adequam sua conduta ao prescrito

⁸¹Imagine-se que seria o caso do legislador ser 'obrigado' a legislar – sob pena de sanção, ocorrência extremamente complexa no universo do direito, notadamente no direito constitucional.

na regra precisamente porque dita regra se constitui numa *razão* para atuar desse modo. Exemplifica com o caso da parada de carros no semáforo, cujos motoristas percebem na luz vermelha um sinal para parar e, por conseguinte, uma *razão* referente à *regra* que estabelece a *obrigação* de parar sob a luz vermelha, que é o próprio dever jurídico (SAUCA, 2000, p. 271-272).

É possível afirmar então que, segundo a *Teoria normativa do ponto de vista interno*, o dever jurídico tem sua justificativa na própria norma, precisamente do ponto de vista interno de cada um, com relação a uma obrigação essencialmente normativa, não na possibilidade de execução de ameaças, como imaginada Austin.

Segundo Dworkin (2005):

Hart vislumbra duas fontes possíveis para a autoridade de uma regra, que não a força física: num primeiro caso, a autoridade derivaria das práticas de grupo que aceita a regra como padrão de conduta obrigatória; e a regra também pode tornar-se obrigatória ao ser promulgada de acordo com uma regra secundária que assim estipule. [...] Então, uma regra pode ser obrigatória (a) porque é aceita ou (b) porque é válida.

A idéia de direito hartiana refere-se somente à segunda manifestação, baseada numa regra (de reconhecimento). A regra de reconhecimento de Hart é a única regra em um sistema jurídico cuja obrigatoriedade depende de sua aceitação, ligada ao comportamento dos cidadãos e funcionários públicos, o que não se confunde com a moralidade, visto que a regra de reconhecimento possui um domínio referente ao funcionamento do aparato governamental decorrente de padrões constitucionais previamente aceitos pela comunidade (DWORKIN, 2005, p. 34-5), que estipula a identificação das regras jurídicas.

Vê-se que a obrigação jurídica (dever) contida na norma, para Hart, assim se manifesta porque é *válida*, conforme uma regra de reconhecimento, afastando-se então moralidade e dever jurídico.

Uma última corrente relevante sobre dever jurídico é a da adesão normativa, que se apóia, sobretudo, em C. S. Nino. Segundo Sauca (2000), ainda que parta das considerações de Hart, chega a uma conclusão distinta. Parte do dado de que quem aceita, do ponto de vista interno, o comportamento previsto na regra, adota dita pauta de comportamento como um critério justificável de suas ações e decisões e o faz precisamente porque dita regra é uma regra *jurídica*. Não a aceita necessariamente pelo seu conteúdo, o que seria um juízo moral sobre a mesma, e que foge do objeto do dever jurídico - quem apela ao direito como critério justificável

de determinada ação o faz não pelo conteúdo do mesmo, mas porque é o *direito vigente*. E vem a questão: que razões podem ser aduzidas para justificar esta aceitação da regra jurídica vigente como critério para justificar a ação do sujeito? Então são razões que afetam a própria aceitação de um dever de atuar em conformidade com o direito, de adesão normativa, e não poderiam ser *razões jurídicas*, ligadas à regra em si – como queria Hart. Descarta-se também que seriam razões do tipo prudencial, pois razões jurídicas podem impor decisões, independentemente de (prudência por) desejos ou interesses dos obrigados. Portanto, a única alternativa é entender que ditas razões justificadoras últimas das regras jurídicas vigentes são precisamente razões morais (SAUCA, 2000, p. 272).

O próprio Nino acaba então por reforçar a relação entre dever e moral, pois o comportamento previsto na regra, se adotado pelo sujeito como um critério justificável de suas ações e decisões, se pode considerar assim porque dita regra é uma regra *jurídica*, mas com razões justificadoras *morais*.

2 A ÉTICA COMO COMPONENTE DECISIVA DO DEVER JURÍDICO

Como o presente estudo trata de um tema o qual se busca fundamentar juridicamente, se deve cogitar acerca da observância do pretendido dever. Tanto os ligados mais amplamente à consecução da SAN, quanto à proteção dos bens ambientais ligados à alimentação, pois cogitar-se da não aceitação e inobservância das respectivas normas, desde que justas e democráticas, implicaria no próprio comprometimento da noção de solidariedade ambiental.

A possível existência de uma obrigação (moral, política ou somente jurídica) de obedecer ao direito representa objeto de reflexão filosófica desde os primeiros momentos da história do pensamento. A raiz do problema é que o direito (todo o direito, inclusive o democrático), com suas normas, não só outorga direitos, também força condutas, impondo deveres e obrigações de várias naturezas jurídicas como individuais e sociais, públicas ou privadas. Isso conduz os cidadãos à reflexão (a partir de sua consciência) sobre a justiça de ditas normas e, portanto, a questionar, em não poucas ocasiões, a obediência às mesmas (RODRÍGUEZ, 2000, p. 354).

Muitas injustiças tratadas pela história foram institucionalizadas em normas jurídicas, o que se faz concluir que seja tão antigo como o próprio direito a reflexão sobre a necessidade e a obrigação de "obedecê-lo" Então existem situações nas quais as pessoas se encontram ante a obrigação de obedecer a um direito que, à luz de uma certa moralidade assumida, de suas convicções religiosas ou de consciência, é injusto, estabelecendo-se o dilema de desobedecê-lo.

A problemática que representa na conjuntura histórica atual a obediência ao direito exige investigação em várias frentes, como sobre o conteúdo da justiça do direito, pois o direito justo impele ao cumprimento espontâneo do mesmo. Mas como este não é precisamente o objeto deste trabalho, e também não o é a existência de um poder democrático e da legitimidade democrática (outro fator importante para a obediência ao direito) passa-se ao estudo, mais afeito à delimitação proposta, inicialmente sobre a relação moral-política-direito, que está na base da justificação da obediência ao direito, por meio da aceitação de uma ética pública, que, ao fim, se

⁸²"Obedecer – 1. Sujeitar-se à vontade de; cumprir ordens de. 2. Deixar-se conduzir. 3. Estar, ficar sob uma força ou influência. 4. Estar sob a autoridade de. 5. Ceder, aquiescer. V.i. Submeter-se à vontade de outrem na execução de um ato" (DICIONÁRIO LAROUSSE, 2005, p. 562).

pretende contribuição para um caminho interpretativo que sustente a plurifuncionalidade da SAN fundada num *dever* de solidariedade.

Por isso que "obediência ao direito" para os fins deste trabalho, dentre os seus vários significados, se afeiçoa mais ao sentido de "deixar-se conduzir", "estar, ficar sob uma força ou influência" moral e jurídica, e, fundamentalmente para a solidariedade, "ceder, aquiescer".

Entende-se, segundo Fernandez (2000), que moral:

faz sempre e predominantemente referência a um conjunto de valores, princípios, deveres e obrigações que servem de guia para a conduta humana. Costuma expressar-se através de normas de atuação e, como tais, e através de hábitos de comportamento, configuram uma maneira de ser e o caráter das pessoas, decorrentes da consciência individual (FERNÁNDEZ, 2000, p. 72).

Enfim discute-se muito sobre o problema da observância ao direito e, nesse contexto, sua relação com a moral.

Têm-se justificativas sobre os motivos da obediência a um direito que se aproximam de um modelo mais positivo, conforme estudado por Rodríguez (2000), embora não se considere este o melhor caminho, pois apresenta o dilema do direito apenas como um instrumento ligado à predição da sanção ou ao utilitarismo⁸³, ao interesse, ainda que não egoísta.

Nesse sentido, os argumentos que afastam o dever jurídico positivo da moral, é que podem existir outras razões para obedecer, quais sejam a imperatividade e coercibilidade, a segurança, a paz social, o temor pelas consequências jurídicas da sanção (RODRÍGUEZ, 2000, p. 354-5).

Mas o que se pretende aqui é estabelecer base teórica para sustentar a exigência de uma ética de obediência ao direito, de aceitação do dever jurídico solidário da plurifuncionalidade da SAN, aproximando-se dever jurídico e dever moral, para a consolidação de certa ética pública.

Deve-se mencionar que, embora demonstre relação intrínseca, se defende a necessária distinção entre moral e direito, não uma separação absoluta, mas com uma série de conexões empíricas muito relevantes. Essas duas normatividades,

_

⁸³"Utilitarismo – a família de teorias éticas e axiológicas humanísticas que igualam o "bom" com "útil" (ou agradável, ou o que levam à felicidade). O conceito central dessas teorias é o de valor subjetivo ou de utilidade. [...] Na filosofia social distinguem-se duas variedades de utilitarismo: o individualista (ou egoísta) e o social (ou altruísta)" (BUNGE, 2006, p.397).

embora distintas, não podem ser vistas sem suas conexões, o que não impede as discussões sobre a incorporação de critérios razoáveis de moralidade no direito, nem tampouco de críticas [no sentido inverso] de critérios de moralidade no direito válido (FERNÁNDEZ, 2000, p. 67).

Rodríguez (2000) menciona Gonzalez Vincén e apresenta sua ideia de que não haveria em princípio um fundamento ético para a obediência ao direito, mas sim uma razão ética para *desobedecê-lo*, mas Eliaz Diaz em seu posicionamento defende que poderia realmente haver um fundamento ético para a desobediência, mas assegura que para a obediência, efetivamente há esse fundamento ético - o mesmo que pode haver para a desobediência, quer dizer, a concordância ou discrepância de fundo entre normas jurídicas e normas éticas; e que isso poderia levar, em caso de conflito de hierarquia de valores, ao dever de obediência a normas concretas, em desacordo ético (RODRIGUEZ, 2000, p. 355), o que representaria uma crise de normatividade.

Mas o tratamento do direito apartado da vida social, não parece crível para Ballesteros, estudado em Rodríguez (2000), pois para aquele o direito encontra na vida social, em seu ordenamento e aperfeiçoamento, a sua razão de ser, então, não se poderia recorrer exclusivamente à ética individual autônoma para a resolução das questões referentes à obediência ao direito (RODRÍGUEZ, 2000, p. 355).

Talvez por isso se afirme que o fato do ser humano ter a característica de ser estruturalmente moral, não permite que a moral seja vista somente como a perfeição individual ou com a vida virtuosa (ética privada), mas também como o bem-estar, a justiça ou a felicidade dos que nos rodeiam (ética pública). É algo que diz respeito a todos os seres humanos durante toda a vida e que tem uma importância fundamental em seu desenvolvimento (FERNANDEZ, 2000, p. 68).

Transcende-se então para os fins desse trabalho, da ética privada para a pública.

É correto afirmar na hipótese, conforme Fernandez (2000) ao referir-se às ideias de Díaz, que a ética, na contemporaneidade, perde muito da sua noção enquanto ordem normativa autônoma, pois sua conformação é social; é uma interiorização de valores ou normas sociais, pois o que se crê e o que se estima como bom e justo, não provém em última instância do próprio sujeito, da sua consciência, mas sim da sociedade, grupo, classe social, a que pertence (FERNANDEZ, 2000, p. 76).

É determinante então a percepção de valores sociais predominantes, que norteiam a observância do direito por indivíduos e grupos. Embora a conduta moral seja individual, vê-se que a decisão de observar sistemas normativos se manifesta a partir da conscientização a respeito de uma ética pública.

2.1 Justificação ética de obediência ao direito

Pretende-se aqui buscar caminhos de obediência ao direito que possam ser justificados por uma espécie de dever de solidariedade, visto que um dos grandes problemas no âmbito da solidariedade é justamente a dificuldade de torná-la eficaz do ponto de vista jurídico.

Mas tratar da obediência ao direito enquanto proposição teórica implica primeiramente discernir a concepção de direito que se adota.

Este se aproxima por sua vez da necessidade da consecução de convivência pacífica em sociedade, atribuição a princípio do Estado, sendo, portanto, relevante nessa questão, a relação moral-direito e, também, a política (RODRÍGUEZ, 2000, p. 356), como mencionado.

Se considerado como estruturalmente moral (decorrente da premissa de que o ser humano é estruturalmente moral), traduz-se que todo ordenamento jurídico representa um ponto de vista sobre a justiça e que por meio de suas normas jurídicas, acolhe valores que lhe servem de justificação e inspiração.

Para Ansuátegui (2000):

moral e direito consistem, ao lado das regras de trato social, em usos sociais normativos, regulados por certa normatividade não encontrada em outros usos sociais, práticas admitidas socialmente, como por exemplo, a formação da opinião pública. O direito consiste num sistema normativo que tem como função básica a de organizar a sociedade de acordo com determinados critérios através de normas. O objeto de regulação do direito está constituído por determinados aspectos ou parcelas da vida humana que, no entanto, não se submetem só ao direito, podendo-se então afirmar que uma ação humana pode estar regulada, ao mesmo tempo, por normas de diferentes tipos que seriam, além do direito, as regras de trato social e as regras morais (ANSUÁTEGUI, 2000, p. 61-62).

Em verdade, haveria uma origem comum do direito e da moral no tronco das regras de trato social. Ao estudar essa questão, Ansuátegui (2000) revisitou

Radbruch, para mencionar o exemplo da esmola (regra de trato social) que se desenvolve como dever moral de misericórdia e em instituições jurídicas de assistência social, no que a tendência das regras de trato social seria a absorvição pelo direito e pela moral, [...] embora nem sempre isso aconteça, principalmente quando não apresentam um nível de complexidade ou importância para um determinado modelo de organização social, o que importa afirmar que o progresso e a complexidade das relações humanas, determina em muitas ocasiões a conversão das antigas regras de trato social em normas jurídicas; [...] mas há também de se perceber que nem sempre os usos tornam-se direito, nem quando se tornam direito, deixem de ser usos, continuando a existir independentemente do direito (ANSUÁTEGUI, 2000, p. 63).

Encaminha-se para constatar que as regras ou ordem normativas mencionadas, possuem uma ligação resultante de serem produtos culturais, por meio dos quais se desenvolvem processos de socialização e que atuam como pautas de comportamento externo que os indivíduos assumem e interiorizam.

Mas entende-se que o cerne do dever jurídico baseado na ética pública é ir além dessa ideia de convencimento meramente "externo" do sujeito e compreender que é possível o direito, em certos casos, apresentar características de um convencimento ligado à natureza da solidariedade, que implica em conceber que todos podem usufruir determinados benefícios ou, em sentido inverso, sofrerem conjuntamente certas consequências.

Fernandez (2000) menciona Díaz, em crítica à separação radical entre ações internas e externas, considerando que há atos que, de fato, não transcendem ao exterior, não se manifestam externamente, sendo atos internos, de pensamento, intenção, exclusivamente; mas que, por outro lado, não há atos puramente externos, pois todo ato humano possui uma vertente interior, zona de intencionalidade, de reflexão, de decisão. Em atenção a isso, diferencia entre atos interiorizados (que de fato não se exteriorizam) e atos exteriorizados (que não negam sua dimensão interna). O direito se reporta aos atos exteriorizados, na medida em que se exteriorizam, embora apreciando e valorando-se devidamente os aspectos internos desses atos quando seja necessário e a moral interviria tanto nos atos interiorizados como nos exteriorizados (FERNÁNDEZ, 2000, p. 74-5).

O que se discute aqui são os limites de alcance do direito, ou seja, a possibilidade de tê-lo gerando efeitos mais internamente possível nos sujeitos, em

suas consciências, ao invés de somente considerar-se como relevante aos atos externos. Só desta forma, considerando-se ambos os fenômenos, é possível a construção de uma ética pública aceitável.

Veja-se que muitos dos problemas sociais contemporâneos, que comprometem as formas de vida [...] tem-se convertido em casos práticos da plural e conflitiva relação entre o moral e o jurídico, sendo assuntos que reclamam soluções rápidas, mas que devem ser discutidas e tomadas com prudência, como a eutanásia, o aborto, o tratamento dos casais de fato, desenvolvimento e meio ambiente (ANSUÁTEGUI, 2000, p. 72- 73), aos quais se acrescenta a SAN. Então são necessários caminhos adequados do ponto de vista ético e jurídico para os problemas dessa natureza, tendo como norte a base dos direitos humanos, o que sempre é um grande desafio para o campo das pesquisas jurídicas.

Rodriguez (2000) utiliza-se do referencial de Pérez Luño e sistematiza pelo menos quatro modelos explicativos das relações entre direito, moral e política. O modelo (a) é o da separação radical entre os três, assim como entre as disciplinas que tratam das respectivas investigações teóricas. Seriam então três ordens normativas autônomas que respondem a uma lógica própria e distinta que regulam desta forma setores (da conduta humana) diversos e independentes. É defendido por certo setor do positivismo jurídico (radical), representado por Kelsen; o modelo (b), apoiado em Hart, pensa a separação relativa entre direito, moral e política, que mantém as teses de autonomia e independência conceitual dessas normatividades, mas reconhece determinados pontos de conexão e interferência, tese defendida pela corrente do positivismo jurídico moderado, a qual não desconhece a fundamentação última do direito em um mínimo ético, mas que por razões metodológicas e de segurança jurídica, mantém a exigência de não se confundir o direito "que existe" (direito positivo) do direito que moralmente se aspira que "deva existir" (direito natural) e não admite reduzir a normatividade jurídica ao âmbito dos fatos sociais e políticos, embora evitem a ficção formalista, ao admitir um suporte político das normas como garantia da sua eficácia; o modelo (c) é o integração absoluta, sob o pensamento de Radbruch, ligado a um setor do jusnaturalismo, que responde ao velho ideal de uma ordem jurídica e uma vida política sustentados sobre a moral, numa estrita integração dos três âmbitos normativos da conduta prática; o modelo último (d) é o da integração relativa, que defende a autonomia e independência relativa entre direito, moral e política em determinados aspectos e sua coincidência necessária em outros, como sustenta Dworkin, em suas considerações de que todo ordenamento jurídico se acha integrado por um conjunto de princípios, medidas ou programas políticos e regras e disposições específicas, sendo que os princípios e medidas políticas supõe pontos de encontro entre as três ordens normativas, quer dizer, a existência de um determinado setor de coincidência e implicação necessária entre direito, moral e política (RODRIGUEZ, 2000, p. 356-357).

Os modelos (b) e (d) de versões moderadas de separação e integração são os que mais interessam a este trabalho.

São modelos próprios da modernidade ocidental. Sugerem a existência de distinções importantes entre moral e direito ao mesmo tempo em que não ignoram conexões igualmente fundamentais. Ainda que a convivência entre moral e direito não esteja isenta de tensões, podem ser complementares como ordens de comportamento humano.

São complementares quando se trata, exemplificativamente, de uma violação à lei jurídica sendo concomitantemente uma violação moral.

Segundo Dworkin (2005), haveria duas razões pelas quais uma violação à lei corresponde também a uma violação moral: quando o ato previsto em lei é errado em si mesmo; ou no caso de uma obrigação moral de obedecer à lei – por que é a lei:

Pode ser errado violar uma lei porque o ato que a lei condena (matar, por exemplo) é errado em si mesmo. Ou pode ser errado, mesmo que o ato condenado não seja errado em si mesmo, simplesmente porque a lei o proíbe [...]; pode ser verdadeiro que uma vez aprovada a lei, todos têm a obrigação moral de obedecê-la.

E continua em sua tese, distinguindo que esta obrigação moral de obedecer à lei possui limites:

Mas sem dúvida daí não segue que uma pessoa seja moralmente responsável todas as vezes que fizer algo que a lei proíba. Ela pode não ser responsabilizada porque a lei é tão iníqua ou injusta que deixou de existir a obrigação moral normal de obedecer à lei [...] (DWORKIN, 2005, p. 15-16).

Veja-se que aqui o autor admite alta conexão entre direito e moral, referentemente a uma obrigação moral que não ocorreria em caso das leis iníquas.

A gênese histórica destas posturas mais moderadas na relação entre moral e direito, contemporaneamente representadas por Dworkin, surgiu, segundo Fernández (2000):

no intento de solucionar guerras de religião, pela tolerância, e liberdade religiosa. Mais tarde, com o triunfo das convicções ilustradas e liberais considerar-se-á que uma sociedade plural precisa, para seu desenvolvimento e sobrevivência, ter clara as fronteiras entre moral e direito. Dentro desse posicionamento, assinala-se que há um campo comum entre moral e direito, o que é importante para as exigências para uma convivência social estável e suficientemente justa. Um direito que se pretenda justo há de absorver, portanto, em grau aceitável, um mínimo ético. Porém, há um campo da moral que não convém transformar em normas jurídicas, como também campos do direito que podem ser indiferentes do ponto de vista moral (FERNÁNDEZ, 2000, p. 71).

É importante salientar que tipo de moral se está tratando, dada a amplitude do tema, interessando mais a moral social.

A moral social representa aquelas exigências elementares que são compartilhadas por toda a sociedade ou grupo significativo da mesma estando, especialmente em sociedades democráticas, muito próximas ao entendimento de ética pública.

Em outras palavras, a ética pública é o conjunto de objetivos ou fins que se consideram como dever de realização pelo poder público por meio do direito e que tradicionalmente se conhece como justiça, se se refere ao conteúdo do direito; quando se refere ao poder é preferível, ao invés de justiça, utilizar-se o termo legitimidade (PECES-BARBA, 2000, p.83).

Quando se utiliza a expressão "dever moral de obediência ao direito" é associada em verdade à moral social ou ética pública, que precisa dos critérios de justiça compartilhados majoritariamente, mas que leve também em consideração os segmentos sociais minoritários. A obediência ao direito estará condicionada, pois, por como se percebe esse problema.

Para Rodriguez (2000):

não se entende, por exemplo, como se pode considerar a moral e o direito como se de duas realidades normativas se tratassem, pois compartilham as mesmas atividades humanas, possuindo notas comuns embora provoquem obrigações diferentes.

As teses de separação entre moral e direito, como formulada por Tomasio (considerando-se seu máximo expoente), que tanto influenciou a concepção do sistema de liberdades como se conhece, porquanto tornou livre a consciência individual do pensamento absolutista, é hoje abordada a partir de posturas mais realistas que atenuaram o rigor desta distinção (RODRÍGUEZ, 2000, p. 358).

Como já havia sido afirmado por Fernandez (2000), embora considerando seus campos próprios, deve ser repensado na relação entre moral e direito que o homem assuma a obediência ao direito prescindindo de uma certa moralidade, mas que também, ao reverso, se evite que o direito possa vir a perder o sustento de sua validez jurídica; possuem implicações, conexões recíprocas muito importantes, embora sejam realidades que possuem campos de atuação e repercussão próprios na ética privada.

Como assevera Peces-Barba (2000), a separação do direito vê-se com mais nitidez em relação à ética privada, mas não ocorre com a ética pública, que tem precisamente como vocação realizar-se por meio do direito. A ética pública representa os objetivos e fins de justiça que o direito deve alcançar (PECES-BARBA, 2000, p.87).

As razões de obediência ao direito não podem afastar-se de uma moral razoável. Se se entende como justo determinado direito, ver-se-á obrigado ao cumprimento, embora outras razões possam existir para a desobediência.

Para Rodríguez (2000), a obrigação jurídica de obediência ao direito não deriva unicamente do caráter coativo do ordenamento, mas sim também das dimensões éticas do próprio direito que em suas normas interioriza valores. Nenhum sistema político pode sustentar seu direito na simples ameaça do uso da força (RODRÍGUEZ, 2000, p. 364).

É necessário, para a aceitação individual do direito, que se encontre o equilíbrio entre o conteúdo moral e a força coativa da norma.

As formas como se integram a moralidade no direito enquanto ética pública positivada, se dão por meio dos valores, dos princípios de organização, de produção normativa, sua interpretação, e dos direitos fundamentais. Os valores expressam a comunicação entre a moralidade política e jurídica e são a raiz e fonte dos princípios

e dos direitos fundamentais, protagonizados pela liberdade, igualdade e solidariedade⁸⁴.

Fernández (2000) ainda considera que:

a última referência que justifica um determinado ordenamento jurídico, que o legitima e lhe dá autoridade moral e nos move à sua aceitação e obediência, é um conjunto de valores morais que inspiram esse direito. Também não se pode esquecer que é um papel importante a apelação a critérios morais críticos ao direito positivo e vigente, a uma legitimidade crítica que se situa no marco do *dever ser* do direito, não no direito que é. No fundo, a crítica moral ao direito cumpre com uma função moralmente importante ao pretender que a legalidade se aproxime o mais possível da justiça (FERNÁNDEZ, 2000, p. 82).

Então, veja-se a relevância dos valores morais (ética pública) que inspiram a crítica ao direito no âmbito do *dever ser*.

Para Peces-Barba (2000), na verdade, o trabalho dos juristas, juízes, dos parlamentares, do governo, se desenvolve, faz com que atuem sobre a ética pública dada. Por meio de suas decisões, baseadas em argumentos e raciocínios diversos, mas em última instância expressão de uma vontade, concretizam os objetivos morais do direito, com critérios de utilidade ou oportunidade, adaptando-os a novas situações, resolvem os casos difíceis e desenvolvem e aplicam os princípios e os direitos aos casos concretos (PECES-BARBA, 2000, p.89).

A confluência entre direito, moral e (necessariamente) política continua sendo desafiadora para os juristas. Para a resolução de questões relativas ao direito, tem-se que a utilização das duas outras ordens parece ser um caminho justificável.

Considera Dworkin, um jusfilósofo ligado às ideias de confluência entre ordens jurídica, moral e política que:

uma proposição de direito é bem fundada se faz parte da melhor justificativa que se pode oferecer para o conjunto de proposições jurídicas tidas como estabelecidas".

[Há] "duas dimensões ao longo das quais se deve julgar se uma teoria fornece a melhor justificação dos dados jurídicos disponíveis: a

-

⁸⁴"Os valores podem ser objetivos (ou intrínsecos) ou subjetivos (ou pessoais). Exemplos: os valores estéticos são subjetivos, ao passo que os sociais são objetivos. Os valores objetivos podem ser objetivamente avaliados e racionalmente discutidos. Em contrapartida, os valores subjetivos (utilidades) não podem ser assim tratados" (BUNGE, 2006, p. 400).

dimensão da adequação e a dimensão da moralidade política. A dimensão da adequação supõe que uma teoria política é *pro tanto* uma justificativa melhor que outra se, grosso modo, alguém que a sustentasse pudesse a serviço dela, aplicar mais daquilo que está estabelecido do que alguém que sustentasse a outra (DWORKIN, 2005, p. 213).

Então, conforme o autor, o que é relevante para o direito é a (melhor) justificativa para as suas variadas proposições ou enunciados.

O primeiro critério para obter essa justificação é a *adequação* da teoria política que possibilite aplicar mais o direito estabelecido que outras teorias concorrentes.

Se o que se discute é uma questão envolvendo a produção alimentar em conflito com limitações do uso de bens ambientais, os argumentos mais significativos por uma teoria política que favoreça a consecução da solidariedade e de seus desdobramentos jurídicos devem, a princípio, prevalecer, pois seu valor intrínseco - interesse de toda a sociedade - tende a consagrar mais o direito ligado à ética pública que o exercício do direito de propriedade, se este se afasta de justificativas ligadas à função social da propriedade, exemplificativamente.

O segundo critério é o da moralidade política:

que supõe que se duas justificativas oferecem uma adequação igualmente boa aos dados jurídicos, uma delas, não obstante, oferece uma justificativa melhor que a outra se for superior enquanto teoria política ou moral; isto é, se apreende melhor os direitos que as pessoas realmente tem (DWORKIN, 2005. p. 213).

Embora adequadas a uma questão jurídica, uma determinada teoria pode ser ainda superior sob o ponto de vista político ou moral, se abarca com profundidade, compreende, capta a integridade do direito em discussão.

São problemas que podem se apresentar como casos difíceis como é o de se estabelecer as fronteiras entre os limites de utilização dos OGM. Ora, se estes são necessários para a contenção de pragas na agricultura (ou "adequação boa aos dados jurídicos"), deve ser examinado também sob as exigências de proteção da saúde dos consumidores ao ingerirem esses alimentos (também uma "adequação boa aos dados jurídicos"), optando-se pela teoria ou moral política que possa traduzir de maneira superior a tese jurídica que será decisiva para a questão.

Em síntese, o que se tem como referencial para este trabalho (neste ponto, a justificação ética do direito), corresponde a tratar de questões jurídicas considerando-se como fundamentais teorias que possibilitem sua *maior adequação* (*mais* do direito) e também a decisiva relação com a moral política (*superior*, que traduz melhor o sistema jurídico em estudo).

2.2 Ética ambiental: intensa conexão com o direito

Para abordar a importância da ética ambiental no contexto deste trabalho, primeiramente faz-se necessário estabelecer o conceito de ambiente que aqui se adota.

De fato, há concepções mais ou menos abrangentes do significado de ambiente. Dicionários como Larousse⁸⁵, Webster fornecem definições bem amplas. De qualquer maneira, o termo "meio ambiente", novo em muitas línguas, decorre das preocupações acerca da potencial destruição dos recursos naturais e processos os quais depende a vida (KISS; SHELTON, 2000, p. 1).⁸⁶

Sob o ponto de vista do direito português, a Lei nº 11/87 trata de maneira ampla as definições (art. 6 e 17), que se aplicam quase à totalidade dos elementos constitutivos do meio ambiente natural e humano. A primeira categoria, definida no art. 6, compreende o ar, a luz, a água, o solo, o subsolo, a flora e a fauna. O meio ambiente humano compreende a paisagem, o patrimônio natural e cultural.

O significado de meio ambiente no Brasil é tratado, dentre outras, pela Lei nº 6938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente. Em seu art. 3º, I, estabeleceu meio ambiente como "o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas", assemelhando-se ao entendimento português de meio ambiente natural. E essa mencionada norma de 1981 não trata do meio ambiente humano.

Sobre o significado de meio ambiente, Kiss; Shelton (2000) assinalam que

⁸⁶Para os autores, "The origin of the word "environment" is French, coming from "environner", meaning "to encircle".

⁸⁵"Conjunto de fatores bióticos e abióticos que atuam sobre um organismo ou comunidade ecológica e que se relacionam com a sobrevivência de cada indivíduo ou espécie" (Larousse, 2005, p.33).

As definições jurídicas, portanto, podem se referir a aspectos menos amplos ou abranger mesmo o planeta inteiro, incluindo a atmosfera e estratosfera. Instrumentos jurídicos internacionais normalmente definem "meio ambiente" de maneira ampla. [...] Deve-se considerar o fato de que definições amplas aliadas ao fato de que todas as atividades humanas impactam o meio ambiente dificultam o estabelecimento de limites do direito ambiental enquanto um ramo autônomo; de fato, implicam na integração da proteção ambiental em todas as áreas do direito e da política [...] e, nesse sentido, corresponde a uma visão do direito ambiental que surge a partir da representação dos esforços nacionais, regionais e internacionais para assegurar a viabilidade do planeta e a sobrevivência das suas inúmeras espécies (KISS; SHELTON, 2000, p. 2).

O meio ambiente, conforme ainda os autores, é associado à biosfera⁸⁷, quando consideram que o Direito Ambiental Internacional objetiva a proteção da biosfera de degradações consideráveis que ponham em perigo seu funcionamento presente ou futuro (KISS; SHELTON, 2000, p.11).

Representa o suporte natural da vida humana, estando por isso especialmente destinado à utilização das suas componentes nos mais variados domínios – econômicos, sociais, desportivos, de investigação (GOMES, 2007, p. 11)

Dessa perspectiva, pode-se dizer então que o ambiente quando sofre a atuação humana pode apresentar em seus domínios tanto ações preservacionistas quanto outras a privilegiarem mais a produção – embora, em certas circunstâncias, a um elevado custo, seja social ou ambiental. O desafio é o equilíbrio entre ambas, uma das teses centrais do desenvolvimento sustentável.

É possível o meio ambiente, exemplificativamente, ser objeto de exploração por meio de agricultura para exportação ou também para a pecuária, mas com suas contradições, podem não favorecer, ou mesmo serem nefastas, a segmentos populacionais do entorno do empreendimento.

Estabelecido o sentido de meio ambiente para os fins deste trabalho, mais delimitado aos bens ambientais naturais, passa-se a examinar propriamente a ética ambiental:

Entende-se por ética ambiental o estudo dos juízos de valor da conduta humana em relação ao meio ambiente. É, em outras palavras, a compreensão que o homem tem da necessidade de preservar ou conservar os recursos naturais essenciais à

⁸⁷"Biosfera - Camada ideal que forma em redor da crosta terrestre o conjunto dos seres vivos. = ECOSFERA" (DICIONÁRIO PRIBERAM, não paginado, acesso jul.13).

perpetuação de todas as espécies de vida existentes no planeta Terra (SIRVINSKAS, 2003, p. 7).

Adotando-se o viés natural de meio ambiente, a ética decorre de alguns questionamentos como o porquê de protegê-lo e por quais benefícios ou quem possuiria obrigações jurídicas neste campo e em que bases essas obrigações existem.

Este trabalho busca discutir algumas dessas difíceis questões no que concerne à SAN.

A aproximação entre ética ecológica ou ambiental e o direito, consagrada em normas jurídicas internacionais, comunitárias e internas, representa caminhos que o renovam.

Sirvinskas, nesse sentido, afirma que:

Para que a Terra possa prosseguir seu caminho natural é necessária a construção de uma nova ética voltada para o futuro, buscando uma visão global e transcendental. A ética ambiental está amparada pela Constituição Federal, ao consignar que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (SIRVINSKAS, 2003, p. 7).

Pensar e decidir sobre as questões ambientais na contemporaneidade implica levar a ética em consideração, inclusive em sintonia com a cidadania:

Para se entender as causas da degradação ambiental é necessário compreender os problemas socioeconômicos e político-culturais e, a partir desses conhecimentos, tentar alterar as atitudes comportamentais das pessoas na sua fase inicial por meio de uma ética ambiental adequada. [...] Conclui-se então que essa ética deve ser alcançada com a consciência ecológica fundamentada na educação ambiental [...] (SIRVINSKAS, 2003, p. 7-8).

Na relação entre ética e direito, para Gomes, a ética ecológica de cada um é decisiva no acatamento de normas proibitivas desprovidas de sanção⁸⁸, embora tal omissão enfraqueça sua eficácia, sobretudo em face de populações pouco sensibilizadas para a questão ambiental (GOMES, 2007, p. 189). A ética ecológica influi na prática de ações preservacionistas, mas a sanção, decorrente de um dever jurídico preservacionista não observado, é indispensável em certos casos.

⁸⁸ São os casos de normas que trazem apenas "recomendações" em seu conteúdo.

É perceptível, exemplificativamente, na discussão política sobre o novo Código Florestal brasileiro (Lei nº 12.651/12), no que concerne ao movimento pela anistia aos que desmataram ilegalmente sob um regime jurídico e que na atual questão, pressionam pela supressão da sanção ambiental devida⁸⁹. Certamente que para se chegar a respostas satisfatórias nesse problema, não se deve prescindir da ética em sua análise.

Subsiste então a noção de intensa conexão entre ética e direito, representando um caminho fundamental para perceber o dever de solidariedade em relação aos bens ambientais voltados à alimentação.

-

⁸⁹O art. 42 da Lei foi vetado pela Presidente da República e tinha a seguinte redação: "É o Governo Federal autorizado a implantar programa para conversão da multa prevista no art. 50 do Decreto nº 6514/2008, destinado aos imóveis rurais, referente a autuações vinculadas a desmatamentos promovidos sem autorização ou licença, em data anterior a 22 de julho de 2008".

CAPÍTULO II DEVER DE SOLIDARIEDADE, MEIO AMBIENTE E A SEGURANÇA ALIMENTAR

A necessidade de tratar do dever de solidariedade relativamente ao meio ambiente decorre do reconhecimento de que o emblemático esteio da solidariedade intergeracional ambiental que vem sustentando os argumentos do direito ambiental desde 1972, encontra-se em franco desgaste, até pelos graves problemas ambientais vividos na contemporaneidade, oferecendo-se, então, possibilidades de desenvolver uma proposta que encontre por meio da SAN, respostas mais adequadas e efetivas de proteção no âmbito dos bens agroambientais – e, nesse sentido, contributo para a reflexão sobre o problema das gerações futuras.

Já se percebeu que a nada conduziria uma estratégia com o ambiente como coluna vertebral se se arrastam em grande parte do mundo os flagelos da fome e da desnutrição (ZELEDÓN, 2003, p. 231). Nessas condições, não se poderia falar nem em solidariedade entre presentes, e muito menos, intergeracional.

O estado atual da problemática ambiental inspira muitos cuidados e preocupações.

Para Kiss e Shelton (2000), quando comentam sobre o surgimento do Direito Internacional Ambiental afirmam que a degradação ambiental é evidente na poluição de rios e lagos, manchas negras em correntes nas costas, poluição do ar nas grandes cidades [...]. Mundo afora o homem vem causando a extinção de recursos biológicos de uma maneira sem precedentes (KISS; SHELTON, 2000, p.1).

Constata-se então que o problema dos direitos das gerações futuras – e dos deveres das gerações presentes para com as vindouras – é hoje incontornável (DA SILVA, 2010, p. 459).

Uma perspectiva mais realista sobre a questão da solidariedade intergeracional seria estudar a vinculação jurídica entre as gerações, delimitando-a um pouco mais, o que aqui se pretende por meio do dever de proteção dos bens agroambientais (viés fundamental que orienta a SAN), e levando-se em conta a advertência de Ferrer (1994), para quem a solidariedade enfrenta dificuldades para ser tratada sob o ponto de vista jurídico:

Nas cimeiras ambientais dos anos 1990 ainda foram tímidos os avanços para aproximar efetivamente a solidariedade do direito internacional. Tome-se como exemplo a Declaração do Rio de 1992

que, lamentavelmente, perdeu a oportunidade de pronunciar-se com maior profundidade nesse sentido. Nas duas únicas ocasiões em que a Declaração menciona diretamente a solidariedade o faz com a expressão "espírito de solidariedade" (Princípios n° 7 e 27) que remete mais à noção de obrigação moral que a de imposição positiva. Apesar disso a emergência do valor 'solidariedade" na Declaração do Rio tem aspectos que o projetam além da sua mera consideração como referente ético para o situar decididamente como o princípio inspirador que deve estruturar as relações que tenham como objeto o meio ambiente [...]

A Declaração do Rio, articulada em torno desse sentimento solidário, será pouco mais que uma sucessão de boas intenções se não tender a materializar-se em medidas concretas. De um modo ou outro o caminho empreendido deverá passar por instrumentos e mecanismos que no seio dos Estados tem servido para impor a solidariedade se estender ao Planeta, o que deveria vir acompanhado de uma reconsideração do modelo de Estado nacional, um novo internacionalismo, com ideologia de sobrevivência, baseada em comum consideração e na prevalência do princípio da solidariedade (FERRER, 1994, p. 82-4).

O autor deve referir-se às mazelas do desenvolvimento "a qualquer custo", como a poluição nas grandes metrópoles, desmatamento contínuo das florestas tropicais, comprometimento de oceanos e rios com dejetos, poluição do solo, dentre outras questões ambientais, sendo que nesses casos a solidariedade se apresenta como um princípio que fornece, tanto ao direito interno quanto ao internacional, novas perspectivas para a sua interpretação.

1 O ENFRAQUECIMENTO CONTEMPORÂNEO DO IMPERATIVO DE SOLIDARIEDADE INTERGERACIONAL AMBIENTAL

Pelo estado atual problemático do meio ambiente natural, cujos bens são indispensáveis para a SAN, emerge a discussão sobre qual o alcance e os efeitos do denominado *imperativo de solidariedade intergeracional ambiental*, pilar teórico que sustenta ações governamentais e da sociedade civil em diversos planos, como o político, ético e jurídico, todos voltados à preocupação com as condições de vida das gerações futuras.

Da Silva (2010) tem um interessante trabalho que bem fundamenta os questionamentos a respeito da solidariedade intergeracional ambiental:

Admitindo-se que a noção de solidariedade intergeracional encontrase numa encruzilhada a respeito da sua força conceitual, e que a preocupação com as futuras gerações é da essência do problema ambiental – que por sua vez marca a transição do século XX para o século XXI-, então, está-se diante de uma questão cuja análise não pode confinar-se com as fronteiras do Direito Constitucional, ou mesmo da enciclopédia jurídica como um todo. Ele começa por ser um problema ético e filosófico que, não sendo rigorosamente novo, vê a sua premência hodierna resultar da circunstância de o homem ter adquirido capacidade científica e técnica de tornar impossível a vida na terra. Para que a história da vida possa prosseguir - e não apenas a da vida humana -, o homem terá, doravante, de agir de uma determinada maneira, fazendo uso da sua inteligência e dos recursos disponíveis de uma forma compatível com essa mesma continuidade [...]. Os reptos que neste mesmo plano estão lançados são, por isso, de grande envergadura: reformular as bases teóricas da ética de modo a que possam acomodar a ideia de responsabilidade para com o futuro; estabelecer os fundamentos de um novo princípio de justiça, já não entre pessoas concretas, nem entre classes sociais, nem tão-pouco entre Estados ou povos, mas sim entre gerações (DA SILVA, 2010, p. 460).

Este é um tema que possui grande impacto, como circunstância da capacidade humana de tornar impossível a vida na terra no futuro. Então, o dever de agir sob os limites dos recursos ambientais disponíveis é um desafio *atual* ético, político e jurídico.

Para Da Silva (2010):

A realidade política de maneira geral já vem se preocupando e absorvendo algumas ações referentes à ética intergeracional, pois todo o espectro da acção governativa passa a ser escrutinado à luz do problema dos direitos das gerações futuras, desde o

endividamento público excessivo, passando pela sustentabilidade financeira da segurança social, pela preservação do patrimônio e da herança cultural, terminando nas questões de emprego dos jovens e ao seu acesso a lugares políticos de decisão (DA SILVA, 2010, p. 460).

Este assunto tem relação direta, então, com a possibilidade das gerações futuras exercerem seus direitos fundamentais num plano em que a preservação dos bens ambientais, em tese, lhes possibilite. Mas, garantir a preservação ambiental às gerações futuras não é algo simples:

Sucede que a pertinência da questão não implica inevitavelmente uma resposta positiva [de ações públicas] tanto mais que — à semelhança das dificuldades sentidas no plano filosófico em fundamentar um princípio de justiça intergeracional, em face dos clássicos princípios de justiça comutativa e distributiva -, também no Direito Constitucional, nem tudo aquilo que faz parte da retórica bem intencionada dos direitos das gerações futuras é compatível com os quadros mentais da racionalidade jurídica e com as exigências de construção dogmática da figura em causa (DA SILVA, 2010, p. 463).

A análise a seguir procura apresentar proposições interpretativas baseadas nos atuais direitos fundamentais, em busca de caminhos que possam contribuir para que as populações futuras tenham, já hoje, a proteção dos bens ambientais indispensáveis para sua existência nos padrões que se tem como dignidade humana. Os problemas que essa garantia exige também são mencionados.

1.1 Perspectiva filosófica e ética da responsabilidade com o futuro

Um bom caminho para o início da reflexão atual acerca do problema da solidariedade e das gerações futuras, diz respeito ao ponto de vista filosófico e ético.

Para DA Silva:

A ética de responsabilidade dirigida ao futuro, que exija a incorporação do tempo longo no agir político e individual, defronta-se com um clima cultural e técnico-científico extremamente desfavorável: por um lado, uma sociedade que vive apenas no

_

⁹⁰"A Justiça comutativa exige que cada pessoa dê a outra o que lhe é devido. A Justiça distributiva manda que a sociedade dê a cada particular o bem que lhe é devido. A Justiça geral, social ou legal determina que as partes da sociedade dêem à comunidade o bem que lhe é devido" (HERKENHOFF,2013, não paginado).

presente e disposta a quase tudo para maximizar o seu bem-estar momentâneo; por outro, uma sociedade que detém capacidade tecnológica e material para afetar negativamente, por vezes em termos irreversíveis, a vida dos homens das gerações futuras. O desafio da tradução prática, no quotidiano dos processos decisórios das instituições públicas e dos agentes privados, da ética de responsabilidade para com o futuro, assemelha-se à quadratura do círculo: como impor aos decisores públicos e privados a obediência a princípios de justiça intergeracional, numa sociedade que pode e quer continuar a viver à custa do futuro? (DA SILVA, 2010, p. 472).

Nesse contexto, salvo melhor juízo, é no campo do ambiente que se torna mais flagrante a verificação do pressuposto básico do problema do direito das gerações futuras: a existência de interesses divergentes entre a geração que toma as decisões políticas e as gerações que vêm a sofrer as respectivas consequências (DA SILVA, 2010, p. 476). São interesses que podem sustentar decisões políticas catastróficas para o meio ambiente.

Eticamente, parece razoável discutir a criação de sistemas ou mecanismos que possibilitem a mediação política e jurídica desses interesses.

É certo que os requisitos para a hipotética adoção desse sistema de salvaguarda dos direitos das gerações futuras requer a implementação de estruturas políticas internacionais complexas que, em curto prazo, não se vislumbra como plausível, embora a ideia de uma ética de transmissão da herança ambiente, que se frui e transmite nas melhores condições possíveis à geração futura, seja apelativa e mobilizadora (GOMES, 2007 p. 157-159)

Ainda acerca do problema intergeracional, considera que:

Os problemas centrais da solidariedade intergeracional para a sua operacionalização conceitual, residem, primeiramente, na própria representatividade democrática, uma vez que os interesses ponderáveis no processo de decisão política correspondem aos interesses dos (atuais) titulares da capacidade eleitoral ativa – não dos futuros eleitores. Outra questão difícil é a possibilidade de responsabilização subjetiva dos governantes pelas escolhas políticas que tiverem afetado a possibilidade de aproveitamento de certos bens ambientais essenciais à comunidade, não resistes à voracidade temporal pelo limite das suas vidas; com isso, a solução da responsabilização objetiva acabaria por ser contraditória, pois penalizaria duplamente os contribuintes/vítimas atuais (GOMES, 2010, p. 160).

Nesse viés da representatividade, Da Silva (2010) identifica objeções difíceis de superar, já que:

uma análise no modo de funcionamento dos sistemas políticos democráticos revela que apresentam debilidades estruturais que os tornam pouco propensos a garantir o respeito pelos direitos das gerações subsequentes, tanto mais que os governantes, imbuídos do imediatismo que caracteriza a sociedade atual, só com relutância se dispõem a desenvolver políticas sustentáveis a longo prazo (DA SILVA, 2010, p. 461).

E ainda, aferir as bases de um comportamento responsável com tamanha prospectividade significaria, em última análise, prever algumas das necessidades e prioridades das gerações futuras e, diante de avanços tecnológicos a uma velocidade estonteante, é muito difícil ser contido pelo universo do direito.

Talvez por isso, dada a complexidade de uma justiça intergeracional, defende Gomes (2010) que:

A solidariedade entre gerações parece mais realista, quando concebida como um imperativo moral – que impende sobre a geração que "tem na sua disponibilidade a história" e por isso assume responsabilidades perante os vindouros -, mas não jurídico. De outro modo, a solidariedade intergeracional é uma fórmula destituída de relevo prático, pelos problemas jurídicos, políticos, sociais e científicos que enfrenta (GOMES, 2010, p. 160).

Conforme a autora mencionada, a fórmula da solidariedade intergeracional estabelecida em documentos internacionais, na CRP (art. 66°/2/d) e em outras constituições, possui duas virtudes:

a primeira é que acentua a dimensão antropocêntrica funcional da proteção ambiental, ressaltando a necessidade de aproveitamento racional de bens, cuja progressiva escassez pode fazer perigar as condições de vida da espécie humana no planeta, já no curto prazo; a segunda, é que reforça uma concepção de ambiente mais restrita que se julga estar subjacente ao art. 66 da Constituição Portuguesa. O princípio da solidariedade (entre gerações sucessivas) realça a importância do dever de cada pessoa gerir racionalmente os bens ambientais que estão disponíveis para seu uso individual, em atenção à possibilidade de uso comunitário (dentro da geração contemporânea), em condições de idêntica qualidade desses mesmos bens. No plano internacional, o imperativo de solidariedade intergeracional traduz-se, sobretudo, na obrigação de *cooperação*, sob várias formas, na tarefa global de protecção do ambiente (GOMES, 2007, p. 162-163).

É perceber a proteção ambiental com sua dimensão antropocêntrica atual, que é a essência dos estudos acerca do meio ambiente baseados na solidariedade, mas afastando a abordagem acerca de um imponderável "futuro", concentrando os seus esforços, sim, num dever contemporâneo e que indiretamente salvaguarda gerações, que ainda não estão presentes.

1.2 Perspectiva jurídica da solidariedade intergeracional

Tratar da solidariedade intergeracional provoca algumas reflexões a respeito do significado e até mesmo imprecisão dessa expressão para o mundo jurídico.

O significado da expressão "solidariedade intergeracional" se aproxima muito de outra semelhante, "desenvolvimento sustentável", ainda mais quando na primeira a preocupação reside em assegurar o aproveitamento racional dos recursos ambientais, de forma que as gerações futuras também possam deles tirar proveito. Mas a indefinição de ambas as expressões no âmbito internacional naturalmente as enfraquece sob o ponto de vista jurídico (GOMES, 2007, p. 155-156).

É certo que as Nações Unidas e outras instituições políticas e organizações não governamentais já se pronunciaram acerca de ambos os fenômenos, mas não foi o suficiente para dirimir as controvérsias que os cercam.

Nesse sentido, existe grande concentração de esforços políticos para que tanto o direito internacional, quanto o direito interno (notadamente um direito constitucional renovado), possam ser desenvolvidos para melhor compreender esses princípios.

No entendimento de Da Silva (2010):

Dadas as dificuldades sobre a ética de responsabilidade para com o futuro e sobre as aporias 91 dos sistemas democráticos nesse domínio confirmam que é sobre os ombros da Constituição e do Estado de Direito que, actualmente, repousa o encargo de se assumirem como derradeira esperança das gerações futuras. Admitindo como correcta a ideia de que o Direito (Constitucional) tem por obrigação corresponder a um mínimo ético — ideia que, não obstante as controvérsias que suscita, tem beneficiado de ampla aceitação -, a vinculação jurídica do Estado a um dever de atuacção em favor das

⁹¹ "Aporia – a situation in which two or more parts of a theory or argument do not agree, meaning that the theory or argument cannot be true". (OXFORD DICTIONARY, 2005, p. 60). Nesse sentido, há então muitas divergências sobre a "responsabilidade para com o futuro" no contexto dos estados democráticos.

gerações futuras resulta da imperiosa necessidade de salvaguardar todos aqueles que se acham ameaçados nos seus bens mais elementares e não têm qualquer capacidade para se defender a si próprios (DA SILVA, 2010, p. 480-481).

Resta mais nítido que são as constituições, em seu viés jusfundamental, que favorecem a juridicidade desta "responsabilidade para com o futuro", e que enfrenta dificuldades de projetar-se no campo da ética.

Exemplificativamente, a CRP, por meio da revisão constitucional de 1997, passou a prever uma nova dimensão da solidariedade em sede especificamente ambiental: a solidariedade intergeracional ou o princípio da solidariedade entre gerações (art. 66°/2/d).

Considera-se que a noção foi importada do Direito Internacional, em cujo âmbito teve sua primeira aparição nos princípios 1 e 2 da Declaração de Estocolmo, de 1972, sendo utilizada posteriormente em outros documentos de Direito Internacional do Ambiente (GOMES, 2007, p. 155).

O desafio é saber como interpretar, no direito constitucional, as implicações da solidariedade intergeracional nos direitos fundamentais.

A doutrina portuguesa entende que o problema das gerações futuras, como tratado na CRP, corresponde a um epifenómeno de outros institutos, ou seja, somente como um parâmetro aferidor do aproveitamento racional dos recursos naturais (DA SILVA, 2010, p. 485), no qual se percebe aproximação com o desenvolvimento sustentável.

Possui o sentido que o alcance de proteção das gerações futuras não é apenas ético, mas também jurídico - por meio de um dever. Continua Da Silva (2010):

(1) E o objeto desse dever jurídico seriam os direitos fundamentais (ou) (2) ainda outros caminhos para a salvaguarda de um mínimo da ética de responsabilidade para com o futuro, afirmando os vínculos relativos às gerações vindouras pela via dos princípios gerais, das normas programáticas e de outras imposições ou tarefas constitucionais. O primeiro caso seriam deveres por referência a direitos; o segundo, simplesmente deveres (DA SILVA, 2010, p. 483).

Fundamentar os deveres das gerações presentes nos direitos fundamentais das gerações futuras faz com que, segundo Silva (2010), admita-se que o tema "gerações" não é de todo estranho ao Direito Constitucional. Mencione-se: o art. 20

(com Emenda em 2002) da Constituição Alemã; o art. 5° e 6° da Carta do Ambiente (2004) da Constituição Francesa; o Preâmbulo da Constituição Suíça (1999); o art. 225 da Constituição Brasileira; o art. 24 da Constituição da África do Sul; e o Preâmbulo da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Então se admite que o problema das 'gerações' no Direito Constitucional pode ser objeto de interessantes conjecturas.

Da Silva (2010) considera que:

Com efeito, é possível vislumbrar soluções normativas e soluções institucionais, e dentro das soluções normativas é patente a distinção entre as fracas – como é o caso das referências preambulares, sem prejuízo da sua grande carga simbólica – e as fortes – como se verifica com os preceitos constitucionais propriamente ditos. Por último, é de sublinhar que a generalidade das soluções normativas fortes, apesar de surgirem no contexto dos direitos fundamentais, não são formuladas textualmente como tal, mas antes como princípios, como tarefas estaduais (e sociais) ou como fins ou programas políticos (DA SILVA, 2010, p. 486).

Estudar as gerações futuras sob a ideia de direito, requer que percebamos sua proteção constitucional a partir de uma interpretação que sustente a força da normatividade intergeracional, que se espraia enquanto princípios, fins ou programas políticos.

É a linha teórica que sustenta a defesa das gerações futuras pelos direitos fundamentais atuais, que deve ser levada em consideração, e vislumbra que:

para além das questões problemáticas da subjetividade jurídica de quem ainda não existe, há, no entanto a objetividade estrutural e imanente dos direitos fundamentais, que, a partir de estudos da história desses direitos, lembra que na genealogia dos direitos fundamentais, logo na sua raiz natural e pré-constitucional, estes se caracterizam medularmente pela sua capacidade de atravessar o tempo, de forma contínua e incólume na sua essência à passagem das gerações. [...] Entre essas instituições (jurídicas) definitivamente legadas a todas as gerações vindouras, destacavam-se, como é obvio, os direitos do homem (DA SILVA, 2010, p. 487-488)⁹².

⁹²Menciona como exemplo excertos da *Declaração da Virgínia*, Constituição dos Estados Unidos da América, Preâmbulo da *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*.

Isso seria uma verdadeira dimensão intergeracional dos direitos fundamentais, somando-se assim às funções institucionais, irradiantes, valorativas e estruturantes da ordem constitucional. Acrescenta Da Silva (2010, p. 489):

E é nessa qualidade que, naturalmente, interagem com a vertente jusfundamental subjectiva reservada às gerações presentes e, por consequência, também com a posição jurídica actual assumida pelo próprio Estado. Então, subjectivamente, os direitos fundamentais fluem de forma contínua entre gerações, sem rupturas nem descontinuidades, mas numa perspectiva objectiva eles coexistem no tempo em termos tais que os direitos das gerações futuras interagem hoje mesmo com os direitos da geração presente, cerceando-os no seu alcance material ou nas suas possibilidades de exercício, e vinculando as entidades públicas à sua salvaguarda.

A dimensão intergeracional dos direitos fundamentais é concebida aqui a partir de contínuo processo que não admite rupturas, mas homenageia uma subjetividade permanente entre gerações e, objetivamente, destaca-se o impacto na interpretação contemporânea do direito, levando-se em consideração as gerações futuras.

Para Da Silva (2010):

a ideia de direitos fundamentais das gerações futuras não é apenas um artifício retórico, sem qualquer tradução jurídica, antes possuindo a consistência dogmática que deriva do facto de aqueles poderem já hoje produzir (pré) efeitos jurídicos delimitadores dos direitos actualmente titulados pela geração presente. Desde logo [...], os direitos das gerações presentes terminam aí onde o seu exercício irrestrito (ou abusivo) ponha em causa a subsistência dos direitos das gerações futuras, considerando sobretudo a dependência destes em face dos pressupostos naturais da vida humana na terra. Os direitos fundamentais presentes incorporam como limites, se não mesmo como restrições, a responsabilidade dos seus actuais titulares para com todos aqueles que lhes hão-de suceder nessa posição. Para que essa eficácia delimitadora se produza em termos efectivos [...], os direitos das gerações futuras carecem apenas do cumprimento por parte do Estado, com um alcance temporalmente alargado, dos seus deveres de protecção de direitos fundamentais. Por outras palavras, entre a dimensão intergeracional dos direitos fundamentais – que permite falar com propriedade jurídica de direitos das gerações futuras - e a teoria dos deveres estaduais de protecção existe uma ligação umbilical, uma vez que é esta que fornece o caminho dogmático que permite dar tradução prática àquela dimensão e àqueles direitos (DA SILVA, 2010, p. 490).

Então, é importante perceber que o chamado direito das gerações futuras não é algo necessariamente abstrato e intangível. Ao contrário, já podem ser concebidos seus efeitos no presente, quando possui o condão de limitar, por uso irrestrito ou abusivo, os direitos das gerações presentes, e justifica a imposição de dever jurídico com o fim de conter e reparar os referidos atos.

Observa-se que as ameaças políticas e econômicas aos direitos fundamentais também se propagam no tempo, sustentando o argumento do dever atual de proteção com efeitos hodiernos e futuros.

Nesse sentido, Da Silva (2010, p. 495) esclarece que:

considerando o carácter continuado de muitos dos perigos jusfundamentais, os deveres dos Estados de protecção dos direitos das gerações futuras à vida, à integridade física, à saúde, ao ambiente, não se distinguirão muito do simples prolongamento no tempo do mesmo dever estadual relativamente aos direitos da geração presente com o mesmo nome.

É o caso, exemplificativamente, da progressiva realização do direito à alimentação, que a FAO (2008) considera violado em muitos países, mas também irreal a possibilidade que medidas possam ser postas em prática imediatamente e com isso as pessoas passem a gozar desse direito. Então, a noção de "progressiva realização" significa que ao longo do tempo o número de pessoas que não desfrutam do direito à alimentação continuamente diminua (FAO, 2008, p. 47) ⁹³.

É a dimensão do *cumprimento* dos direitos humanos, que pode ser realizada progressivamente no sentido da máxima disponibilidade de recursos (CAMPESE; SUNDERLAND, 2009, p. 4).

Diante desse entendimento, a solidariedade intergeracional, afasta-se de um mero dever moral e aproxima-se de um dever jurídico.

Embora Gomes (2007) não vislumbre a existência do denominado "direito das gerações futuras", preferindo observar que este se apresenta mais como um imperativo moral, e quando entende que é por meio do dever de proteção ambiental

⁹³Acrescenta ainda o documento, reforçando a ideia de dever contínuo: "It is incumbent on States to take actions, and put in place measures, so that the number of hungry people diminishes over time at a rate that is commensurate with maximum efficiency in the allocation of available resources. When States periodically report to the Committee on Economic, Social and Cultural Rights on progress with the realization they need to show that the progress is in line with the best and maximum use of national resources (FAO, 2008, p. 47).

que concretamente se pode, no presente, proteger os bens ambientais, com efeitos futuros, acrescenta que:

é o exercício de direitos (de circulação, de propriedade, de investigação científica), ou seja, sobretudo na presença de obrigações de *facere*, [e] o raciocínio implica que o dever de protecção do ambiente [...], emerja como contrapartida do exercício de determinados direitos. Retrata a ligação entre uma responsabilidade individual de uso racional de um bem de uso colectivo e a pretensão jurídica de levar a cabo determinadas actividades que, pela sua incidência ambiental, requerem cuidados mais ou menos acrescidos (GOMES, 2007, p. 186).

Para Gomes (2007), o dever jurídico ambiental (obrigação de *facere*) ocorre nos limites do exercício de outros direitos presentes.

Conclui-se que o pensamento de Gomes (2007) aproxima-se do pensamento de Da Silva (2010), já que este, embora admita os direitos das gerações futuras (se concebidos que os direitos fundamentais fluem de forma contínua entre gerações) também entende que é por meio do cumprimento dos deveres de proteção dos direitos fundamentais que se alcança e se protege os direitos das gerações futuras, por estes possuírem uma intrínseca ligação, projetando-se prospectivamente, a exemplo das próprias constituições.

Este cotejo entre o pensamento de Gomes (2007) e Da Silva (2010), citados, quando convergem, corroboram o que se propõe neste trabalho, ou seja, que a dimensão jurídica da solidariedade pode ser sustentada com a existência contemporânea de deveres objetivos de proteção dos bens agroambientais, mas que terão também efeitos futuros.

1.3 Perspectiva dogmática jusfundamental da solidariedade intergeracional

1.3.1 Direitos abrangidos pelo dever de proteção

Ao se tratar de uma dogmática da solidariedade intergeracional sob o ponto de vista da teoria dos direitos fundamentais, um primeiro problema a superar é identificar quais pretensos direitos serão assegurados para as gerações futuras, a partir de deveres atuais.

Para Da Silva (2010) a melhor interpretação é a que considera a força normativa intergeracional dos atuais direitos fundamentais, mesmo considerando suas limitações materiais:

Interiorizando como premissa básica a permanência da Constituição, à geração presente apenas pode competir a protecção no futuro dos direitos fundamentais naquela consagrados e com o alcance material com que hoje eles aí se encontram. Estando uma Constituição em vigor, não poderia ir-se além do que nela está estipulado (DA SILVA, 2010, p. 494).

A questão dos direitos fundamentais das gerações futuras que podem vir a sofrer consequências negativas por ações ou omissões do presente, é que figuram mais diretamente com as preocupações deste trabalho (danos aos bens agroambientais), essenciais para a efetivação de vários outros direitos fundamentais.

Esclarece Da Silva (2010), então, acerca dos direitos fundamentais a serem usufruídos pelas gerações futuras:

Esses direitos fundamentais correspondem, no essencial, aos pressupostos físicos da vida e da autonomia humana no futuro, de uma vida humana na terra tal como a conhecemos, com dignidade e com direitos (DA SILVA, 2010 p. 494).

Pode-se afirmar, após a análise dessas ideias, que o problema dos direitos das gerações futuras possui ligação direta com a *responsabilidade*⁹⁴ presente, que se concretiza por meio de diversas obrigações.

Campese (2009), nesse sentido, aduz que:

A característica chave dos direitos humanos são as suas correspondentes responsabilidades. Os indivíduos e grupos ligados à defesa e realização desses direitos são detentores de obrigações. Os Estados são os responsáveis primeiros, porém outros atores não estatais também têm importantes responsabilidades, tipicamente caracterizadas como respeito, proteção e cumprimento dos direitos humanos (CAMPESE, 2009, p. 3).

⁹⁴"Obrigação geral de responder pelas consequências dos próprios atos ou pelos de outros" (DICIONÁRIO LAROUSSE, 2005, p.693).

Daí porque se falar na horizontalidade dos direitos fundamentais, ou na eficácia dos direitos fundamentais nas relações privadas, e que podem suscitar responsabilidades. Se não são atribuídas somente ao Estado, há então necessariamente repercussões entre particulares.

Sobre a horizontalidade, considera-se que:

Definir a eficácia dos direitos fundamentais como sendo uma eficácia horizontal nada mais significa do que admitir este artifício de linguagem para pensá-los como um liame jurídico que alcança não apenas os particulares em suas relações com o Estado, mas também os indivíduos e os grupos coletivos em relações entre si. A compreensão da horizontalidade dos direitos fundamentais representa a compreensão de sua não verticalidade obrigatória e a possibilidade de o aplicador do direito poder manuseá-lo em relações entre entes particulares ou privados (BELLO FILHO, 2013, não paginado).

É eficácia *imediata* (não, *mediata*), dos direitos fundamentais nas relações privadas, além das relações envolvendo Estado-indivíduo.

Ainda segundo Bello Filho (2013, não paginado):

Este reconhecimento de uma horizontalidade para os direitos fundamentais representa uma conquista dos direitos públicos sobre os direitos privados, uma vez que institutos historicamente existentes para a proteção do homem frente ao Estado estão agora sendo utilizados para a proteção dos homens entre si mesmos, malgrado a existência de outros direitos privados que foram criados para este mister. Será preciso pensá-los e manuseá-los acauteladamente, sob pena de isto significar a 'morte do direito privado''[...]. Na pósmodernidade, esta característica de fragilidade que dantes era privilégio do cidadão frente ao Estado migrou, e tampouco ele, o Estado, é tão forte como outros entes privados que ocupam lugar central na sociedade contemporânea

Não se trata de expurgar a autonomia privada de um sistema de direitos humanos, mas considerar que já não há direitos absolutos e que, contemporaneamente, nas relações privadas, há muitas possibilidades de compreender a horizontalidade.

Exemplificativamente, podem ser casos de responsabilidades atribuídas a indivíduos e grupos ligados ou não à defesa e realização desses direitos, no âmbito das relações privadas, como as que envolvem ONG's e associações, e mesmo entre

particulares, em seus contratos que versem, ainda que indiretamente, sobre a utilização de algum bem ambiental.

No mesmo sentido, Canotilho concebe esse fenômeno como:

originário de duas expressões estrangeiras – *Drittwirkunge State Action* – e que significam a eficácia dos direito fundamentais (ou, pelo menos, de algum deles) na ordem jurídica civil⁹⁵ [...].

Procuram responder à questão de saber sob que pressupostos um comportamento lesivo da esfera jurídica de uma pessoa pode ser apreciado segundo os padrões normativos dos direitos fundamentais constitucionalmente positivados (CANOTILHO, 2003, p. 109).

Dadas as dificuldades que cingem essa eficácia no âmbito privado, na Alemanha tem-se respeitável doutrina que não a aceita como interpretação predominante, em homenagem à paridade das partes privadas, que seria "prejuízo à liberdade jurídico-fundamental de um participante se outro, diante dele, é protegido em um direito fundamental", e que "iriam produzir efeitos regularmente a favor e a custa de ambos os participantes de uma relação jurídica", só admissível "sobre a base de direitos fundamentais que se limitam mutuamente, o que "iria conduzir a uma restrição considerável da autonomia privada, portanto, a uma limitação não insignificante de liberdade autorresponsável e, com isso, já nesse ponto, alterar fundamentalmente peculiaridade e significado do direito privado" (HESSE, 1998, p. 284).

E Hesse ainda assinala que:

Os direitos fundamentais, em geral, não podem vincular diretamente privados [...].

Em primeiro lugar, [é] tarefa do legislador de direito privado – vinculado aos direitos fundamentais – a quem cabe, em suas

⁹⁵Segundo o autor, a doutrina e a jurisprudência germânicas preferem associar a *Drittwirkung* ao problema de irradiação da ordem constitucional dos direitos fundamentais para a ordem jurídica civil. Nos Estados Unidos, a Suprema Corte e, em geral, a doutrina norte-americana, parecem reconduzir essa problemática a uma questão de *imputação*. Trata-se de saber se o ato de uma pessoa privada direta ou indiretamente agressor de direitos e princípios constitucionais pode ser imputado ao Estado, de modo que a ação possa ser razoavelmente considerada como a do próprio Estado (CANOTILHO, 2003, p. 109).

regulações, concretizar o conteúdo jurídico dos direitos fundamentais, em especial, demarcar reciprocamente posições de privados afiançadas jurídico-fundamentalmente (HESSE, 1998, p. 285).

Sem embargo desses sérios problemas, haveria dois caminhos possíveis para a eficácia dos direitos fundamentais no âmbito privado. Primeiro, nessa hipótese:

Se o legislador, em suas regulações, emprega, no entanto, conceitos indeterminados ou cláusulas gerais, então direitos fundamentais, para sua interpretação em cada caso particular, podem tornar-se significativos; nesse ponto, falta uma concretização legal e é tarefa do juiz satisfazer a influência dos direitos fundamentais na diferenciação necessária, como a concepção predominante na literatura aceita isso, com razão (HESSE, 1998, p. 285).

Para Hesse, a eficácia dos direitos fundamentais no âmbito privado dependeria então da utilização de conceitos indeterminados pelo legislador, cuja concretização legal seria atribuição do judiciário.

E noutro prisma:

Os direitos fundamentais influenciam as prescrições jurídico-privadas tanto mais eficazmente quanto mais se trata da proteção da liberdade pessoal contra o exercício de poder econômico ou social. Porque aqui, não de outra forma como na relação do particular com os poderes estatais, a mesma medida mínima de liberdade está posta em perigo, a qual os direitos fundamentais, como elementos da ordem objetiva da coletividade, devem garantir (HESSE, 1998, p. 286).

Nessa última hipótese, certamente que emergem obrigações decorrentes da horizontalidade, nas relações de entes que ocupam lugar central na sociedade contemporânea, como conglomerados transnacionais da alimentação e agricultura, em suas transações com particulares bastante inferiores do ponto de vista do poder econômico.

O que se percebe, é que a horizontalidade é um aspecto importante no estudo da manifestação de dever jurídico fundamental, que se irradia nas relações privadas atuais, e pode garantir que as gerações futuras venham a usufruir de vários direitos fundamentais, como é o caso do livre acesso a sementes e água para o desenvolvimento da agricultura.

Quando se trata de aproximar os direitos humanos e o dever de proteção ambiental, percebe-se mais claramente o princípio da indivisibilidade, não

importando a dimensão do direito humano em estudo, mas sim a obrigação de respeito, proteção e cumprimento, pelo Estado e outros atores sociais, desses direitos, e que na dimensão ambiental e difusa, abrangem especialmente responsabilidades atuais e que tendem a proporcionar efeitos futuros.

1.3.2 Quantas gerações futuras são alcançadas pelo dever de proteção

Pergunta-se qual o horizonte temporal que a proteção dos direitos das gerações futuras pode alcançar, uma vez que é bastante difícil prever a realidade quanto mais distante no tempo – e se torna da mesma maneira nebuloso para o direito esse exercício.

Para Da Silva (2010):

Não existe outra forma de orientar a ação do Estado relativamente à protecção dos direitos das gerações vindouras se não de aceitar como correctas as prognoses feitas de acordo com aquele que é estádio mais recente do conhecimento científico, matizando-as de acordo com o princípio da precaução (DA SILVA, 2010, p. 495).

Percebe-se que este conhecimento, pela sua própria natureza de incompletude, sempre limitará essa responsabilidade para com as gerações futuras, quando se apresenta incipiente, incapaz de prever ameaças para a vida, integridade física, saúde ou o ambiente das pessoas que viverão num tempo posterior.

Daí que o dever jurídico agroambiental só pode se basear nos conhecimentos científicos ou mesmo tradicionais que existem na contemporaneidade, tornando-se irreal se estabelecer um número de gerações que estarão seguras em relação aos direitos fundamentais.

1.3.3 Ponderação com os direitos das gerações presentes

Pelo fato de não existirem direitos fundamentais absolutos, uma questão importante na dogmática estudada é o problema da necessária ponderação entre direitos de gerações distintas.

Da Silva analisa essa ponderação:

Os direitos das gerações vindouras terão sempre que ser cuidadosamente balanceados com alguns direitos da geração presente, cujo exercício pode comprometer as condições de possibilidades daqueles, como se verifica por certo com o direito de propriedade, a liberdade de iniciativa econômica [...] em termos genéricos, ponderados nas decisões públicas destinadas a promover o bem-estar econômico e a qualidade de vida dos cidadãos actuais, mormente quando impliquem o consumo de recursos naturais escassos ou a projecção a médio ou longo prazo de efeitos nocivos (DA SILVA, 2010, p. 497).

Há ainda alguns princípios de natureza ambiental, conforme o autor, que "são aptos a reunir a sua volta o apoio necessário para guiar certas políticas públicas e, em alguns casos, para se traduzirem em directrizes juridicamente relevantes na ponderação dos direitos das gerações presentes e futuras, como é o casos dos princípios da equivalência, saldo positivo de poupança, mínimo dano irreversível, indisponibilidade do futuro dos outros, dentre outros" (DA SILVA, 2010 p. 498-499).

Então, finaliza o autor, "a compreensão de direitos fundamentais pertencentes à comunidade actual, com vista à protecção de direitos futuros, obedece aos padrões comuns constitucionalmente definidos em matéria de limitações e restrições contemporâneas" (Da Silva, 2010). De outra forma, a hipotética ponderação entre direitos de gerações distintas, deveria observar os mesmos princípios que orientam a resolução da ponderação entre direitos atuais.

1.3.4 Instrumentos jurídicos para a proteção dos direitos das gerações futuras

Outra questão mais afeita a processualistas é a que remete a mecanismos jurídicos que pudessem garantir proteção aos direitos a serem exercidos pelas gerações do futuro.

Da Silva (2010), defende os instrumentos comuns da tutela jusfundamental:

É ainda raro, ou mesmo controverso, a existência de instrumentos institucionais, processuais ou procedimentais para a protecção dos direitos das gerações futuras, a princípio fora do amparo das estruturas jurídicas contemporâneas.

Mas, não se distinguindo substantivamente a natureza dos direitos das gerações futuras, dos demais direitos fundamentais, nada mais natural do que o prolongamento dessa identidade para o plano adjetivo. [...] nada mais natural do que garantir o respeito pela dimensão intergeracional dos direitos fundamentais através das ferramentas institucionais, processuais e procedimentais comuns da tutela jusfundamental e, mais concretamente, através das vias que permitem a efectivação dos deveres de proteção do Estado (DA SILVA, 2010 p. 502).

Como se leva em consideração que existem os mesmos direitos fundamentais entre as gerações, para efeito de objetivação, também é necessário recorrer aos mesmos instrumentos processuais para alcance futuro.

No direito português, segundo Da Silva (2001):

É possível acomodar a defesa das posições jurídicas relativas aos direitos das gerações futuras através, então, do Provedor de Justiça (CRP, art. 23), direito de petição (CRP, n° 1, art. 52°), o direito de acção popular (CRP, n° 3, art. 52°), direito de participação procedimental de associações (CRP, n° 5 do art. 268), exigência de estudos de impacto ambiental, dentre outros (DA SILVA, 201 p. 503).

No direito brasileiro, Mattos Neto, em estudo acerca das funções do Ministério Público, que dizem respeito à sua atuação no âmbito do Direito Agroambiental Amazônico, menciona diversas atribuições legais para a proteção ambiental pelo *Parquet*: inquérito civil e Ação Civil Pública, defesa dos direitos indígenas e quilombolas (MATTOS NETO, 2010, p. 78)⁹⁶. Esses mecanismos, se eficazes, podem proporcionar avanços para a proteção das gerações presentes e futuras.

A defesa dos direitos indígenas e quilombolas são atribuições do Ministério Público brasileiro que implicam necessariamente na existência digna dessas etnias minoritárias⁹⁷, de presença longínqua na história social do País.

Segundo o autor mencionado (2010), o inquérito civil e a Ação Civil Pública brasileira visam proteger, dentre outros valores, o patrimônio ambiental e outros interesses difusos e coletivos. Pode ser utilizada para prevenção ou obtenção de indenização pela poluição de bens ambientais, como rios, sendo no Brasil o valor da condenação revertido para um fundo social gerido por Conselho do Ministério

⁹⁷Regime legal brasileiro da defesa dos indígenas: vide art. 129, V e 232 da CFB, Lei Complementar nº 75/93 e Lei nº 6001/73 (Estatuto do Índio).

⁹⁶Sustenta a defesa das comunidades quilombolas pelo Ministério Público brasileiro, pp. 89 e segts. Regime legal do inquérito civil e Ação Civil Pública: vide arts. 127 e 129 da CFB, Lei nº 7.347/85 e Lei nº 8.625/93.

Público, com a finalidade de reconstituir, tanto quanto possível, os bens naturais lesados; também pode ter por objeto cumprimento de obrigação de fazer ou ainda obrigação de não fazer.

Aprofundando sua abordagem, Mattos Neto (2010) considera ainda que:

Os interesses difusos têm natureza indivisível, são metaindividuais e apresentam como titulares pessoas indeterminadas que estão ligadas entre si por circunstâncias de fato. Não há entre elas ou entre elas e a outra parte um liame jurídico. Em razão de uma situação de fato, as pessoas interessadas estão vinculadas. São interesses típicos do mundo contemporâneo e não pertencem a um indivíduo singularmente, mas a toda a coletividade, são interesses de massa, como por exemplo, a defesa da floresta amazônica, ou a tutela contra a poluição de um rio amazônico causada pela proliferação do mercúrio na lavagem do ouro [...].

Os interesses coletivos também têm natureza indivisível e são transindividuais tanto quanto os difusos, mas têm como titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base (MATTOS NETO, 2010, p. 80-81)⁹⁸.

A SAN traduz um interesse difuso, pois todos os seres humanos necessitam de alimentação num contexto de preservação de bens ambientais alimentares; é uma situação fática, com sujeitos indeterminados, e bens ambientais alimentares indivisíveis.

O direito à alimentação por sua vez reflete mais um interesse coletivo, sendo também indivisível (não se cogita o direito à alimentação somente de alguns sujeitos em detrimento de outros) e transindividual (para além do mero interesse individual), mas pode ter como titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas ou com а parte contrária por uma relação jurídica base. Exemplificativamente, quando uma determinada empresa agropecuária utiliza agrotóxicos ou pesticidas indiscriminadamente e que venham a contaminar o alimento, comprometendo a sua utilização por quem o adquire, é perceptível uma relação jurídica base (contratual) e a possível individualização de sujeitos atingidos pela conduta.

No plano do Direito Internacional, há alguns mecanismos para proteção do direito à alimentação e à SAN, firmados em tratados, como os procedimentos da

⁹⁸Com referência à Lei nº 8078/90, art. 81, parágrafo único, I e II.

Comissão Africana para os Direitos Humanos e dos Povos, segundo United Nations. FAO, 2010:

A Comissão Africana para os Direitos Humanos e dos Povos, concluiu, em 2001, que a Nigéria falhou em cumprir suas obrigações de respeitar e proteger o direito à alimentação do povo Ogoni⁹⁹, não impedindo a destruição e contaminação de recursos alimentares por companhias de petrolíferas bem como por militares e forças de segurança. A Comissão afirmou que o Tratado de Direitos Humanos dos Povos Africanos obriga a Nigéria a proteger e elevar os recursos alimentares e assegurar o acesso à adequada alimentação a todos os cidadãos. A Comissão pediu ao governo nigeriano que [...] conduzisse avaliações de impacto ambiental e social para futuras operações petrolíferas e participação da população afetada (UNITED NATIONS. FAO, 2010, p. 34).

99 Etnia africana que habita o delta do Rio Níger.

2 GESTÃO RACIONAL DE BENS AMBIENTAIS VOLTADOS À ALIMENTAÇÃO: NÚCLEO E DELIMITAÇÃO JURÍDICA DO DEVER DE SOLIDARIEDADE AGROAMBIENTAL

A ligação umbilical entre solidariedade e a manifestação jurídica do dever reside no fato de que, segundo Gomes,

Um nível mínimo de *deverosidade ambiental*, de simples abstenção de causar dano, decorre imediatamente do princípio da solidariedade, ou seja, do fato de cada um usar uma parcela indivisa de um bem colectivo e de ter, por isso, o dever de o fazer de forma racional (GOMES, 2007, p. 185).

Entende-se a partir daí um dever de solidariedade, que se manifesta, neste caso, na obrigação da gestão racional dos bens naturais alimentares, um conjunto indiviso sob o ponto de vista imaterial.

Como assinala Antunes, em análise ao artigo 225 da CRB:

Não estamos diante de um bem que possa ser incluído dentre aqueles pertencentes a uma ou outra pessoa jurídica de direito público, pelo contrário, o meio ambiente é integrado por bens pertencentes a diversas pessoas jurídicas, naturais ou não, públicas ou privadas. O que a Constituição fez foi criar uma categoria jurídica capaz de impor, a todos quanto se utilizem de recursos naturais, uma obrigação de zelo para com o meio ambiente [...].

A Constituição Federal estabeleceu que, mesmo no domínio privado, podem ser fixadas obrigações para que os proprietários assegurem a fruição, por todos, dos aspectos ambientais de bens de sua propriedade. A fruição, contudo, é mediata, não imediata" (ANTUNES, 2007, p. 61).

Aqui é importante destacar que os princípios jurídicos ligados aos direitos fundamentais (e a solidariedade é assim considerada em várias constituições e documentos de direito internacional) podem se manifestar também como deveres, e não só como direitos.

A doutrina alemã reconhece essa possibilidade:

Ponto de partida para isso [dever de proteção do Estado] é a compreensão dos direitos fundamentais como princípios objetivos que obrigam o Estado a fazer o possível para realizar direitos fundamentais. Em conformidade com isso, pode resultar diretamente de direitos fundamentais um dever estatal de preservar um bem

jurídico, protegido por eles, de violações e ameaças antijurídicas por outros [...].

Muitas vezes, o cumprimento do dever de proteção tornará necessárias intervenções em posições, protegidas jurídico-fundamentalmente, de terceiros, de modo que se formam situações de várias facetas, nas quais a proteção de um pode significar uma carga no outro. Nesse ponto, torna-se, então, necessária uma compensação proporcional que, em geral, cabe ao legislador (HESSE, 1998, p. 279-280).

Justifica-se o dever jurídico originário de direitos fundamentais, de seu caráter de objetividade, responsabilidade do Estado e demais componentes da sociedade civil, sejam indivíduos, pessoas jurídicas ou organizações. Os meios de realização, por envolverem complexas relações entre variados sujeitos, demandam em geral ação regulamentadora do legislador¹⁰⁰.

Mas, nos casos de dever de *se fazer algo* (não, *como se fazer algo*), não há necessidade de intervenção do legislador; "neste ponto, nasce uma pretensão a isto, *que* o Estado, para o cumprimento do seu dever, torne-se ativo, a qual, na via judicial, e (no cumprimento das outras condições de admissibilidade, em particular, da afetação individual) com o recurso constitucional, pode ser feita valer" (HESSE, 1998, p.280).

Em relação especificamente ao dever de proteção ao ambiente, sustenta Gomes (2007) sua justificativa:

O aproveitamento dos bens naturais, devido à fragilidade e escassez de pelo menos alguns deles, deve ser feito com respeito pela ideia de gestão racional ou solidária. A comunhão do interesse de preservação da natureza e das suas componentes deve conduzir a encarar tal tarefa com espírito altruísta, o qual é reforçado através da noção de que cada pessoa é simultaneamente credora e devedora nesse âmbito. Ao promover a qualidade ambiental ou ao evitar a prática de atividades lesivas da integridade dos bens naturais, cada membro da comunidade está, a um só tempo, a cuidar de uma parte indivisa e indeterminável de um bem que usa e a salvaguardar a qualidade ambiental da comunidade em que se insere (directamente) e do planeta (indirectamente). Gerir o que é de todos como se próprio fosse, estabelecendo uma cadeia de solidariedade

¹⁰⁰ Para Hesse, "se e na medida em que [...] direitos fundamentais, como direito objetivo, não regulam o "como" do cumprimento, eles também regularmente não podem fundamentar uma pretensão individual jurídico-fundamental a medidas de proteção estatal determinadas. Todavia, pode resultar uma tal pretensão em casos de uma redução do espaço de conformação (redução "a zero")" (HESSE, 1998, p. 280), ou seja, da ameaça do próprio espaço razoável da existência do direito.

directamente radicada na natureza coletiva do bem ambiental em causa – é disso que se trata (GOMES, 2007, p. 163-164).

Essa gestão racional ou solidária é como se manifesta o dever de proteção do ambiente, dada a fragilidade e escassez de seus componentes, principalmente quando se referem à produção de alimentos.

Mas na sua essência, a gestão racional ou solidária não é bem assimilada por muitos segmentos populacionais no mundo contemporâneo:

Mas como é assente na discussão sobre solidariedade ambiental, um dos maiores obstáculos a sua concretização são as condições de bem-estar presente, cuja alteração perturba os que dele aproveitam e, por isso, provoca alguma resistência por parte do poder político, receoso de perder a sua base de apoio popular, aliado à divisão dos cientistas sobre a esgotabilidade de certos recursos naturais [...], gerando uma controvérsia que não ajuda a convencer a opinião pública (e os Estados) da indispensabilidade de certas alterações de comportamento (GOMES, 2007, p. 163-164).

Veja-se a complexidade do problema: envolve questões éticas, políticas, científicas, relativas à opinião pública, dentre outras. Ainda para a autora:

A solidariedade que justifica a imposição de deveres de proteção do ambiente acaba por só se diferenciar da solidariedade que o Estado requer aos cidadãos noutros campos em função do objeto (bens colectivos) - [...] o que impõe uma dinâmica, atuação diversa da verificada relativamente aos restantes deveres fundamentais. Constata-se então que se deve descartar a operacionalidade jurídica da fórmula da solidariedade entre gerações (em virtude da finitude da vida humana frente às gerações e o enfraquecimento do apelo emocional às gerações presentes) e restringir o comportamento solidário aos limites temporais da vida de cada pessoa e (da perspectiva das) suas reproduções, a comunhão de interesses gerada pela natureza coletiva dos bens ambientais, essenciais à sobrevivência humana, traduz-se num imperativo de gestão racional daqueles bens. Gestão essa – a implementar, em primeira linha, pelo Estado-político e legislador - realizada segundo um conjunto de critérios científicos e sociológicos, técnicos e econômicos, e que deverá tentar traduzir um equilíbrio entre as necessidades de aproveitamento presente dos recursos e a salvaguarda de um aproveitamento futuro, em idênticas condições, por gerações já deslocadas fora do horizonte emocional das atuais (GOMES, 2007, p. 164).

Os bens coletivos (ambientais) enquanto objeto de dever de proteção, podem ser dotados de proteção jurídica mais eficaz se o comportamento solidário

objetivado estiver ligado aos limites temporais da vida de cada pessoa e das suas reproduções. Seria um imperativo de gestão racional que buscasse traduzir equilíbrio entre gerações mais aproximadas, que a partir de sua dinâmica, possa gerar a possibilidade de continuação da vida humana até quando a renovação dos bens ambientais envolvidos no processo alimentar pudesse permitir.

Nesse sentido, quando analisa o problema da produção de alimentos, a FAO defende que, a longo prazo, os Estados devem envidar esforços para permitir a produção sustentável de alimentos para as futuras gerações considerando fatores como [...] a disponibilidade de recursos naturais (UNITED NATIONS; FAO.2010, p.4).

Daí decorre a obrigação dos Estados de proteger o direito à alimentação contra a violação por parte de indivíduos, grupos, empresas e outras entidades quando estas destroem as fontes de alimentos como, por exemplo, com a poluição da terra, água e ar, quando utilizam produtos industriais ou agrícolas perigosos, que destroem terras indígenas para abrir caminhos para minas, barragens, estradas ou estabelecer agricultura industrial (UNITED NATIONS; FAO. 2010, p.18).

Na relação entre solidariedade e sua concretização por meio do dever jurídico ambiental, há alguns requisitos relevantes a serem observados, que se desdobram em políticas e normas jurídicas, constitucionais e ordinárias. Gomes entende que a CRP em sua alínea d do nº 2 do art. 66°/2¹⁰¹ introduziu:

> Uma especial forma de solidariedade no contexto ambiental e ao mesmo tempo, traduz-se numa concretização deste princípio geral de comportamento, ganhando uma densidade tridimensional que reside na (a) importância decisiva da educação ambiental, para a criação de um espírito de responsabilidade partilhada na gestão dos bens ambientais; é o enraizamento do imperativo de solidariedade no aproveitamento dos bens naturais nas consciências individuais, fruto de um processo de apreensão de uma necessidade de respeito por uma realidade (coletiva, não individual; altruísta, não egoísta; transtemporal, não temporal; transfronteiriça, não localizada; finita, não infinita); (b) relevância da participação pública (e da informação) na formação de decisões ambientalmente orientadas que é ligado ao fenômeno associativo para a sedimentação da ideia de solidariedade como suporte essencial da utilização coletiva dos bens ambientais,

¹⁰¹CRP, Art. 66 / 2: "Para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos: [...] d) Promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica, com respeito pelo princípio da solidariedade entre gerações" (PORTUGAL, 2009, p.37).

ou seja, através da troca de experiências e conhecimentos e que possibilite ao cidadão comum ter acesso às mesmas e a formação da conscientização da imprescindibilidade da proteção do ambiente como objetivo coletivo; e (c) o desdobramento de cada cidadão em face do ambiente, revelando-o, simultaneamente, como credor de uma conduta responsável por parte dos restantes actores sociais e econômicos, pessoas individuais ou coletivas, na gestão racional dos bens naturais, e como devedor de comportamentos igualmente pautados pelos padrões que dos outros reclama (GOMES, 2007, p. 165-166).

Depreende-se que o esteio da solidariedade agroambiental se encontra na educação ambiental, participação pública com acesso à informação e no desdobramento do cidadão em credor e devedor simultâneo em relação ao meio ambiente. São dimensões que se apresentam como interessantes possibilidades de estudos a partir da solidariedade.

Então, pode-se por ora concluir que no direito português, "o dever de protecção do meio ambiente estabelecido no art. 66°/1¹⁰² da CRP é fundamentado pelo imperativo de solidariedade, como máxima de gestão racional dos bens ambientais enquanto bens coletivos, uma obrigação de colaboração activa para a salvaguarda de um bem da coletividade" (GOMES, 2007, p. 166).

A CRB, em seu art. 225¹⁰³, nesse sentido, prevê o dever solidário de preservação do meio ambiente (sociedade civil e Poder Público) para as gerações atuais e futuras.

Na Norma Fundamental brasileira, o sentido de "todos", utilizado no dispositivo, reflete a influência de concepção solidária, de alcance bem largo:

Na compreensão do vocábulo ["todos"], da interpretação de seu significado concreto, se manifesta toda a concepção de Direito Ambiental e do seu papel na sociedade humana. Todos que dizer, todos os seres humanos [...].

O artigo 225, ao se utilizar da expressão "todos" buscou estabelecer que, mesmo os estrangeiros não residentes no País e outros que, por motivos diversos, tenham tido suspensos seus direitos de cidadania, ainda que parcialmente, são destinatários da norma atributiva de direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (ANTUNES, 2007, p. 60)

¹⁰³CRB, art. 225: "Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações".

-

¹⁰²CRP, art. 66/1: "Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender".

Mas pelas limitações processuais, ligadas à legitimidade ativa que o direito adjetivo impõe nas relações entre direito interno e direito internacional, e também pela não fruição de cada um desses bens diretamente por todos, é possível conceber que a expressão constitucional tem os destinatários do direito ao meio ambiente equilibrado, sob o ponto de vista da *imaterialidade* desses bens que compõem o ambiente, ou seja, gozando-os de maneira *mediata*, não *imediata*.

3 CONSTRUÇÃO DO DEVER DE SOLIDARIEDADE AGROAMBIENTAL

3.1 Objeto e sujeitos

O objeto do dever de solidariedade agroambiental circunscreve-se aos bens ambientais naturais indispensáveis para a produção alimentar ou serem eles mesmos elementos da própria alimentação humana.

Inicialmente, mencione-se que De Miranda (1983) tratou o significado de "bem" como objeto de direito:

O conceito de bem é o conceito da coisa como objeto de direito. O conceito de coisa, rigorosamente, é o de algo que, fora do homem, é; o conceito de objeto é conceito de algo construído (DE MIRANDA, 1983, p. 73).

Diferente da coisa em si (no plano material, uma determinada área agrária), o objeto do dever agroambiental é construído de maneira mais ampla, constituído por todos os bens naturais considerados pelo direito no âmbito daquela área (solo, vegetação, fauna, nascentes de rios e outros), que deve levar em conta a necessidade de vida das gerações humanas. É o direito que dá à coisa sua feição de objeto.

A natureza do objeto do dever agroambiental pode ser adequadamente compreendida em sua dimensão imaterial.

O denominado "objeto de direito *in abstracto*", estudado por De Miranda, revela que:

O objeto de direito, considerado abstratamente [...] é independente da relação jurídica em que o bem é objeto, ou, ainda, do suporte fático no qual ele entre como um dos elementos. Há nas leis algumas regras jurídicas que se mantém nesse nível formal, sem dizerem que o suporte fático, penetrando no mundo jurídico, se juridiciza, ou que se juridiciza deficientemente, e assim por diante (DE MIRANDA, 1970, p. 7).

Adaptando-se para a temática deste trabalho, um objeto abstrato ou imaterial (rio, oceano, flora, ar, solo) independe da relação jurídica (percebível no caso concreto) porque o que se discute é algo ligado à materialidade de uma fração ideal daqueles bens, tratada por alguma norma jurídica. Poderia ser determinada área que corresponda a uma propriedade agrária, por exemplo, com evidências de danos em um manguezal, localizado em um município do Pará.

Depreende-se que o objeto de direito abstrato não corresponde à juridicidade no suporte fático, e nisso se distingue do objeto de direito concreto (por exemplo, que será investigado em um processo judicial específico).

O liame entre objeto de direito abstrato, imaterial e o material parece ser a própria possibilidade de que o suporte fático concreto agasalhe o bem abstrato, o que é tratado por norma jurídica participativa e inclusiva, com esteio no meio ambiente indissociável para a consecução da dignidade humana.

Em remate, afirma De Miranda:

Não raro, como se debruça o legislador para estabelecer ou esclarecer que algum bem da vida, algum interesse, não se pode encaixar em suporte fático, a que se de acesso no mundo jurídico. O sol não pode ser elemento de suporte fático; pode sê-lo a luz que penetra pela janela, ou o ar de que necessita a vivenda (DE MIRANDA, 1970, p. 8).

No direito brasileiro, o objeto abstrato, que para os fins deste trabalho é indivisível, pode ser examinado no art. 87 do CCB. O legislador considerou bens indivisíveis os que não se podem fracionar sem alteração na sua substância, diminuição considerável de valor, ou prejuízo do uso a que se destinam.

Nesse sentido, exemplificativamente, a bacia hidrográfica da Amazônia, abstratamente seccionada ou submetida a barragens, poderia afetar o seu valor intrínseco ambiental e econômico, e mesmo o seu uso, para o fornecimento de elementos de sobrevivência tanto para o caboclo amazônico, como para os produtores rurais, e para os aglomerados populacionais das grandes cidades.

No sistema jurídico brasileiro, a doutrina considera bem ambiental:

aquele definido constitucionalmente (art. 225, *caput*) como sendo de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Qual é o bem de uso comum do povo? Bem ou recurso ambiental é aquele definido no art. 3, V, da Lei nº 6938/81, ou seja, a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora. É, em outras palavras, o meio ambiente ecologicamente equilibrado [...].

Então o que é meio ambiente ecologicamente equilibrado de uso comum do povo, mas essencial à vida humana? É aquele assegurado pelo respeito à dignidade humana (SIRVINSKAS, 2003, p. 30-31).

O bem ambiental é traduzido, em síntese, pelo meio ambiente ecologicamente equilibrado – que deve ser assegurado em consonância com a dignidade humana.

No direito português, consideram-se bens ambientais naturais o ar, luz, água, solo e subsolo, flora e fauna (PORTUGAL, 1987, não paginado)¹⁰⁴. São imprescindíveis também os recursos genéticos para a alimentação e agricultura (FAO. 2010, p. 254).

Com relação à água, no plano internacional:

As Diretrizes sobre o Direito à Alimentação da FAO (especificamente Diretriz 8C) estabelecem aos Estados melhorar o acesso aos recursos hídricos e promover seu uso sustentável, assim como sua distribuição eficaz entre os usuários. [...] A água é o principal insumo agrícola para a produção de alimentos; quase 70% da água doce disponível é usada para atividades agrícolas e se calcula que mais de um terço dos alimentos do mundo são produzidos com sistema de regar (FAO. 2010, p. 238).

Os mencionados Documentos da FAO tratam de instar aos Estados a facilitar o acesso aos recursos e sua utilização de maneira sustentável, não discriminatória e segura de acordo com sua legislação nacional e com o direito internacional e proteger os bens que são importantes para a subsistência da população (Diretriz 8.1).

Os recursos biológicos (biodiversidade), com a agrobiodiversidade como subgrupo mais importante, são condições necessárias para a sobrevivência humana e a segurança alimentar. Os Recursos Genéticos Para a Alimentação e Agricultura (RGAA) são a matéria prima que contém as plantas e animais e que têm sido utilizados por agricultores e criadores de todo o mundo para desenvolver seus cultivos e criar novas espécies. [...] Assegurar que todos os usuários finais – agricultores, criadores, pastores e a comunidade científica – conte com acesso permanente aos RGAA constitui um dos mecanismos chave para a realização do direito de todos à alimentação. Tal como ocorre em outros setores, é inegável a enorme influência que têm tido os instrumentos internacionais e as normativas internas adotadas para regular o acesso e uso de recursos genéticos (FAO, 2010, p. 254-255).

Para a FAO, a biodiversidade, e especialmente a agrobiodiversidade, são importantes bens que favorecem a segurança alimentar das pessoas mais pobres. A

¹⁰⁴Lei de Bases Ambientais de Portugal (Lei n° 11/87).

agrobiodiversidade contribui para a sustentabilidade das famílias como elemento essencial enquanto base de recursos naturais [...]. Esses recursos genéticos são particularmente importantes para a segurança alimentar e saúde, práticas culturais e espirituais (FAO, 2005, não paginado).

Todos esses bens ambientais naturais são considerados bens coletivos, importam na cisão entre interesse de uso e direito de propriedade, que ocorre nos bens naturais cujo suporte físico é apropriável (GOMES, 2007 p. 167).

O sentido de bem coletivo no direito brasileiro, para os fins deste trabalho, só indiretamente se extrai do art. 89 do CCB: seriam bens que só tem sentido reunidos, dependentes entre si.

Destacam-se os bens ambientais naturais (enquanto coletivos) na sua dimensão imaterial, indivisa, que sustenta teoricamente a sua utilização racional:

A Natureza é, desde tempos imemoriais, alimento da sobrevivência humana e fonte de utilidades afectas ao desenvolvimento de plúrrimas actividades humanas, daí que a CRP, em seu art. 66°/2, alínea d, e a LBAP, em seus arts. 7° a 16, preveem a utilização racional, para a preservação das condições de regeneração, para a salvaguarda da estabilidade ecológica, para evitação de danos graves - ou seja, limitam o uso dos bens ambientais de forma diretamente proporcional à sua importância enquanto fatores de equilíbrio global e inversamente ao seu potencial de esgotamento e regeneração. Mas se é certo que todos os elementos referenciados no art. 6° da LBAP são bens ambientais naturais (cada flor, cada pássaro, cada metro cúbico de ar), não menos verdade é que o princípio da necessidade guardará o âmbito de proteção a definir pelo legislador e a operacionalizar pela Administração em função das características concretas de cada um deles (ou conjunto deles). O que não impede a caracterização de todos os elementos da Natureza, abrangidos ou não por específicas medidas de proteção, por força da sua dimensão imaterial, como bens coletivos (GOMES, 2007, p. 167).

Apenas ressalte-se que, para o objeto deste trabalho, a dimensão imaterial que se pretende particularizar é a dos bens ambientais naturais capazes de serem veículos para a produção alimentar ou serem eles mesmos elementos da própria alimentação humana, pois estes são objeto dos efeitos da plurifuncionalidade da SAN no meio ambiente e merecem proteção ancorada no dever de solidariedade.

No Brasil, a norma símbolo desse controle ambiental é a Lei n° 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e que tem dentre seus objetivos "promover o desenvolvimento sustentável a partir dos

recursos naturais", "recuperar ou restaurar ecossistemas degradados", "proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente", dentre outros.

3.1.1 Bens ambientais naturais alimentares enquanto bens coletivos

O dever oriundo da solidariedade ambiental requer a concepção dos bens naturais alimentares como bens coletivos. Esclareça-se que não se trata da "coletivização de bens" concreta, típica de regimes políticos centralizadores, mas de uma dimensão imaterial do uso coletivo e difuso desses bens.

Segundo Gomes (2007):

Os bens ambientais naturais podem ser examinados a partir dos tipos de utilidades que proporcionam. Seriam aqueles viáveis de aproveitamento econômico ou de lazer; de outro lado, a susceptibilidade de uso de suas qualidades imateriais. No primeiro caso possibilita a individualização da utilidade, pecuniária ou de outra natureza, como seria o caso da coleta de mel numa quinta; a segunda hipótese dilui as faculdades de aproveitamento das qualidades do bem por um conjunto mais ou menos indeterminável de pessoas, tornando impossível a fixação da medida de uso individual, como é o caso da luz solar que se recebe, ou dos efeitos do aquecimento global sobre as condições de vida de cada ser humano (GOMES, 2007. p. 168).

De fato, nada impede que seja agasalhada nessa análise dos bens ambientais, a especificidade dos bens ambientais que servem à alimentação humana, especificamente um desdobramento para a particularidade desse trabalho. Então, os bens ambientais alimentares, primeiramente, são os que podem servir para a alimentação (como ingredientes ou especiarias) ou mesmo ser utilizados como alimento *in natura*, os quais se poderiam ilustrar com os frutos nativos e determinadas raízes comestíveis, ou frutos do mar e de rios, como peixes e crustáceos, dentre outros; ou serem veículos indispensáveis para a produção de alimentos, como o solo e a água.

Existe, de fato, uma preocupação premente no âmbito internacional com os bens ambientais alimentares, como os recursos pesqueiros. As Diretrizes sobre o Direito à Alimentação da FAO estabelecem aos Estados: "Respeitar e proteger os

direitos individuais aos recursos como a pesca" (Diretriz 8.1), notadamente no seguinte contexto:

As comunidades pesqueiras da maioria das regiões se caracterizam por sua vulnerabilidade social e econômica, especialmente os pescadores artesanais e de subsistência que devem competir com as pesqueiras industriais para aceder a estes recursos e que poderiam não ter direito aos mesmos. A disponibilidade de pescado para cobrir as necessidades alimentares não só afeta aos pescadores e trabalhadores, mas também a outros grupos. Estas questões põe em relevo o vínculo mais destacado entre o setor pesqueiro e a realização do direito à alimentação: a sustentabilidade dos recursos. A conservação e uso sustentável dos recursos pesqueiros são os elementos-chave para alcançar o respeito e proteção do direito das comunidades pesqueiras e dos consumidores à alimentação; sem isto não se consegue, ver-se-á seriamente comprometida a capacidade das futuras gerações de aceder a este recurso alimentício (FAO, 2010, p. 245).

Com relação ao aproveitamento das qualidades imateriais, os bens ambientais alimentares compõem a natureza como 'bem imaterial unitário', no sentido de que as faculdades de aproveitamento desses tipos de bens ambientais alimentares não poderem ser individualizadas em relação às pessoas, sendo em verdade indetermináveis, incluindo-se abstratamente as florestas, rios, mares, bens que servem à produção alimentar humana. Daí a sua consideração como bens coletivos.

Conforme Sirvinskas, nesse sentido:

O bem ambiental [...] não pode ser classificado como bem público nem como bem privado (art. 98 do CCB), ficando numa faixa intermediária denominada bem difuso. Difuso é o bem que pertence a cada um e, ao mesmo tempo, a todos. Não há como identificar o seu titular e seu objeto é insuscetível de divisão. Cite-se, por exemplo, o ar (SIRVINSKAS, 2003, p. 31).

É indene de dúvidas que o ambiente pode gerar interesses múltiplos, favoráveis e contrários, em torno de sua preservação. Então, considerar os bens ambientais alimentares como bens coletivos possibilita, nessa qualificação jurídica, compreender tais bens no âmbito do seu aproveitamento imaterial, e possibilitar a aproximação com os objetivos desse trabalho, dentre os quais a fundamentação do dever de proteção agroambiental.

Conforme Gomes (2007):

O aproveitamento das utilidades dos bens ambientais naturais deve ser percebido juridicamente, em primeiro lugar, destrinçando o suporte físico dos referidos bens das suas qualidades extrínsecas, para bem caracterizar o uso mediato que delas é feita. É que as qualidades de um bem ambiental podem ser sentidas directamente – a pureza do ar - ou indirectamente – a existência das florestas tropicais, e o seu contributo para o equilíbrio dos ecossistemas regionais e planetário, não deixando em virtude dessa dualidade, de haver uso (GOMES, 2007, p. 169).

O uso¹⁰⁵ da qualidade dos bens ambientais não ocorre somente de forma imediata e necessariamente ligado a uma parcela material desse bem; se, hipoteticamente, houver a percepção de sua importância para além do suporte físico, é possível então vislumbrar a qualidade do bem *indiretamente*, já que nessa análise não são bens apropriáveis.

Gomes (2007) bem sustenta que a utilização dos bens naturais, na sua dimensão imaterial, remete ao uso coletivo, afastando-o do atrelamento à propriedade privada ou ao simples usufruto:

É a já conhecida cisão entre propriedade e uso, prevista em diversos diplomas civis. A utilização dos bens naturais, na sua dimensão imaterial, reconduz-se à figura do uso coletivo e não da propriedade ou do usufruto: não é uma propriedade coletiva, em virtude da inapropriabilidade dessas qualidades imateriais; não é um usufruto, porque as qualidades imateriais de tais bens não são susceptíveis de comércio [...].

O uso colectivo é uma realidade que fica à margem da regulação inscrita no CCP¹⁰⁶, porque não se aplicam nem as regras relativas à constituição (o uso colectivo das qualidades imateriais dos bens ambientais é essencial à sobrevivência humana, filiando-se no costume), nem as relativas à extinção (o limite não é fixado a partir do tempo de vida dos usuários – que se renova sucessivamente em cada nova geração -, mas antes depende da existência do próprio bem utilizado) (GOMES, 2007, p. 171).

A ideia do uso coletivo, que dá respaldo a um dever de solidariedade agroambiental, não é objeto de regulação pelas leis civis portuguesas, como

¹⁰⁵Sob o ponto de vista do direito civil, uso "é o direito real que, a título gratuito ou oneroso, por ato *inter vivos* ou *causa mortis* autoriza uma pessoa a retirar, temporariamente, de coisa alheia (móvel ou imóvel), todas as utilidades para atender às suas próprias necessidades e às de sua família (DINIZ, 2003, p. 928).

¹⁰⁶Código Civil Português.

observou a autora, já que quanto à constituição e extinção distingue-se de outras formas de uso.

Também o CCB não faz referência ao tema em seu art. 1412 e seguinte.

A CFB, ao tratar do meio ambiente em seu art. 225, considera-o "uso comum do povo", mas no caso dos bens ambientais alimentares, não devem ser entendidos como bens públicos (como previsto no art. 99, inciso I do CCB), pois são, em realidade, difusos.

Acerca, ainda, dos bens de uso comum, estabelece De Miranda uma delimitação:

O uso comum não toca em igual medida a todos. O dono ou possuidor dos terrenos ribeirinhos tem *plus*, que lhe vem de causas objetivas. O direito de todos é o mesmo; o elemento fático da situação do terreno é que dá ao dono ou possuidor do terreno ribeirinho oportunidade de tirar maior proveito do uso comum. O seu interesse é por isso mais intenso (DE MIRANDA, 1970, p. 138).

Gomes (2007) assinala, ainda, que, no âmbito imaterial, o uso é meramente um interesse de fato, que só se densifica juridicamente se os bens ambientais forem considerados coletivos, pois há motivos jurídico-políticos para tratar da utilização das qualidades desses bens:

Na sua vertente imaterial, os bens naturais são usáveis por todos, sem determinação de parte e prescindindo de título específico – o que é suficiente para conferir ao uso a natureza de interesse de facto, mas insuficiente para densificar um direito. Por isso, são bens coletivos, em virtude da disseminação das suas potencialidades de aproveitamento por um conjunto indeterminável de pessoas. O caráter transfronteiriço, não dos suportes físicos de alguns desses bens, mas da difusão de suas qualidades extrínsecas, impede a identificação, à partida, de um universo estanque de usuários; porém, há motivos jurídico-políticos que visam operacionalizar a noção de interesse na utilização das qualidades do bem [...].

O uso ou aproveitamento das qualidades imateriais dos bens naturais, não se traduz em utilidades físicas, palpáveis – essas decorrerão da dimensão material dos bens naturais, da sua natureza de coisas corpóreas. O uso de bens naturais na sua dimensão imaterial resulta de uma fusão entre o homem e a natureza [...] o que retrata um interesse da colectividade, que é o equilíbrio ecológico (GOMES, 2007, p. 172-174).

Em suma, "o objecto do dever de proteção do ambiente traduz-se na protecção da integridade dos vários bens ambientais naturais tomados na sua dimensão imaterial (v.g., pureza do ar, capacidade agrícola do solo, possibilidade de reprodução das espécies), integridade que se constitui a base do equilíbrio ecológico global" (GOMES, 2007, p. 174).

Entender os bens ambientais naturais na sua dimensão imaterial possibilita a construção de um dever inspirado no equilíbrio ecológico, que se reflete no plano concreto, material, em diversas obrigações concernentes à sua proteção.

Quando tais bens ambientais possibilitam a consecução da alimentação humana, é possível então trabalhar com a ideia de bens ambientais imateriais alimentares.

3.1.2 Uso coletivo de bens ambientais naturais alimentares e direito de propriedade

O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com a responsabilidade relativa ao uso coletivo do bem ambiental. Mas esta ideia supõe atentar para considerações acerca da natureza da propriedade em estudo.

Discute-se a coincidência ou não de uso público de um bem ambiental e o direito de propriedade pública ou privada do suporte físico desse bem.

Como explicita Gomes (2007):

pode haver coincidência entre a propriedade pública do suporte físico do bem natural e o uso público das qualidades desse bem, *maxime* no caso dos bens naturais afectos ao domínio público, caracterizados pelo uso coletivo a que estão adstritos, nesse caso, utilidade material, mesmo sem expressão pecuniária; também se tem em vista que a potencialidade de uso coletivo das águas de um rio pertencente ao domínio público assemelha-se à susceptibilidade de uso de outros bens ambientais naturais não afectos àquele domínio, por qualquer pessoa (GOMES, 2007, p. 175-176).

Trata-se de usos em todos os casos, mas em situações distintas, pois não ocorre integração no domínio público de todos os bens ambientais naturais (veja-se os inúmeros casos de domínio particular de fazendas, granjas, sítios etc.), mas mesmo nesses casos de domínio formal particular, há efeitos ambientais imateriais, indivisíveis, que necessariamente incidem sobre os deveres do proprietário particular.

O que ocorre, em verdade, segundo a autora:

é a inapropriabilidade intrínseca dos bens naturais na sua dimensão imaterial, como pressuposto da qualificação como bens coletivos, embora o uso individual de bens coletivos seja sempre possível, quer estes estejam na esfera de propriedade pública, quer integrem a propriedade privada. Nesse sentido, como o uso efectivo das qualidades imateriais dos bens ambientais não pressupõe um contacto directo com o suporte físico destes, a diferenciação entre propriedade pública (no sentido amplo, que compreende a propriedade colectiva) e privada, pouco ou nada relevaria (GOMES, 2007, p. 177).

O que parece ser relevante nessa relação entre direito de propriedade e bens coletivos é a desídia na conservação do patrimônio natural por parte do proprietário, seja ele uma entidade pública ou privada.

Nesse sentido, conforme Dworkin, "os indivíduos têm direitos quando por alguma razão, um objetivo comum não configura uma justificativa suficiente para negar-lhes aquilo que, enquanto indivíduos, desejam ter ou fazer, ou quando não há uma justificativa suficiente para lhes impor uma perda ou dano" (DWORKIN, 2002, p. XV, *Introdução*).

Para Dworkin, a *melhor justificativa* é base do direito. O uso de bens ambientais naturais frente ao direito de propriedade pode ser discutido neste plano.

Então, apoiado na ideia do autor, se um objetivo comum (por exemplo, o respeito genérico aos contratos, no caso, a discussão se é ou não correta interpretação de um contrato de compra e venda do imóvel rural) não configura uma justificativa suficiente para negar-lhes aquilo que, enquanto indivíduos, desejam ter ou fazer (no caso, por exemplo, o exercício do direito de propriedade), o direito lhes assiste; mas, se há uma justificativa suficiente em contrário (a proteção dos bens ambientais alimentares, exemplificativamente, em caso de degradação do bem), poderá haver a imposição de perda ou dano (limitação ao direito de propriedade).

Assinala Mattos Neto (2010, p. 98), no mesmo sentido, que "o Direito brasileiro, e assim as legislações do mundo contemporâneo, incluem a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente como um dos fatores de qualidade que predica o direito de propriedade do imóvel rural".

Então, adaptando as ideias dos autores citados para a temática estudada, em eventual discussão jurídica só prevalecerá o direito de propriedade (no qual o proprietário possa gozar dos seus atributos livremente), se o objetivo comum da preservação dos bens ambientais alimentares não fornecer uma justificativa suficiente para impor perda ou dano ao proprietário.

Em caso de imposição de perda ou dano, deve-se ponderar se se aplicam as diversas modalidades de sanção, como multa até desapropriação.

Como explica Gomes (2007):

A Natureza é, além do *habitat* de várias espécies animais e vegetais, fonte de sustento vivencial e econômico do homem, o que significa, por um lado, que a proibição de utilização, total ou parcial, de um determinado bem ambiental há-de reservar-se para as situações em que a intervenção atinge níveis de agressão tão insuportáveis que compromete a continuação da sua existência ou possibilidade de regeneração. Por outro lado, a conformação de especiais deveres de cuidado no tratamento dos suportes físicos dos bens ambientais é, em grande parte das situações, onerosa, por isso se devendo fazer apoiar de auxílios pecuniários ou outro tipo de contrapartidas – em nome da justa repartição de encargos públicos com a manutenção de um bem coletivo -, pelo menos nos casos em que o proprietário não consiga cobrir tais despesas com os proventos da actividade de exploração daqueles bens (GOMES, 2007, p. 177-178).

No Brasil, se tem recentes medidas de incentivo pecuniário, instituídas para a preservação ambiental, como o programa Bolsa Floresta.

A exploração econômica do imóvel rural obedece à função social da propriedade, já consagrada em muitos países. Destaque no direito brasileiro para o requisito da proteção ambiental que compõe esta função, nos termos do previsto pelo art. 186, inciso II, da CRB. A desapropriação sanção do imóvel que não cumpre a função social é prevista no art. 184 da CRB.

A Lei nº 8.629/93, que regulamentou os dispositivos constitucionais acerca da reforma agrária, previu em seu art. 9°, inciso II, §§ 2° e 3°, que a *utilização adequada dos recursos naturais* ocorre quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade e a *preservação do meio ambiente*, e corresponde à manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

Também no ordenamento brasileiro há outros importantes institutos jurídicos que condicionam o uso de bens ambientais naturais no plano do direito de propriedade.

Destaca-se no âmbito das Unidades de Conservação da Natureza (regidas pela Lei nº 9985/2000) a Reserva Extrativista, pela qual se compatibiliza exploração econômica com benefícios sociais, sem perder de vista a preservação ambiental.

O art. 18 da referida lei prevê que a Reserva Extrativista é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.

O regime jurídico brasileiro das Reservas Extrativistas consideram-nas de domínio público, com uso concedido às populações extrativistas tradicionais, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas, conforme previsto no §1° do mesmo art. 18. O Poder Público deve celebrar contrato de concessão de direito real de uso e termo de compromisso a ser firmado com as respectivas populações tradicionais, em obediência ao art. 4° do Decreto 98.897/90, que dispõe sobre as Reservas Extrativistas, e art. 13 do Decreto n° 4340/2002, que regulamentou o Sistema de Unidades de Conservação.

Veja-se que o direito real de uso para a concessão do espaço territorial é porque o solo, a floresta, os recursos naturais disponíveis são considerados de domínio público e, em consequência, poderá haver a rescisão do contrato quando houver dano ao meio ambiente na área afetada.

Então, no caso das Reservas Extrativistas, as populações não exercem o direito de propriedade em sua plenitude, limitando-se a um condicionado direito real de uso, este com ênfase na proteção ambiental.

A discussão sobre se a titularidade pública seria o melhor meio para salvaguardar os bens ambientais naturais, é fértil. Embora obrigado por lei 107, nem sempre se tem o resultado esperado da atuação estatal. Por isso, Gomes (2007) defende a possibilidade de "conceber mecanismos de gestão de áreas cuja

_

¹⁰⁷Em Portugal, vide artigos 9° ("São tarefas fundamentais do Estado: [...] e) Proteger e valorizar o patrimônio cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correto ordenamento do território") e 66°/2 da CRP.

utilização obrigue à assunção de especiais deveres de conservação e promoção dos valores ambientais, a desenvolver por privados em regime de concessão (de exploração), desde que tal gestão pudesse constituir um objeto economicamente atractivo" (GOMES, 2007, p. 179).

No Brasil, sob essa visão, já existe a Lei de Gestão de Florestas Públicas (nº 11.284/2006)¹⁰⁸.

3.1.3 Interessados no uso e obrigados à proteção dos bens ambientais naturais alimentares: da amplitude à delimitação jurídica

À guisa de recapitulação, o objeto de proteção do dever de solidariedade agroambiental são os bens ambientais alimentares sob o ponto de vista da sua imaterialidade, objeto de uso coletivo e compatível tanto com o domínio corpóreo privado ou público.

Os sujeitos do dever são simultaneamente os interessados no uso desses bens. Tratando-se de bens coletivos, os bens ambientais naturais, na sua dimensão imaterial, são usáveis por todos os habitantes do planeta, que por isso estão naturalmente obrigados à sua gestão racional (GOMES, 2007, p. 180).

Mas como o mundo jurídico não vislumbra a curto ou médio prazo a prevalência do internacionalismo, a dimensão imaterial dos bens ambientais e respectivos usuários, dependem de afirmação interna nos Estados.

Os interessados no uso e/ou usuários desses bens estão sujeitos a normas internas de cada país; e também são "sujeitos sobre os quais recai o dever de protecção do ambiente" (GOMES, 2007, p. 180), esteio da solidariedade agroambiental.

_

¹⁰⁸"Conservar a cobertura vegetal das florestas brasileiras, por meio da melhoria da qualidade de vida da população que vive em seu entorno e do estímulo à economia formal com produtos e serviços oriundos de florestas manejadas, é o principal objetivo da política de concessões florestais, implementada pelo Governo Federal a partir de 2006. A Lei n⁰ 11.284/2006 instituiu o Serviço Florestal Brasileiro, criou a possibilidade da concessão de áreas de florestas públicas. Desde 2006, o governo pode conceder a empresas e comunidades o direito de manejar florestas públicas para extrair madeira, produtos não madeireiros e oferecer serviços de turismo. Em contrapartida ao direito do uso sustentável, os concessionários pagam ao governo quantias que variam em função da proposta de preço apresentada durante o processo de licitação destas áreas". (FLORESTAI, 2012, não paginado).

Ainda são delimitados, juridicamente, em relação à possibilidade de defesa jurisdicional da integridade dos bens ambientais naturais, a partir de três ordens, segundo Gomes (2007):

a) a territorialidade do direito, que obsta que um estrangeiro pretenda agir judicialmente em defesa de um bem natural situado em outro país; b) inexistência de uma instância jurisdicional ambiental internacional; c) no caso da Comunidade Européia, da não admissibilidade de alargamento de legitimidade processual nas instâncias comunitárias para defesa de interesses coletivos.

Quer-se dizer que o círculo da comunhão de interesses que fundamenta os bens ambientais naturais como bens de uso coletivo deve ser visto, juridicamente, numa lógica de titularidade de direitos de ação jurisdicional, que viabilize a defesa das qualidades imateriais desses bens.

Nesse sentido, exemplificativamente, Mattos Neto considera que o meio ambiente amazônico sadio e ecologicamente equilibrado é direito difuso da sociedade brasileira, insculpido no art. 225 da Constituição Federal, alçado à condição de cláusula constitucional pétrea (MATTOS NETO, 2010, p. 85), e defensável juridicamente por essa sociedade.

No que tange à legitimidade popular procedimental e jurisdicional para a defesa de interesses transindividuais a cidadãos nacionais portugueses, Gomes (2007) entende ser inadequada para o caso em exame, se acaso não forem feitas algumas ressalvas de natureza restritiva (GOMES, 2007, p. 182).

Para a autora:

A constatação de que o instituto da legitimidade popular para a defesa de interesses coletivos ancora-se na susceptibilidade de *fruição* do bem objecto da actuação, procedimental ou jurisdicional, nada tendo a ver com a titularidade de direitos políticos, os quais, em Portugal, justificam a possibilidade de controle da legalidade estrita propiciada pelo instituto da *ação popular correctiva*, sediado no nº 2 do art. 55 do Código Português do Processo nos Tribunais Administrativos, significando que o art. 2º/1 da Lei Portuguesa nº 83/95 e o art. 52/3/a da CRP, devem ser objeto de uma redução teleológica da expressão "direitos políticos" para fins de legitimidade ativa ambiental. É mais natural que a integridade do bem ambiental seja defendida por aqueles que mais de perto dele (quando se identifique um suporte físico), ou da fonte geradora do dano, se encontram. Então, a noção de interessados no uso de bens ambientais naturais, estejam eles no território português ou apenas

suscetíveis de aproveitamento qualitativo nesse espaço, deve ser de todos que demonstrem a susceptibilidade de fruição do bem alvo ou ameaçado de lesão proveniente de fonte interna, além de ser reconhecida às associações de defesa do ambiente e ao Ministério Público¹⁰⁹.

A partir dessa noção, tem-se que os obrigados ao dever de proteção do ambiente são os mesmos interessados no uso (ou usuários). O entendimento é que à capacidade genérica de gozo dos bens ambientais naturais enquanto bens de uso coletivo, corresponde uma obrigação genérica de preservação das qualidades daqueles bens, na medida do razoável. Mas, se todos os usuários do ambiente estão vinculados à sua defesa, a conformação dessa obrigação variará consoante as actividades especificamente desenvolvidas pelos sujeitos, que em Portugal encontra abrigo no art. 66°/1, 2ª parte da CRP, ancorado ainda no princípio da proporcionalidade (GOMES, 2007, p. 185).

Como exemplos dessa assertiva, apenas os produtores agrícolas têm a obrigação de não utilizar pesticidas e compostos químicos nas lavouras alimentares e que venham a ser comprometedores do solo (veículo alimentar) e dos produtos hortifrutícolas (o alimento em si), com possibilidades de consequências mediatas danosas para a saúde dos consumidores. Os proprietários de empresas de pesca e pescadores autônomos ou em cooperativas, apenas, têm o dever de disponibilizar frutos do mar para consumo do mercado, obtidos por meio de práticas que salvaguardem a sua reprodução ou que não causem impacto grave no habitat marinho e nos rios, como pesca de arrastão ou por meio de explosivos d'água; ou a qualquer pessoa despejar produtos tóxicos nas águas de um rio110; ou no caso da região Amazônica, de produtores de açaí ou do derivado da sua palmeira, o palmito, utilizarem, no primeiro, os procedimentos de pasteurização adequados para evitar o produto com o protozoário *Trypanosoma cruzi*, responsável pelo mal de Chagas, e transmitir a doença infecciosa para quem consumi-lo e, no segundo, ofertar ao mercado, palmitos embalados sem os conservantes necessários, a ponto de tornálos impróprios.

Mas ainda uma questão parece bem significativa para essa problemática: a repercussão dos deveres de proteção dos bens ambientais alimentares. Na agropecuária, é o caso da segurança da cadeia alimentar. Se desenvolvida de maneira clandestina, por exemplo, em área de preservação ambiental, provocará um

-

¹⁰⁹Vide especificamente as Normas Portuguesas: art. 2°/1 da Lei n° 83/95 e 26°-A do CPC.

¹¹⁰ Exemplo de Gomes (2007).

impacto negativo em todo o seu entorno, afetando o equilíbrio ecológico inevitavelmente.

No Pará, foi firmado:

pacto antidesmatamento proposto pelo Ministério Público Federal no Estado (assinado pelo governo do Pará, pela Federação das Associações de Municípios do Estado do Pará (Famep) e pela Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Pará (Faepa) [...]. Cerca de 80 empresas que assinaram acordo pelo desmatamento zero no Pará — entre elas alguns dos maiores frigoríficos do país, como o Bertin e o Minerva — comprometeram-se a só fazer negócios, a partir de 01/03/2011, exclusivamente com proprietários rurais que tenham pedido o licenciamento ambiental ou cujas propriedades estiverem localizadas em municípios que também assinaram o acordo pelo fim do desmatamento ilegal [...]. Além de não realizar transações comerciais com fazendas que não cumprirem prazos ou que já estiverem com os prazos esgotados (fazendas localizadas nos municípios que não aderirem ao acordo), os empresários também se comprometeram a não negociar com proprietários rurais que promovam trabalho escravo, invasão a terras públicas e outros crimes. (PRPA, 2013, não paginado).

Considera-se bastante relevante a cruzada do Ministério Público Federal brasileiro no combate à "cadeia alimentar pirata", ou seja, em busca da regularização da criação de bovinos em determinadas áreas, que ocorre em muitos casos, com a derrubada criminosa da mata, com efeitos ambientais severos, produção enfim que serve ao consumo alimentar humano em muitas cidades da região, sem garantias sanitárias.

Há outros instrumentos como "selo de qualidade", que atesta a origem legal da carne, nesse sentido. Mas certamente medida ainda insuficiente para a imensidão da região.

O outro caso, na agricultura, é o do perigo do progressivo domínio do mercado das sementes transgênicas, monopolizadas por um único conglomerado transnacional.

Os alimentos obtidos a partir de sementes alteradas laboratorialmente, cujo DNA não é compreendido pelos organismos humano ou animal, arrastam interrogações que não compreendemos antecipadamente. Foi assim que se alimentaram herbívoros com rações à base de carne e se rompeu uma lei da natureza. Esta

experiência foi um dos motivos apontados para o surto da doença das vacas loucas¹¹¹ (DEUSDADO, 2012).

Em ambos os casos, é possível considerar-se que os sujeitos responsáveis pelas práticas não observaram o dever de proteção dos bens agroambientais, pois se utilizando de uma parcela desses bens enquanto bens coletivos (florestas e solo) causaram (e vem causando) graves danos aos mesmos.

Considera-se que o conteúdo concreto do dever fundamental de proteção do ambiente é, pois, determinado "em razão das actividades do destinatário, nomeadamente do potencial lesivo do exercício de sua atividade – profissional ou outra – para a integridade das componentes ambientais naturais, podendo esse dever revestir-se de vários graus de intensidade" (GOMES, 2007, p. 186). Daí a possibilidade de enquadramento dos casos referidos serem um exercício teórico interessante para o problema do dever ambiental.

3.2 Estrutura do dever de solidariedade agroambiental

Gomes (2007) considera que "quando se analisa a estrutura do dever de protecção ao ambiente", ligado à solidariedade agroambiental, "percebe-se que se manifesta a partir de vários graus de intensidade do seu conteúdo, evidenciando diferentes tipos de normas, sanções, ou mesmo, quanto a estas, apresentar possíveis omissões normativas ou administrativas".

O objeto do dever é uno – a integridade dos bens ambientais naturais voltados à alimentação, mas revela-se de formas diversificadas.

Gomes (2007) compreende que:

O dever fundamental de proteção do ambiente metamorfoseia-se em função do elemento natural cuja proteção está, em concreto, em causa; intensifica-se em razão do grau de degradação a que está exposto o bem ou em virtude do potencial lesivo da actividade desenvolvida (ou ambos); há então o dever de respeito pelas normas proibitivas ou normas de proibições mais específicas para determinados ramos de actividades ou ainda normas de imposição de condutas ativas; quanto ao incumprimento do dever, pode não

_

¹¹¹Deusdado, Daniel, *Ditadura chegou ao campo*, Jornal de Notícias, Lisboa, 04-12-2012. Embora não se considere notícia como fonte científica, mencione-se esta pela gravidade dos fatos que aduz. Fornece um caminho para investigação muito interessante, a partir de trabalhos científicos de Cristina Sales, médica do Porto, em Portugal.

haver nenhuma reação (norma *imperfecta*), mas também consubstanciar-se numa coima, com ou sem sanções acessórias, ou eventualmente revestir carácter penal (GOMES, 2007 p. 186-187).

O dever de solidariedade agroambiental apresenta então exigências de prestações positivas e negativas, tanto do estado, quanto de particulares. Ao estado cabe a produção de normas que consagrem o dever da abstenção de práticas que possam levar ao esgotamento dos recursos agroambientais (negativas), de suportação de práticas ambientais pelo sujeito às quais normalmente não seria obrigado, e a promoção de políticas que traduzam a preservação do bem agroambiental (positivas).

Essa complexa estrutura de princípios e normas, então, é que configura a estrutura do dever de solidariedade agroambiental, cujas obrigações basicamente revelam-se de três formas: *non facere*, de *pati* e de *facere*, todas ancoradas em princípios constitucionais que possibilitam a sua existência.

3.2.1 Obrigações de non facere, de pati e de facere

As obrigações de *non facere* manifestam-se em regra por normas proibitivas¹¹², correspondendo ao que se denomina como "nível mínimo de deverosidade ambiental", ou seja, na abstenção de provocar danos significativos num bem de uso coletivo (GOMES, 2007, p. 188)¹¹³.

Busca-se evitar o desatendimento a proibições legais ou regulamentares de forma grave, inadmissível ou considerável, danosa para bem ambiental, podendo incorrer o responsável em diversas sanções, que devem corresponder à gravidade das infrações.

As de *pati* são obrigações de suportar. Nesse sentido, são as limitações e encargos concernentes à preservação dos bens agroambientais.

¹¹³Segundo a autora, "nível mínimo de deverosidade ambiental" exige a passividade ao sujeito, o lado negativo do dever, nada tem a ver com a hipotética irrelevância da prática do comportamento proibido.

¹¹²Em Portugal, exemplo de norma proibitiva é o art. 13°/1 do DL n 78/2004 citado por Gomes (2007). A norma prevê o seguinte: "É expressamente proibida a queima a céu aberto de quaisquer resíduos, na acepção do DL n° 239/97, bem como de todo o tipo de material designado correntemente por sucata".

Há ainda as obrigações de *facere*, que compõe a estrutura do dever de solidariedade agroambiental.

Sobre este tipo de obrigação, entende-se que:

Todo ato positivo, todo *facere*, pode ser prestação, salvo impossibilidade ou ilicitude [...].

As prestações positivas, que são as de fazer, incluídas as de dar, podem ser de atos pessoais ou de objetos. Aquelas consistem em atos de ordem física, estrito senso, ou em atos de ordem psíquica (DE MIRANDA, 1984, p. 73).

Para este trabalho, as obrigações de *facere* estão mais ligadas a prestações de atos pessoais, especificamente atos de ordem física, ligados à preservação dos bens agroambientais.

Questão intrigante são os limites da obrigação de fazer, ou, até onde se poderia exigir tal prestação. Segundo De Miranda:

As obrigações de fazer somente podem ir até onde o homem física ou psiquicamente pode chegar. "Poder chegar" está aí em vez de: pode, conforme os meios de que o homem no momento, dispõe, chegar a fazer (*Ultra posse nemo obligatur*) (DE MIRANDA, 1984, p. 74-75).

Esta assertiva confirma o que foi discutido acerca do problema das limitações do uso dos bens naturais pelas gerações atuais em relação às futuras, ou seja, não se pode exigir mais das presentes gerações, além do que seja possível para a sua sobrevivência com dignidade e além do que o conhecimento contemporâneo possa fundamentar.

De outro prisma, o poder público também possui obrigações de *facere*, notadamente a adoção de normas ordinárias e políticas públicas que objetivem a concretização de normas programáticas e princípios constitucionais.

3.2.2 Regime principiológico do dever de solidariedade agroambiental

Neste subitem será abordado o problema dos princípios no contexto do dever agroambiental, com a qual se presente finalizar a presente monografia.

Faz-se necessário, então, que se estabeleçam as justificativas pelas quais seja possível tratar, ao fim e ao cabo, de um dever jurídico agroambiental.

O que procura sustentar o trabalho é que há efetivamente a possibilidade de que um princípio como a solidariedade consagre deveres e, no caso presente, seja delimitado ao campo das atividades agrárias e ao meio ambiente.

Inicialmente, com base em Dworkin (2005), entende-se por princípio um padrão que deve ser observado, não porque vá promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável, mas porque é uma exigência de justiça ou equidade ou alguma outra dimensão da moralidade (DWORKIN, 2005, p. 36¹¹⁴).

Antes de configurar-se como perspectiva econômica, política ou social, a solidariedade traduz-se mesmo por seu sentido de justiça embebida de moralidade. Por certo que então o dever de solidariedade se aproxima de uma moralidade ligada à ética ambiental.

A denominada teoria dos princípios, que foi objeto de estudos de Alexy, considera que:

Os princípios são normas que ordenam que algo se realize na maior medida possível, de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas. Como consequência, os princípios são mandados de otimização que se caracterizam pelo fato de que podem ser cumpridos em diferentes graus e de que a medida ordenada na qual devem cumprir-se não só depende das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. No âmbito das possibilidades jurídicas se determina pelos princípios em sentido contrário (ALEXY, 2003, p.95).

As possibilidades fáticas e jurídicas são determinantes para o efeito dos princípios e os diferentes graus em que podem ser otimizados. As primeiras parecem traduzir questões políticas, econômicas, sociais que podem vir a influenciar na otimização. E no caso das possibilidades jurídicas, dá-se a colisão de princípios.

Existe uma relação necessária entre o dever ser ideal, quer dizer, entre o princípio como tal, e o mandado de otimização, enquanto regra, já no plano das possibilidades fáticas e jurídicas. O dever ser ideal implica o mandado de otimização e vice-versa. São duas caras de uma mesma moeda. [...] O mandato de otimização já está contido no conceito mesmo de princípio (ALEXY, 2003, p. 109-110).

¹¹⁴O autor distingue princípio de política, para quem esta significa "aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade".

Essa teoria dos princípios consideraria a solidariedade uma normativa que ordena a sua concretização de acordo com possibilidades tanto fáticas quanto jurídicas – aí a possível colisão com outros princípios, como os relativos à propriedade privada e à livre atividade econômica.

Para Alexy (2003):

A resolução de problemas ligados à colisão de princípios reside numa percepção de relação de precedência entre os princípios relevantes, condicionada às circunstâncias do caso concreto; depreender qual princípio tem um peso maior e prioridade sobre outros, mas cujo juízo pode ser o contrário sob outras condições (ALEXY, 2003, p. 99).

A solidariedade, enquanto princípio, pode ser posta à prova frente a outros princípios e "o que for considerado como de mais prioridade, significa também que se deve aplicar a consequência jurídica prevista por ele. Pode generalizar-se como uma lei de colisão" (ALEXY, 2003, p. 99-100)¹¹⁵.

Esse caminho possibilitaria que as "consequência jurídicas" ligadas ao princípio da solidariedade pudessem ser aplicadas, na hipótese de uma colisão com outro princípio, na qual a solidariedade apresentasse uma relação de precedência ou um peso maior, como seria o caso da oposição entre produção alimentar pesqueira e a necessidade da reprodução dessas várias espécies.

Entretanto, deve-se lembrar, segundo Alexy (2003), que:

A lei de colisão expressa o fato de que entre os princípios de um sistema não existem relações absolutas de precedência, mas unicamente relações de precedência condicionada, onde se estabelece uma regra construída por ocasião de um caso concreto (ALEXY, 2003, p. 100).

Por certo que as consequências jurídicas da solidariedade como princípio precedente podem constituir um dever jurídico, como os relativos à plurifuncionalidade da SAN no meio ambiente. Já existem várias normas que refletem essa possibilidade, como as relativas aos deveres relativos à função social

_

¹¹⁵"Ley de colisión, según la cual as condiciones bajo las cuales un principio tiene prioridad frente a otros, constituye nel supuesto de hecho de una regla que expressa la consecuencia jurídica del principio que tiene prioridad".

da propriedade, no que concerne à atividade agrária necessariamente vinculada à preservação ambiental.

Então, com base em Alexy (2003), se os princípios são *razões necessárias* para as regras, diga-se também que o são para os deveres jurídicos, uma vez que entre estes (princípio e dever) há umbilical relação, como se percebe, ligados pela otimização.

A solidariedade, enquanto princípio (dever ser ideal), possui então relação necessária com o mandado de otimização (enquanto regra), que se quer traduzir em dever ambiental; precisamente aqui, defende-se um dever ambiental autônomo, sem uma contrapartida de um pretenso direito a ele correspondente, como já há muito foi concebido por estudos do dever, demonstrados nesse trabalho.

Tem-se que Alexy fornece referencial para a consecução do dever a partir dos princípios; mas é Dworkin que aqui se torna indispensável, ao emprestar o pensamento de que o princípio deve ser observado porque é uma questão de justiça - aqui, *solidária*. Então, devem-se preservar os bens ambientais alimentares por uma questão de justiça solidária.

Nesse sentido, exemplificativamente, se um determinado grupo empresarial agropecuário utiliza técnicas que aumentem a produção de alimentos, mas que também nessa ação haja incertezas quanto à integridade regenerativa do solo para futuras culturas, em semelhante qualidade e quantidade alimentar, como diria Dworkin, essa seria uma razão que o direito levará em consideração ao decidir se deve manter essa produção, sendo uma questão de justiça.

Para Dworkin;

Pode haver outros princípios ou outras políticas que argumentem em outra direção [...]. Se assim for, nosso princípio pode não prevalecer, mas isso não significa que não se trate de um princípio de nosso sistema jurídico, pois em outro caso, quando essas considerações em contrário estiverem ausentes ou forem de menor força, o princípio poderá ser decisivo (DWORKIN, 2005, p. 41-42).

Depreende-se que é fundamental a consideração dos princípios como fenômenos inerentes ao sistema jurídico e também para a própria busca da justiça.

Enfim, pode-se afirmar, a partir dessa constatação, que a solidariedade é um princípio ético e jurídico, que fundamenta um dever agroambiental ligado à proteção atual dos bens alimentares, sem perder de vista as repercussões futuras.

Além do dever de solidariedade agroambiental ser uma questão política, econômica e social, é, mais amplamente, uma dimensão da própria justiça.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As considerações finais de uma tese apresentam dificuldades metodológicas próprias, que decorrem do necessário processo de reflexão acerca do tema tratado.

Implica em avaliar se os objetivos propostos no trabalho foram alcançados, assim como se os resultados puderam demonstrar a sua contribuição científica. Fundamentalmente, se foi possível, no caso, considerar-se a SAN e sua plurifuncionalidade no meio ambiente natural, enquanto um fenômeno ligado ao dever jurídico de solidariedade agroambiental.

Apresentam-se então algumas conclusões, maturadas em relação a esse objetivo central.

Preliminarmente, mencione-se que circunstância temporal foi determinante nessas reflexões. Viver no primeiro quartel do século XXI implica em determinadas responsabilidades para a humanidade que não foram relevantes – e nem sequer eram consideradas – em tempos pretéritos.

Referimo-nos à própria responsabilidade para com a ideia nuclear dos direitos humanos, a sua fluída dignidade da pessoa. Das inúmeras repercussões que este princípio possui nos sistemas jurídicos, destaca-se a própria fundamentação da SAN, certamente das mais relevantes. Não apenas pela alimentação em si (tratada pelo recente direito à alimentação), mas ainda pelas implicações em outras vertentes do direito contemporâneo sobre as quais se espraia a SAN.

Considera-se que a SAN existe quando todas as pessoas em todo momento possuem acesso físico, social e econômico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos, que atendam às suas necessidades dietéticas e sejam de sua preferência, para uma vida ativa e saudável; mas, adverte Zeledon, trata-se de um "conceito legal e que impõe obrigações e direitos", principalmente se contextualizado com as responsabilidades referentes aos bens ambientais naturais.

Compreende-se a SAN para além de uma circunstância moral e material, sustentando-se sua posição teórica a partir de características identificáveis com a obrigação e responsabilidade jurídica quanto aos seus efeitos no meio ambiente, já

que deve ser buscado o equilíbrio entre a consecução da SAN e a utilização dos bens ambientais naturais. Este é o principal desafio científico que esta tese procurou discutir.

O entendimento da necessidade de tratamento jurídico da SAN é um considerável avanço científico. A contribuição das obras de Zeledón é fundamental para que outros juristas possam, dentre tantas dimensões que a SAN pode assumir, estuda-la sob esse prisma da responsabilidade e das obrigações que a cercam, essencialmente ocorrências jurídicas.

Foi identificado que a SAN abrange direitos menos amplos, como o direito à alimentação e o direito a estar alimentado, além de manifestações ligadas à soberania alimentar, e transcende mesmo aos direitos sociais, ascendendo de maneira impactante como direito de solidariedade, ultrapassando-se imaginárias fronteiras, divisores, marcos, entre toda a humanidade, pois o problema da insegurança alimentar pode vir a afetar indistintos povos, pelos mais variados motivos, de ordem sanitária, econômica, de política agrícola internacional e, dentre outras, as complexas questões referentes à utilização dos bens ambientais naturais.

A denominada plurifuncionalidade da SAN, certamente, não pode mais ser ignorada.

Fontes de credibilidade científica como as Nações Unidas e a FAO indicam que bilhões de pessoas estão subnutridas no mundo, sofrem com a falta de vitaminas e minerais, e que milhões de crianças morrem anualmente de subnutrição ou doenças relacionadas. Considerando-se que a maioria desses indivíduos é camponesa, mulheres e jovens em áreas rurais e sem acesso a recursos produtivos, tem-se bem a dimensão da relação entre SAN e meio ambiente natural, em integrar essa massa camponesa, excluída socialmente, em processos agroambientais sustentáveis.

Ao direito cabe estudar como deve ser tratada essa relação (SAN e meio ambiente natural), a qual se delineia a partir de dever jurídico de solidariedade agroambiental, que foi examinado detalhadamente e sustentado com base em diversos referenciais teóricos, todas adequadamente identificados.

O tema da alimentação já possui tratamento no direito internacional, considerado em tratados como direito humano básico, notadamente pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, firmado em 1966 e que entrou em vigor em 1976. Mas não significa sua eficácia material e jurídica nos Estados, pois daí decorre questões complexas referentes à relação com o direito interno e as possibilidades de monitoramento da comunidade internacional.

Permanentemente ignorada no Brasil, a responsabilização de autoridades públicas que não prestam contas de sua atuação dos seus deveres em relação à alimentação de segmentos populacionais, necessita de maior objetividade legislativa, com estudos para o estabelecimento de um marco legal claro e integrado com políticas públicas intersetoriais.

Mas a responsabilização, para os fins propostos nesse trabalho, é bastante plausível no âmbito específico de ações ou omissões que envolvam a SAN e o meio ambiente natural. Já se tem base principiológica e um significativo arcabouço legislativo ambiental, como as normas brasileiras referentes à Política Nacional do Meio Ambiente, ao licenciamento ambiental, de adesão internacional (2004) ao Protocolo de Cartagena e normas referentes à temática dos organismos geneticamente modificados, dentre outras.

É necessário ressaltar que a responsabilidade que se defende origina-se do princípio da solidariedade, contemporaneamente formalizado, gerador de obrigações agroambientais que envolvem todos os seres humanos, nacionais ou estrangeiros, com grande conteúdo ético, mas que se projeta para o plano jurídico. É típica característica de fenômeno transdicisciplinar, sendo trabalho da academia a construção de uma teoria única (SAN) a partir de conhecimentos antes autônomos.

Ligada à solidariedade, essa teoria exige forte convergência política internacional e nacional, sob pena de redundar apenas em comportamentos morais, ao alvedrio de cada governo, que não seria SAN, mas filantropia, assistência social ou eventualmente um primário direito a estar alimentado ou de não passar fome. De fato, nesse caso, a política se antepõe ao direito.

Não se perca de vista que a solidariedade é princípio dos mais antigos. Foi construído a partir da sabedoria grega e romana, com contornos ligados à virtude e

à amizade cívica. Teve na Idade Média a influência de teóricos cristãos, o que possibilitou a sua difusão no âmbito da moral religiosa, renovando-se também com o Renascimento e as utopias políticas que defendiam a igualdade entre os homens em estados imaginários, até aproximar-se da política e do direito durante o processo revolucionário francês, e quando confrontada com o surgimento da Economia Política, no século XIX, exigiu estudos para sua defesa como valor superior político e normativo, em oposição às teorias liberais, já se considerando então como solidariedade moderna, relevante para sustentar os objetivos propostos nesse trabalho.

Em essência, atender à solidariedade significa observar o *todo*, não no sentido político totalitário ou centralizador, mas para além de interesses meramente individuais ou coletivos, em que há o interesse mais amplo, que traduz a importância de todos os seres humanos, sem qualquer distinção, considerando-se a diversidade.

A discussão a respeito da solidariedade deve avançar entre os juristas. Há várias razões para tanto: emerge dos direitos humanos como valor superior, contrariamente ao individualismo, possibilita o desenvolvimento dos direitos difusos, está prevista em Constituições de Estados na comunidade internacional, o que por si só já afeta decisivamente o trabalho de interpretação constitucional. Além dessas questões, os estudos de sua integração com os valores liberdade e igualdade são possibilidades quase infinitas de trilhar caminhos que levem à efetivação dos direitos humanos, pelas limitações e equilíbrio constitucional que devem prevalecer entre esses valores.

Nesse sentido, a abordagem teórica da solidariedade que revela sua importância é a ideia de se chegar à efetivação de direitos humanos partindo do dever jurídico solidário, com alto conteúdo ético, mas sendo esse autônomo em relação a eventuais direitos, pois na contemporaneidade este dever é baseado nos próprios fins da sociedade democrática, com densidade jurídica garantida por princípios constitucionais, normas materiais e processuais.

É o princípio da solidariedade que possibilita a percepção do fenômeno da plurifuncionalidade da SAN. Se as ações ou omissões decorrentes podem impactar de maneira significativa o meio ambiente natural, suscita-se um dever de

solidariedade, a princípio, de todos em relação a todos, no que diz respeito aos bens ambientais voltados à alimentação, ou bens considerados agroambientais.

As conclusões acerca do dever jurídico nesse contexto aproximam-no da ética ambiental. Desde sua fase remota, no pensamento grego e na escolástica medieval, nas quais era associado à moral, ou ofuscado pelo direito subjetivo sob os auspícios da progressiva segurança jurídica desenvolvida nas teorias contratualistas, o dever jurídico contemporaneamente se carrega de sentido quando incorpora e exige valores ligados à ética solidária. É uma tese que procura afastar a possibilidade de prevalecerem concepções teóricas individualistas ou de interesses de algumas categorias ou classes sociais, pois a relação SAN e meio ambiente natural, requer predominantemente valor ligado à ideia de que a alimentação humana deve ser necessariamente garantida com a preservação dos bens agroambientais, sob o risco de graves ocorrências de insegurança alimentar que rompem as barreiras fronteiriças entre os povos.

Procura-se estabelecer base teórica para sustentar a importância da ética pública na observância a (esse) direito, de compreensão e aceitação do dever jurídico solidário da plurifuncionalidade da SAN, a considerar-se que a preservação dos bens agroambientais está intrinsecamente ligada ao bem-estar, à justiça e à felicidade de todos indiscriminadamente, pois possibilita a produção alimentar permanentemente, que faz parte do conjunto de objetivos ou fins a serem realizados pelo poder público e sociedade civil, também por meio do direito.

O dever jurídico baseado nessa ética pública foi trabalhado para ir além da ideia de convencimento meramente "externo" do sujeito e compreender que é possível o direito, em certos casos, apresentar características de um convencimento racional ligado à natureza da solidariedade, que implica em conceber eticamente que todos podem usufruir determinados benefícios ou, em sentido inverso, sofrerem conjuntamente certas consequências.

Outra reflexão pertinente é que a tese fincou seu alicerce na integração relativa entre direito, moral e política, que defende a autonomia e independência relativa em determinados aspectos dessas ordens e sua coincidência necessária em outros, como sustenta Dworkin, em suas considerações de que todo ordenamento jurídico se acha integrado por um conjunto de princípios, medidas ou programas

políticos e regras e disposições específicas, sendo que os princípios e medidas políticas implicam em pontos de encontro, quer-se dizer, a existência de um determinado setor de coincidência e implicação necessária entre direito, moral e política.

Nesse sentido, ainda inspirado em Dworkin, propõe-se que a justificação ética do direito signifique tratar de questões jurídicas considerando-se como fundamentais teorias que possibilitem sua *maior adequação* (*mais* do direito), para o caso presente, mais SAN, e também a decisiva relação com a moral política (*superior*, que traduz melhor o sistema jurídico em estudo), a moral pública, solidária ou ambiental.

As críticas contidas no trabalho sobre a tradicional argumentação acerca dos "direitos das gerações futuras", pela imprecisão e incerteza científica que os cinge, reflete essa busca de *mais* do direito, para assentar que os direitos de que se falam são precisamente traduzidos como *deveres das gerações presentes*, sendo estes *deveres* o vínculo jurídico entre gerações sucessivas. A solidariedade intergeracional concretiza-se então num liame jurídico, através da teoria dos direitos fundamentais, tendo como característica sua fluidez entre as gerações, exigindo o aproveitamento racional dos recursos ambientais naturais, amparado no princípio da precaução e informação, na ética da responsabilidade dirigida a todas as gerações, que demanda a incorporação de longo tempo nas ações humanas, a ampla educação ambiental, e o desenvolvimento do pensamento altruísta, transtemporal, que considere problemas ambientais transfonteiriços e os bens ambientais naturais finitos, sendo indispensável conscientização da geração presente e de sua classe política para a afirmação da solidariedade.

Não se deixa de perceber que essa ética da responsabilidade dirigida ao futuro padece de um clima cultural e técnico-científico, neste início de século, predominantemente desfavorável às gerações vindouras, pelo desinteresse da geração presente e de sua classe política, o que indica sintomas de enfraquecimento da solidariedade, mas que necessita ser trabalhada também politicamente, para reverter ideias unicamente produtivistas ligadas à incompreensão da responsabilidade intergeracional.

Defende-se o entendimento de que o dever de gestão racional dos bens agroambientais é dever de solidariedade, pois se considera que cada indivíduo usa uma parcela imaterial e indivisa desse bem coletivo, que pode ser público ou privado, mas que se sujeita à solidariedade. Depreendeu-se que, em decorrência da tese dos bens ambientais naturais como imateriais, só prevalece o direito de propriedade, em relação aos seus atributos tradicionais, se o objetivo comum de preservação dos bens ambientais alimentares não fornecer uma justificativa suficiente para impor readequação da atividade, abstenção de conduta, ou mesmo medidas sancionadoras decorrentes de responsabilização objetiva.

Finalmente, enquanto contribuição científica, o trabalho procurou apresentar um ensaio para a construção das características do dever de solidariedade agroambiental, quais sejam, o desenvolvimento de seu objeto e os sujeitos, a sua estrutura, que abrange a natureza das obrigações dele decorrente, e o regime principiológico.

A conclusão geral apresentada é que o dever de solidariedade, demonstrado sua ocorrência pela plurifuncionalidade da SAN, corresponde à ideia de justiça, equidade e moralidade política, fenômeno no qual é percebida intensa conexão entre o direito e a ética ambiental, compreensão relevante para conflitos que envolvam a produção da alimentação humana e a utilização de bens ambientais naturais.

REFERÊNCIAS

ACAO DA CIDADANIA Disponível:< http://www.acaodacidadania.org.br/institucional/index.php>. Acesso em: 3 fev. 2012.

ALEXY, Robert. Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los princípios. Colombia: Universidad Externado de Colombia, 2003 (Serie de Teoría Jurídica y Filosofía del Derecho, n. 28).

ALVARENGA, Octávio Mello. *Política e direito agroambiental. Comentário à nova lei de reforma agrária (Lei n 8629 de 25 de fevereiro de 1993)*. Rio de Janeiro: Forense: 1995.

ANSUÁTEGUI, Francisco Javier. Las reglas del trato social. In: PECES-BARBA, Gregorio, FERNÁNDEZ Eusebio, DE ASÍS, Rafael (Org.). Curso de teoría del derecho. 2. ed. Madrid, Barcelona: Marcial Pons, 2000.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 10. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

ARRUDA, José Jobson de A. *História antiga e medieval*, 15. ed. São Paulo: Ática, 1991.

BAGGIO, Antonio Maria (Org.). *O princípio esquecido*. Tradução de Durval Cordas. et al. Cidade Nova: Vargem Grande Paulista, 2008. v. 1.

BELLO FILHO, Ney de Barros. A eficácia horizontal do direito fundamental ao ambiente. Disponível em: http://www.ambientepleno.com.br. Acesso em: jul. 2013.

BENATTI, José Heder. Segurança alimentar e a crise do paradigma produtivista: repercussões no conceito jurídico da função social da propriedade. In: BENJAMIM, Antonio Herman; SíCOLI, José Carlos Meloni (Org.) CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL AGRICULTURA E MEIO AMBIENTE. 4., 2000, São Paulo. *Anais...* São Paulo: IMESP, 2000.

BENN Tony. The levellers and the tradition of. Disponível em:< http://www.bbc.co.uk/history/british/civil_war_revolution/benn_levellers_01.shtml>. Acesso em: 12 mar. 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 19. ed. Marcos Antônio Oliveira Fernandes (Org). São Paulo: Rideel, 2013.

BREBBIA, Fernando P. Derecho agrario y derecho ambiental. In: *Direito agrário no cone sul*, (Org.) PROENÇA, Alencar Mello. et al. Pelotas: EDUCAT, 1995.

BUNGE, Mario. *Dicionário de filosofia*, Tradução de Gita Guinsburg. São Paulo: Perspectiva, 2006.

CAMPESE, Jessica, SUNDERLAND, Terry. et al. *Rights-based approaches*: exploring issues and opportunities for conservation, Bogor, Indonésia: CIFOR and IUCN, 2009.

______, Rights-based approaches to conservation: an overview of concepts and questions in CAMPESE, Jessica, SUNDERLAND, Terry. et al. Rights-based approaches: exploring issues and opportunities for conservation, Bogor. Indonésia: CIFOR and IUCN, 2009.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Civilização do direito constitucional ou constitucionalização do direito civil? A eficácia dos direitos fundamentais na ordem jurídico-civil no contexto do direito pós-moderno. In *Direito Constitucional*: estudos em homenagem a Paulo Bonavides, (Org.) GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago, São Paulo: Malheiros, 2003.

CASARIL, Kérley Braga P. Bento; PLEIN, Clério. (Org.). Segurança alimentar numa perspectiva multidisciplinar: contribuição ao debate brasileiro. Francisco Beltrão: Unioeste, 2005.

CASTRO, Claudio de Moura. *A prática da pesquisa*. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1977.

DA SILVA, JORGE PEREIRA. Breve ensaio sobre a protecção constitucional dos direitos das gerações futuras. In: (Estudos) Em homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral. (Org.). DE ATHAYDE, Augusto. et al. Coimbra: Almedina, 2010.

DE MIRANDA, Pontes. *Tratado de direito privado*. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1970. v. 2, 3.

_____. *Tratado de direito privado*, ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983. v. 11, 4.

_____. *Tratado de direito privado*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984. v. 22.

DICIONÁRIO Houaiss da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Instituto Houaiss e Objetiva, 2001.

DICIONÁRIO Houaiss da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Instituto Houaiss e Objetiva, 2009.

DICIONÁRIO Larousse da Língua Portuguesa. (Coord). Diego Rodrigues et al. São Paulo: Larousse, 2005.

DICIONÁRIO Michaelis (Inglês-Português), São Paulo: Melhoramentos, 1985.

DICIONÁRIO *Oxford Advanced Learner's Dictionary*. 7. ed. Oxford: Oxford University Press, 2005.

DICIONÁRIO Priberam da Língua Portuguesa. Disponível em: < http://www.priberam.pt/dlpo/>. Acesso em: 8 nov. 2012.

DINIZ, Maria Helena. Código Civil Anotado. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DWORKIN, Ronald. *Uma questão de princípio*. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

_____. Levando os direitos a sério, Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ECHAVARRÍA, Juan José Solozábal. El derecho al medio ambiente como derecho publico subjetivo, in A Tutela jurídica do meio ambiente: presente e futuro. São Paulo: Livraria dos Advogados.

ECO, Umberto. *Como se faz uma tese*. Tradução de Gilson Cesar Cardoso Souza. São Paulo: Perspectiva, 2009.

ESPANHA. Constitución Española. Disponível em: < http://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf/> Acesso em 10 set. 2014.

FAO. Guia para legislar sobre el derecho a la alimentación. In: BULTRINI, Dubravka Bojic. et al. *Directrices sobre el Derecho a la Alimentación*, n. 1, Rome: *Depto. De Desarrollo Económico y Social*, 2010.

_____. The right to food: methods to monitor the human right to adequate food, Book 2, Rome: 2008. v.1.

_____. What is food security? Gender and Population ,Div. Rome, 2005. Disponível em:< . www.fao.org/sd/LINKS/documents_download/FS4WhatisFoodSecurity.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2012.

FERNANDEZ, Eusébio. Derecho y moral. In: PECES-BARBA, Gregorio; FERNÁNDEZ, Eusebio; DE ASÍS, Rafael (Org.). *Curso de Teoríadelderecho.* 2. ed. Madrid, Barcelona: Marcial Pons, 2000.

FERRER, Gabriel Real. *El* principio de solidaridad. In: *Droit de l'environnement et développement durable*, (Org.). PRIEUR, Michel; DOUMBÉ-BILLÉ Stéphane. Limoges: PULIM, 1994.

FLORESTAL. Disponível em: <www.florestal.gov.br>. Acesso em: 22 jul. 2013).

GADBIN, Daniel. *Droit de l'alimentation et droit agricole européens: quelles articulations?* (Org.). GOLDONI, Marco. *Giuffrè Rivista di diritto agrario, agricoltora, alimentazione, ambiente,* anno 50, Fasc. 3, 2011.

GOMES, Carla Amado. Risco e modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de protecção do ambiente. Coimbra: Coimbra, 2007.

GOMES, Orlando. *Introdução ao direito civil*. 19. ed. (Coord.) BRITO, Edvaldo. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

GUSTIN, Miracy B. de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Repensando a pesquisa jurídica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

HERKENHOFF, João Baptista, *O Que é justiça?*. Disponível em: http://jus.com.br/revista/texto/7893/o-que-e-justica. Acesso em: 19 jul. 2013.

HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*, Tradução Luís Afonso Heck, Porto Alegre: S. A. Fabris, 1998.

ITÁLIA. Costituzione della Repubblica Italiana. Disponível em: http://www.governo.it/Governo/Costituzione/CostituzioneRepubblicaItaliana.pdf/. Acesso em 10 set. 2014.

JOSUÉ DE CASTRO. Disponível em: http://www.josuédecastro.com.br. Acesso em: 29 mar, 2011.

KENT, George. Freedom from Want: the human right to adequate food. Georgetown University Press, Washington, D.C, 2005, Versão PDF. Disponível em: http://press.georgetown.edu/book/georgetown/freedom-want>. Acesso em: 25 mar. 2011.

KISS, Alexandre; SHELTON, Dinah. *International environmental law. 2. ed.* New York: Transnational Publishers, 2000.

LALANDE, André. *Vocabulário técnico e crítico da filosofia*. 2. ed. Tradução. Fátima Sá Correia *et.al.* São Paulo: Martin Fontes, 1996.

MATTOS NETO, Estado de direito agroambiental brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2010.

MENEZES, Chico. Segurança Alimentar e Nutricional é lei. In: CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. *Lei de segurança alimentar e nutricional:* Conceitos, n. 11. 15 set. 2006 . 346 p.

PECES-BARBA, Gregorio. *Curso de derechos fundamentales (I*). Teoría general. Madrid: EUDEMA, 1991.

_____. Ética pública y ética privada. In: PECES-BARBA, Gregorio; FERNÁNDEZ Eusebio, DE ASÍS, Rafael (Org.). *Curso de teoria del derecho.* 2. ed. Madrid; Barcelona: Marcial Pons. 2000.

PECES-BARBA, Gregorio; FERNÁNDEZ Eusebio; DE ASÍS, Rafael (Org.). Curso de Teoría del derecho. 2. ed. Madrid, Barcelona: Marcial Pons, 2000.

PORTUGAL, Constituição da República Portuguesa. Coimbra: Almedina, 2009.

O PROBLEMA da alimentação no Brasil. Disponível em: www.josuédecastro.com.br>. Acesso em: 29 mar. 2011.

PRPA. Disponível em: <(http://www.prpa.mpf.mp.br, não paginado>. Acesso em: 22 jul. 2013.

RAMOS, André de Carvalho. Avanços e recuos: a universalidade dos direitos humanos no século XXI. In: *Direitos humanos em concreto*. (Coord.) COSTA, Paulo Sérgio Weyl A. Curitiba: Juruá, 2008.

RODRÍGUEZ, Jesús P. *La obediencia al derecho.* In: PECES-BARBA, Gregorio; FERNÁNDEZ Eusebio, ASÍS, Rafael de (Org.). *Curso de teoría del derecho.* 2. ed. Madrid, Barcelona: Marcial Pons, 2000.

ROMBOLI, Roberto; LARNÈ, Maria Pia. *Il diritto ala salute nell'ordinamento costituzionale italiano. A eficácia dos direitos sociais.* In: JORNADA INTERNACIONAL DE DIREITO CONSTITUCIONAL BRASIL/ESPANHA/ITÁLIA. (Coord.) SCAFF, Fernando Facury, ROMBOLI, Roberto e REVENGA, Miguel, 1., 2010,. São Paulo, *Anais...* São Paulo: Quartier Latin, 2010.

SAUCA, José María. Los conceptos jurídicos fundamentales (I). In: PECES-BARBA, Gregorio, FERNÁNDEZ Eusebio, ASÍS, Rafael de (Org.). Curso de teoría del derecho. 2. ed. Madrid, Barcelona: Marcial Pons, 2000.

SAÚDE, nutrição e saneamento. Disponível em: http://www.fao.org/fileadmin/templates/ess/documents/food_security_statistics/country_profiles/esp/Brazil_S.pdf. Acesso em: 24 nov.2010.

SERVIÇO Florestal Brasileiro. Concessão Florestal: um novo paradigma de uso das florestas. Disponível em:<www.florestal.gov.br>. Acesso em: 22 jul. 2013.

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

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

UNITED NATIONS. *Our common future, chapter 2: towards.* Disponivel em<: http://www.un-documents.net/ocf-02.htm#l >. Acesso em: 21 jan. 2013.

UNITED NATIONS and FAO. The right to adequate food. Human rights fact sheet. office of hight commissioner for human rights, New York: UN. Rome: FAO, n. 34, 2010.

VALENTE, Flavio Luiz Schieck et al. Compreendendo a abordagem de direitos humanos à segurança alimentar e nutricional no Brasil: lições aprendidas. Estudo de caso revisitado. In: _____. Direito humano à alimentação: desafios e conquistas. São Paulo: Cortez, 2002.

ZELEDÓN, Ricardo Zeledón. *Derecho agrario y derechos humanos*. Curitiba: Juruá, 2003.

ZIBETTI, Darcy. Cidadania e segurança alimentar no Brasil. In: *Direito agrário contemporâneo*. (Coord.). BARROSO, Lucas de Abreu; PASSOS, Cristiane Lisita. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

ZIEGLER, Jean. *Prefácio*. In: VALENTE, Flavio Luiz Schieck et al. *Direito humano à alimentação: desafios e conquistas.* São Paulo: Cortez, 2002