



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DOUTORADO INTERDISCIPLINAR EM CIÊNCIAS HUMANAS**

**A JUSTIÇA INTERGERACIONAL E A TRADIÇÃO DA  
POLÍTICA BRASILEIRA**

A legislação e a política das águas no Brasil à luz da *Teoria da Justiça como  
Eqüidade* de John Rawls

**VICENTE VOLNEI DE BONA SARTOR**

FLORIANÓPOLIS – 2001



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DOUTORADO INTERDISCIPLINAR EM CIÊNCIAS HUMANAS**

## **A JUSTIÇA INTERGERACIONAL E A TRADIÇÃO DA POLÍTICA BRASILEIRA**

*A legislação e a política das águas no Brasil à luz da Teoria da  
Justiça como Equidade de John Rawls*

Esta tese foi submetida ao processo de avaliação pela Banca Examinadora para obtenção do título de Doutor em Ciências Humanas/Sociedade e Meio Ambiente e aprovada em sua forma final no dia 2 de julho de 2001, atendendo às normas da legislação vigente do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas/Doutorado.

Orientadora: Profa. Dra. Sonia T. Felipe  
Prof. Dr. Luiz Fernando Scheibe – Co-orientador

Doutorando Vicente Volnei de Bona Sartor

FLORIANÓPOLIS – 2001

## FICHA CATALOGRÁFICA

S251j Sartor, Vicente Volnei de Bona, 1949-

A justiça intergeracional e a tradição da política brasileira: a legislação das águas no Brasil à luz da teoria da justiça como Equidade de John Rawls / Vicente Volnei de Bona Sartor. – Florianópolis: Ed. do Autor, 2001.  
213 p.; 30 cm.

Orientadora: Sonia T. Felipe

Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, 2001

1. Rawls, John, 1921 – 2. Justiça intergeracional 3. Justiça como equidade 4. Política pública 5. Política ambiental - Brasil – Legislação 6. Bem público 7. Água – Uso - História I. Felipe, Sonia T. II. Scheibe, Luiz F. III. Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Filosofia e Ciências Humanas. IV. Título.

CDU – 34:351.711:504.05(81)

Índice para catálogo sistemático:

Bem público : 351.711

Filosofia política : 17

Justiça intergeracional : 34

Justiça como equidade : 34

Meio ambiente: ação do homem: 504.05

Bibliotecária responsável: Claudia Carmem Baggio CRB 14/700



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO INTERDISCIPLINAR EM CIÊNCIAS HUMANAS/ DOUTORADO

**“JUSTIÇA INTERGERACIONAL E A TRADIÇÃO DA POLÍTICA BRASILEIRA  
A Legislação e a Política das Águas no Brasil à Luz da Teoria da Justiça de John Rawls”**

**Por  
Vicente Volnei de Bona Sartor**

**Orientadora Profa. Dra. Sônia Teresinha Felipe  
Co-orientador Prof. Dr. Luiz Fernando Scheibe**

Esta tese foi submetida ao processo de avaliação pela Banca Examinadora para obtenção do título de *Doutor em Ciências Humanas/Sociedade e Meio Ambiente* e aprovada em sua forma final no dia 02 de julho de 2001, atendendo as normas da legislação vigente do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas/ Doutorado.

Prof. Dr. Héctor Ricardo Leis - Coordenador do Programa

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Sônia Teresinha Felipe - Presidente

Prof. Dr. Alvaro de Vita

Prof. Dr. Antônio Artur de Souza

Prof. Dr. Selvino José Assmann

Prof. Dr. Erni José Seibel

Prof. Dr. Luiz Fernando Scheibe - co-orientador

## AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer ao Programa de Pós-Graduação **EM CIÊNCIAS HUMANAS/DOUTORADO INTERDISCIPLINAR** que me acolheu e tornou possível a viabilização do presente trabalho. Reconheço e sou grato ao apoio dos professores e funcionários do Programa.

Agradeço, particularmente, à **Profa. Dra. Sônia T. Felipe** a preciosa orientação durante todo o processo de construção da tese, tendo sabedoria, paciência e tempo, muito além das possibilidades formais.

Sou, também, grato ao Prof. Dr. **Luiz Fernando Scheibe** pela extraordinária disposição de colaborar, deslocando-se da Geologia para a Filosofia. E essa aventura foi compartilhada pelos professores doutores **Selvino José Assmann** e **Erni José Seibel** da Filosofia e da Sociologia Política, respectivamente, bem como pelo prof. Dr. **João Rogério Sanson**, do Departamento de Economia/UFSC pela revisão e conciliação conceitual da teoria da justiça como equidade e o cuidado terminológico no uso e nas expressões de bens públicos. Em especial, agradeço aos professores doutores **Álvaro de Vita** da USP (Universidade de São Paulo), **Antonio Artur de Souza** e **Fernando Antonio Prado Gimenez** da UEM (Universidade Estadual de Maringá/PR) que gentil e prontamente se dispuseram a apreciar e avaliar a presente tese.

À professora **Dra. Rosa Alice Mosimann** pela exaustiva revisão do texto deixando-o no elevado padrão de nossa língua pátria. Revisão também compartilhada pela própria orientadora, alinhando o conteúdo e os argumentos ao estilo de uma tese interdisciplinar em filosofia política.

Também sou grato a todos os meus amigos próximos, pela paciência em me escutar, dividindo as angústias e alegrias de nossas vidas; aos meus filhos **Flamarion** e **Fabiola de Bona Sartor** bem como à **Marli Maria de Bona Sartor**, pela dedicação.

## RESUMO

Essa tese é uma reflexão filosófico-histórica, sobre a problemática do uso atual da água numa perspectiva de justiça intergeracional. As referências teórico-epistemológicas da pesquisa constam da *teoria da justiça como equidade*. Elas sugerem uma proposta de gestão político-institucional da água na perspectiva de um bem de uso comum. Com tal objetivo, serão identificados, sob a ótica do Princípio da Poupança Justa (PPJ), os compromissos da geração presente, relativos ao bem água, para com a geração seguinte a fim de compreender as formas de relacionamento homem/natureza no contexto das sociedades bem-ordenadas. Faz-se necessário compreendê-las, em particular com a água, através da contextualização das políticas públicas e das tradições socioculturais no Brasil. Essencial para a existência da vida dos homens, animais e plantas, a água revestiu-se de forte conteúdo simbólico, presente nos mitos e lendas de diversas culturas. Na contemporaneidade, secularizada e pluralista, a água tornou-se um *bem de uso comum*. É grande a importância dos *princípios da justiça pública* na formulação de diretrizes políticas a serem implementadas pelas instituições da estrutura básica da sociedade. A água, no Brasil, até recentemente considerada um bem natural em abundância, passou a ser motivo de doenças e disputas, fonte de energia e abastecimento, meio de transporte, opção de lazer e alimento nos últimos cinquenta anos. Ao longo dos séculos, os múltiplos usos da água necessários para a crescente urbanização e industrialização contribuíram para o aumento da poluição hídrica. Ao final do século XX e início do século XXI, o Brasil, como diversos outros países, enfrenta o dilema de desenvolver-se economicamente e, simultaneamente, preservar o meio ambiente. A água, por ser um bem de uso difuso e público, serve como bom exemplo desse dilema. Ao tornar-se um recurso dotado de valor econômico, passa a ser um gerador potencial de conflitos entre diversos usuários no mercado competitivo. Neste caso, a mediação do Estado torna-se necessária por meio de políticas que assegurem uma distribuição equitativa. Com a atual Lei 9.433/97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, é possível que surja uma oportunidade no Brasil para conhecer e melhor gerir tais recursos, referentes ao uso atual e futuro, evitando-se uma possível escassez ou degradação generalizada dos mananciais, possibilidade questionada, nessa tese, à luz da teoria da justiça como equidade em John Rawls.

Palavras-chave: justiça; justiça intergeracional; políticas públicas; legislação ambiental; água; John Rawls.

## ABSTRACT

The present thesis is a historical-philosophical reflection on the present day problems of the use of water resources under the perspective of intergeneration justice. To that end, the author makes use of the *Theory of Justice as Equity* principles as a theoretical-epistemological reference for the political-institutional management of water as an asset and also the conflicting interests and values subjacent to this common usage good. To reach that goal, the author identifies, under the *Just Saving Principle* (JSP) point of view, the obligations the present generation has towards the future generation concerning the asset “water”, so as to understand the many forms of relationship between man and nature in the context of a well-ordered society. To that end, the author sought to understand some of the forms of this relationship, particularly concerning water, through the context of public policies and sociocultural traditions in Brazil. Essential for the living existence of man, of animals and plants, water gained a strong symbolic contents, present on the myths and legends of various cultures. At our contemporary times, secular and pluralist, water became a *common usage good*. Thus, the author emphasizes the importance of public justice principles in formulating political directives to be implemented by the basic structure of society. Although water has been up to our days seen as an abundant natural resource, in the past half century it has become de cause of diseases and quarrels, a source of energy and supply, means of transportation, and also a leisure and food option. In the past centuries, the various usages of water have contributed to increase hydric pollution as a consequence of growing urban occupation and industrialization. At the end of the 20<sup>th</sup> century and commencement of the 21<sup>st</sup> century, Brazil has been facing, similarly to many other countries, the dilemma of having to develop and simultaneously preserve the *natural* environment. Water, as a diffuse and public asset, is a good example of such dilemma in countries which need to develop economically and, at the same time, preserve natural resources. Because of its economical value it has turned into a potential source of conflict among the various users in the present generation. In such case, State mediation is necessary by means of policies capable of ensuring an equitable distribution among the various and multiple consumers. With the existing Law n° 9.433/97, which enacted the Hydric Resources National Policy, it is possible an opportunity will be created in Brazil to know and manage in a more equilibrated manner the present and future usages of such resources, trying to avoid a possible shortage or general degradation of the spring wells. In the present thesis the above possibility is questioned under the light of the theory of justice as equity according to John Rawls.

Key-words: justice; intergenerational justice; public policies; environmental laws; water; John Rawls.

# SUMÁRIO

<b>RESUMO</b> .....	<b>IV</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>V</b>
<b>LISTA DE ABREVIATURAS UTILIZADAS</b> .....	<b>VIII</b>
<b>VISÃO GERAL DA PESQUISA</b> .....	<b>1</b>
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>3</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>A TEORIA DA JUSTIÇA</b> .....	<b>7</b>
<b>1 OS PRINCÍPIOS DA JUSTIÇA</b> .....	<b>7</b>
O senso da justiça.....	10
A liberdade e as regras da prioridade.....	15
A equidade rawlsiana .....	19
A doutrina contratualista .....	22
A estrutura básica da sociedade (EBS) .....	29
Bens primários em John Rawls.....	37
Os bens e sua caracterização .....	40
Os bens, o passageiro clandestino e as externalidades.....	45
Publicidade e cumplicidade – as regras públicas.....	48
<b>2 A JUSTIÇA ENTRE AS GERAÇÕES</b> .....	<b>51</b>
A concepção de Platão sobre justiça intergeracional .....	52
A contribuição de Edmund Burke.....	54
O entendimento contemporâneo sobre justiça intergeracional.....	55
Questões contemporâneas da justiça intergeracional.....	57
Justiça Intergeracional.....	64
A cooperação social .....	66
<b>3 O PRINCÍPIO DA POUPANÇA JUSTA (PPJ)</b> .....	<b>69</b>
Responsabilidade equitativa perante a comunidade e o dever natural.....	83
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>CONTEXTUALIZAÇÃO INSTITUCIONAL DOS SERVIÇOS PÚBLICOS</b> <b>E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DO SANEAMENTO E DA ÁGUA</b> .....	<b>87</b>
<b>1 INTRODUÇÃO – O CURSO DA ÁGUA NA HISTÓRIA DA</b> <b>HUMANIDADE</b> .....	<b>87</b>
<b>2 POLÍTICAS PÚBLICAS – A ÁGUA E O SANEAMENTO</b> .....	<b>92</b>
Período colonial-monárquico: água não ‘controlada’ e a institucionalização	
estatal.....	94
Fim do império e a primeira república: início das organizações institucionais	
integradas – a política sanitária até 1930 .....	102
Nacionalismo: mudanças institucionais na saúde e a ‘codificação’ da água.....	105



Início do planejamento estatal: a água e o aproveitamento regional de bacias hidrográficas .....	109
Incorporação do planejamento nas políticas públicas e as águas .....	111
Regime militar: a água 'integrada' e o controle ambiental .....	115
Redemocratização do estado brasileiro, a água e as novas propostas de gestão - da década de oitenta a 2001 .....	123
3 CRISE AMBIENTAL E O BEM ÁGUA.....	133
4 O DEBATE ÉTICO E OS CONFLITOS RELATIVOS À GESTÃO HÍDRICA.....	135
Gestão sustentável dos bens comuns da Terra e o contrato social.....	141
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>A HERANÇA SOCIOCULTURAL NA POLÍTICA BRASILEIRA.....</b>	<b>145</b>
1 INTRODUÇÃO .....	145
2 OS TRAÇOS INSTITUCIONAIS DA COLONIZAÇÃO PORTUGUESA NA SOCIEDADE BRASILEIRA.....	147
3 NOSSA HERANÇA COLONIAL.....	151
4 O DILEMA DE SER "DESCOBRIDOR" E SER "FUNDADOR": A NATUREZA E A LEI.....	154
5 O LIBERALISMO À BRASILEIRA.....	155
6 NOSSA HERANÇA JUDICIÁRIA.....	160
A instituição da lei e a prática do "jeitinho" à luz da equidade.....	160
7 JUSTIÇA INTERGERACIONAL E O JUDICIÁRIO COMO SISTEMA DE REGULAÇÃO NA DISTRIBUIÇÃO E NO ACESSO DE BENS PRIMÁRIOS.....	163
8 ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....	167
9 O MUDANCIONISMO REFORMISTA: LEIS E ESTRUTURA BÁSICA DA SOCIEDADE .....	169
10 HERANÇA POLÍTICA, A SOCIEDADE BEM-ORDENADA E OS RECURSOS HÍDRICOS .....	174
11 A DOUTRINA JURÍDICA BRASILEIRA SOBRE <i>AMBIENTE</i> .....	178
12 A LEI DAS ÁGUAS.....	182
13 O PROCESSO JUDICIÁRIO BRASILEIRO E O AMBIENTE .....	186
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>190</b>
1 A POSIÇÃO PESSIMISTA .....	194
2 A POSIÇÃO OTIMISTA.....	197
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>202</b>

## **LISTA DE ABREVIATURAS UTILIZADAS**

- ANA – Agência Nacional de Água
- ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica
- ATJ – A Theory of Justice
- BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
- BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social
- BNH – Banco Nacional de Habitação
- CASA – Companhia Auxiliar de Serviços de Administração
- CASAN – Companhia de Água e Saneamento
- CEEIBH – Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas
- CELESC – Centrais Elétricas de Santa Catarina
- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina
- CF – Constituição da República Federativa do Brasil, 1988 (Brasil)
- CIDASC – Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina
- CLAD – Centro Latino-americano para o Desenvolvimento
- CNAEE – Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica
- CNM – Departamento do Curso de Ciências Econômicas.
- CNUMAD – Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
- CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente
- CONSEMA – Conselho Estadual do Meio Ambiente
- CP – Collected Papers
- CPMF – Contribuição Provisória da Movimentação Financeira
- CREA/SC – Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Santa Catarina
- CVSF – Comissão do Vale do São Francisco

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público  
DNERu – Departamento Nacional de Endemias Rurais  
DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra as Secas  
DNOS – Departamento Nacional de Obras de Saneamento  
DNPM – Departamento Nacional de Produção Mineral  
EAESP/FGV – Escola de Administração de Empresas de São Paulo/Fundação Getúlio Vargas.  
EBS – Estrutura Básica da Sociedade  
ELETROBRAS – Centrais Elétricas Brasileiras S. A.  
EMFA – Estado Maior das Forças Armadas  
EN – Ética e Nicômacos  
ENAP – Escola Nacional de Administração Pública  
EPAGRI – Empresa e Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina  
FATMA – Fundação de Amparo ao Meio Ambiente  
FIA – Fundação Instituto de Administração  
FLORAM – Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis.  
FNMA – Fundo Nacional do Meio Ambiente  
FSESP – Fundação SESP (Serviço Especial de Saúde Pública)  
HDR – Human Development Report  
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.  
IOCS – Inspetoria de Obras contra as Secas  
JF – Justice as Fairness  
LOP – The Law of People  
MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado  
MME – Ministério das Minas e Energia  
OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico  
OECD – Organization for Economic Co-operation and Development  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
OMS – Organização Mundial de Saúde  
ONG – Organização não-governamental

PD – Princípio da Diferença  
PL – O Liberalismo Político  
PLANASA – Plano Nacional de Saneamento  
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento  
PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.  
PO – Posição Original  
PPJ – Princípio da Poupança Justa  
RDH – Relatório do Desenvolvimento Humano  
RJU – Regime Jurídico Único  
SAAEs – Serviços Autônomos de Água e Esgoto  
SALTE – Saúde, Alimentação, Transporte e Energia  
SAMAE – Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto  
SBO – Sociedade Bem-Ordenada  
SDM – Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente  
SEDAP – Secretaria da Administração Pública  
SEDUMA – Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente  
SEMA – Secretaria Especial de Meio Ambiente  
SEPURB – Secretaria de Política Urbana  
SESP – Serviço Especial de Saúde Pública  
SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente  
SR – Sujeito Representativo  
SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia  
SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste  
SUSP – Secretaria de Urbanismo e Serviços Públicos  
SVEA – Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia  
UNAFISCO – União dos Auditores Fiscais  
UNCED – United Nations Conference on Environment and Development  
UNCHE – United Nations Conference on the Human Environment  
UNESCO – Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura  
UTJ – Uma Teoria da Justiça

## VISÃO GERAL DA PESQUISA

Essa tese descreve os princípios da *justiça como equidade* de John Rawls em *Uma Teoria da Justiça* e no *Liberalismo Político*. Considerada uma das mais ambiciosas e abrangentes teorias de justiça política e econômica contemporâneas,<sup>1</sup> Rawls empreende um esforço intelectual para responder à questão: é possível justificar princípios comuns de justiça, e suas correspondentes configurações institucionais, a cidadãos que vivem em sociedades caracterizadas pelo pluralismo?<sup>2</sup>

*Uma Teoria da Justiça* (1971) – obra de quase 600 páginas – vem sendo modificada pelo próprio autor em alguns aspectos, culminando com *O Liberalismo Político* (1993), que define mais claramente seu objetivo teórico: construir uma concepção de justiça pública em sociedades democrático-constitucionais. Dessa teoria, essa tese ressaltou a concepção da *justiça como equidade* – formuladora dos termos justos de cooperação social – e os princípios da *diferença* e da *poupança justa* que definem as obrigações e os deveres desta geração e das gerações ao longo do tempo.

Antes de Rawls, a filosofia política tinha se estagnado. Com ele, no entanto, recebeu um novo alento e ganhou adeptos não só entre filósofos, mas também entre economistas, cientistas políticos e sociólogos. A admiração da obra rawlsiana se expressa até mesmo entre seus maiores rivais teóricos. Para Nozick<sup>3</sup>, por exemplo, trata-se de um “trabalho de larga abrangência em filosofia política jamais visto desde John Stuart Mill (...)”.

---

<sup>1</sup> ZAVAC, Edward E. *Political Economy of Fairness*. Massachusetts: MIT, 1995. p. 80.

<sup>2</sup> VITA (2000, p. 183).

<sup>3</sup> NOZICK, R. *Anarchy, State, and Utopia*. New York: Basic Books, 1974. p. 183. (Tradução livre de “*A Theory of Justice* is a powerful, deep, subtle, wide-ranging systematic work in political and moral philosophy which has not seen its like since the writings of John Stuart Mill (...)”).

Rawls visa, com sua proposta, elaborar uma teoria do contrato social superior ao *utilitarismo*. Além desse escopo teórico, o autor acredita na aplicabilidade dos princípios da justiça como equidade na regulação das instituições da estrutura básica da sociedade, especialmente daquelas que são responsáveis pela distribuição dos bens sociais primários. Entende Rawls que as instituições são encarregadas da distribuição dos direitos e deveres fundamentais e da divisão equitativa dos bens provenientes da cooperação social. A instituição modela não só desejos e necessidades existentes, mas também cria e modera as necessidades futuras, pois o modo como os homens trabalham em conjunto para satisfazer os seus desejos atuais afeta tanto os desejos que terão mais tarde quanto o tipo de pessoas que virão a ser.

Para compreender o modo como se promove a distribuição dos bens sociais primários, optei por estudar a instituição encarregada da distribuição do bem água e de seus serviços correspondentes – saneamento e saúde – em um contexto histórico-cultural. Nessa perspectiva, além de deter-me na discussão da teoria rawlsiana, atendo-me na descrição de nossa herança cultural e legislativa no trato da natureza e, em especial da água, para, finalmente verificar a plausibilidade da teoria na formulação de políticas públicas na perspectiva rawlsiana de construção de uma sociedade formada por cidadãos livres, iguais, racionais e razoáveis, portanto, bem-ordenada especificamente quanto à distribuição dos bens de uso comum fornecidos pela natureza.

## INTRODUÇÃO

Reporta-se, nesse trabalho, aos princípios da justiça como equidade em Rawls. Do arcabouço teórico rawlsiano, os princípios da liberdade igual e da igualdade equitativa de oportunidades são destaques como princípios norteadores na construção de uma sociedade justa, no que respeita à alocação dos bens sociais primários.

Embora os *bens da natureza* não sejam contemplados no esboço teórico rawlsiano – limite esse que Rawls denomina de *problemas de extensão* da teoria da justiça como equidade – sabe-se que a água e outros elementos naturais, devido à escassez progressiva e uso intensivo tornaram-se fundamentais para a base de sustentação de qualquer sociedade, incluídos os animais e plantas. Nesse sentido, é razoável afirmar que as políticas públicas, num contexto nacional e internacional, devam ser guiadas desde já por princípios de justiça, estabelecendo deveres e compromissos para com as próximas gerações. O conceito de personalidade moral de pessoas livres, iguais, morais e razoáveis, numa sociedade política que se orienta pelos princípios públicos de justiça, como propõe Rawls, permite reconceitualizar a posição dos sujeitos e sua visão de mundo num contexto socioambiental complexo cujos *bens naturais*, nas atuais condições de escassez, transformam-se em disputa entre os diversos interesses.

A proposta da justiça como equidade orienta o aperfeiçoamento das sociedades democrático-constitucionais ao mesmo tempo em que delega a cada sociedade, em função de seu estágio de desenvolvimento, circunstâncias, instituições e tradições históricas, a definição de quais bens devam ser distribuídos de forma pública a todos os cidadãos, de maneira a garantir planos racionais de vida, e sedimentar em cada cidadão as condições básicas da *razoabilidade*. Dessa forma, tornou-se necessário definir o que se entende por público e privado acompanhando a nossa trajetória sociopolítica na incorporação

institucional, ou seja, a construção histórica da sociedade brasileira na perspectiva da definição dos serviços públicos e de sua administração, tendo como referência os padrões culturais e os paradigmas vividos, historicamente produzidos em tempo e espaço determinados. Os valores e padrões culturais que formaram as instituições da estrutura básica da sociedade brasileira identificam as condições nas quais o meio ambiente foi utilizado ao longo de nossa formação colonial, imperial e republicana.

A pesquisa bibliográfica sobre a legislação e as políticas públicas permite compreender as relações existentes entre a sociedade política brasileira e o *bem água*. O resgate bibliográfico filosófico sobre os deveres de uma geração para com a seguinte, o acompanhamento e a participação em eventos e debates sobre a regulação e implementação das *Leis das Águas* (Lei 9.433/97) ampliam o conhecimento sobre tema tão relevante e permitem entender os desafios da gestão pública da água como um bem de uso comum. Por ser uma política pública em implementação, incipiente quanto à noção de uso do bem água sob a ótica dos princípios da justiça pública, a opção metodológica bibliográfica viabilizou a compreensão dos princípios que ordenaram a distribuição e o uso desse recurso ao longo de nossa formação histórico-cultural.

Os objetivos principais deste trabalho consistem em: *discutir* o conceito de justiça como equidade, numa visão contratualista, em uma sociedade democrático-constitucional, *explicitar* o conceito de *bens primários* na perspectiva da concepção de justiça política e *relacionar a teoria da justiça como equidade* com as políticas públicas ambientais. Assim, o trabalho compreende os seguintes capítulos: I – **A Teoria da Justiça** com três subtítulos: a) os princípios da justiça; b) a justiça entre as gerações e, c) o princípio da poupança justa. Nesse capítulo ficam explicitados os princípios reguladores de uma sociedade bem-ordenada e são apresentadas as bases teóricas da justiça como equidade, aplicadas aos bens sociais primários, com relevância para as condições relacionadas à justiça intergeracional.

O capítulo II – **Contextualização institucional dos serviços públicos e as políticas públicas do saneamento e da água** – contém uma retrospectiva histórica acompanhando o processo de institucionalização das ações de saúde e saneamento, com base em recortes temporais, segundo etapas caracterizadas, de maneira geral, de acordo com os ciclos macroeconômicos e administrativos bem como com as mudanças políticas endógenas e exógenas. Essas mudanças interferiram diretamente na criação, continuidade



ou abandono dos modelos das políticas setoriais. A legislação identifica a constituição do bem água no âmbito das instituições da estrutura básica da sociedade e o modo como nos relacionamos com ele, em função das políticas públicas de saúde e saneamento, pertinentes nessa tese por serem setores considerados fundamentais para a manutenção dos padrões de qualidade ambiental e, conseqüentemente, para a melhoria da 'qualidade de vida' de todos os cidadãos. Ainda, nesse capítulo, serão explicitadas as preocupações éticas para com a natureza e a responsabilidade desta geração para com a seguinte.

Em **A herança sociocultural na sociedade política brasileira** – capítulo III – fica claro, segundo Rawls, que a concepção de bens e a definição de responsabilidade do Estado em garantir e distribuir bens públicos aos cidadãos, numa sociedade de cooperação, de uma geração à seguinte, dependem das circunstâncias, instituições e tradições históricas de cada povo.<sup>4</sup> Na busca da plausibilidade contratualista da sociedade bem-ordenada rawlsiana na República Federativa Constitucional Brasileira, à luz das circunstâncias histórico-culturais, manifestam-se três heranças: a institucional da colonização portuguesa, a judiciária, e a política (na gestão dos recursos hídricos). Esse capítulo estuda a influência da *estrutura básica* como objeto primário da justiça, tendo em vista que seus efeitos são profundos e constantes desde o começo da vida. As instituições da sociedade (política) afetam as possibilidades de vida dos seres humanos,<sup>5</sup> dessa geração e das gerações seguintes. Nas instituições estão as possíveis motivações e dificuldades para a implantação de uma nova tendência de gerir o meio, envolvendo atores com diferentes visões e interesses que podem, a despeito de sua pluralidade e antagonismos, apontar soluções para a recuperação, ainda que parcial, dos ambientes degradados. É o caso dos recursos hídricos. Há questões que conduzem a um novo posicionamento no rumo do desenvolvimento sustentável, tentando compatibilizar a economia e a preservação do meio ambiente de forma justa, já na presente geração. Face à grave realidade socioambiental do planeta, os problemas suscitados pela possível escassez de recursos naturais referem-se às considerações éticas em torno das decisões atuais sobre o ambiente e às ações a serem empreendidas. Há que haver compromissos e acordos que beneficiem as próximas

---

<sup>4</sup> RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. trad. Almiro Pisetta e Lenita M.R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997. § 43, p. 310. Doravante citado: UTJ.

<sup>5</sup> UTJ, § 2, p. 8; RAWLS, John. **Political Liberalism**. New York: Columbia University Press, 1993. VII:§ 2, p. 260. Doravante citado: PL. É o caso dos talentos individuais e da acumulação de riqueza. As desigualdades são inevitáveis na estrutura básica de qualquer sociedade.

gerações. Serão propostas soluções, evidenciando as dificuldades de fazer justiça quando há interesses da geração presente e a necessidade de preservação dos bens de uso comum para as gerações futuras.

Em **Considerações finais** discute-se as possibilidades e a plausibilidade de extensão dos princípios rawlsianos à sociedade brasileira.

As idéias centrais dessa tese se inspiram no pressuposto de que a finalidade de uma sociedade é ser justa, e de que os bens primários – direitos, liberdades, renda, riqueza, oportunidades e auto-estima – devem ser distribuídos igualmente, a não ser que a distribuição desigual resulte em vantagem para os menos favorecidos, atendendo, assim, ao Princípio da Diferença proposto por John Rawls. Também é um pressuposto o fato de o Estado ser um agente privilegiado para reduzir ou eliminar as diferenças oriundas da posição original (PO), fazendo com que a sociedade se aproxime de seu ideal de justiça, a partir da universalização do acesso aos bens sociais primários.

Na procura das possibilidades de ordenamento político e dos impasses nas sociedades hierárquicas – tal qual revela a sociedade brasileira, embora a Constituição Federal de 1988 (CF/88) se declare democrático-constitucional – estudou-se a plausibilidade da teoria da justiça na sociedade brasileira para, em seguida, verificar a apropriação da natureza na linha preservacionista no âmbito jurídico brasileiro. Sem a distribuição dos *bens primários* sob a responsabilidade reguladora do Estado e o gerenciamento dos *bens de uso comum* de acordo com os princípios da justiça – liberdade igual e igualdade equitativa de oportunidades entre cidadãos cooperantes livres e iguais de uma geração à seguinte – nosso ideal político, de viver bem na *polis*, torna-se insustentável.

# CAPÍTULO I

## A TEORIA DA JUSTIÇA

### 1 OS PRINCÍPIOS DA JUSTIÇA

O sistema político e as políticas públicas nas sociedades democráticas ocidentais privilegiam o uso dos recursos naturais no curto prazo, e seu modelo de desenvolvimento<sup>6</sup> econômico-social prioriza a resolução de problemas imediatos da geração presente.<sup>7</sup> Por conta de nossa formação político-cultural, temos dificuldade em admitir valores de longo prazo. É público e notório que, entre duas eleições, a grande maioria dos cidadãos nada empreende. Outros, inclusive os políticos, só enxergam as eleições seguintes.<sup>8</sup> As decisões políticas nas sociedades democráticas no ocidente oferecem muito mais soluções de problemas de curto prazo do que no longo prazo.<sup>9</sup> No âmbito dos acordos internacionais, as decisões políticas privilegiam de forma preeminente o mercado e a circulação de mercadorias,<sup>10</sup> enquanto que a questão ambiental, cujo horizonte de preocupações é intergeracional, tem sido sempre relegada.<sup>11</sup> Os efeitos dessas políticas de desprezo para com a natureza, prejudiciais às próximas gerações, deixam sobre o planeta Terra marcas

---

<sup>6</sup> Os atuais fundamentos éticos de desenvolvimento econômico e social baseiam-se na doutrina utilitarista, geralmente incompatível com a teoria da justiça como equidade (Rawls, 1971, 1993; Acedo, 1999).

<sup>7</sup> AUERBACH (1995). O conceito de *geração futura* é um termo difuso e ainda não incorporado nas políticas públicas. Em Florianópolis/SC havia apenas, em 1999, uma menção ao tema das gerações futuras em uma placa e, ainda assim, com respeito ao lixo às margens da Lagoa da Conceição.

<sup>8</sup> "... (T)he politician looks to the election, the statesman to the next generation, and philosophy to the indefinite future." RAWLS, John. *Collected Papers*. Cambridge: Harvard University Press, 1999. p. 447. Doravante citado: CP.

<sup>9</sup> Especialmente quanto às políticas públicas para o meio ambiente (O'Brien, 1996, p. 62). "Political decision making is focused on the short term, principally delineated by the time frame including the next election." (DOELEMAN e SANDLER, 1998).

<sup>10</sup> LEIS (1999a).

<sup>11</sup> Pelo menos até a década de 80 do século passado.

duradouras e irreversíveis. Em se mantendo uma atitude simplesmente racional,<sup>12</sup> nem a geração presente nem as seguintes terão algo a dizer.<sup>13</sup>

A geração atual, coletivamente, está provocando danos irreversíveis à natureza física e humana<sup>14</sup>, que afetam a ela mesma e de igual modo às gerações futuras. Alguns exemplos podem ilustrar os danos:

- a) exaustão dos recursos da fauna e flora pela caça e extermínio de animais e plantas;
- b) propagação de resíduos químicos suspensos no ar;
- c) contaminação dos aquíferos por agrotóxicos, lixo orgânico residencial, metais pesados das indústrias e ocupação urbana irregular;
- d) poluição por lixo químico – baterias de celulares, pilhas, embalagens de produtos agrotóxicos, frascos de aerossol, lâmpadas fluorescentes e a mercúrio, pneus – jogado em riachos, córregos, terrenos baldios ou mesmo nos mares;
- e) desflorestamento;
- f) desertificação;
- g) erosão do solo;
- h) desperdício de água doce e potável.

A atual geração comete dois atos injustos: para com a geração passada, por destruir as condições herdadas de habitabilidade no planeta, e para com a geração futura,

---

<sup>12</sup> Um tipo de razão – a técnico-instrumental – quando essa considera a *natureza* unicamente como uso exclusivo do homem. Parte significativa da crítica à técnica *instrumental* pode ser apreciada em BRÜSEKE, Franz Josef. *A técnica e os riscos da modernidade*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2001.

<sup>13</sup> SAINT-SERNIN (1998).

<sup>14</sup> LENOBLE (1969); Nosso Futuro Comum – Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1991); CAVALCANTI (1995); FREYFOGLE (1995); SAINT-SERNIN (1998); BUELER (1997); BOSSEL (1998); HUMAN DEVELOPMENT REPORT 1999. New York: Oxford University Press, 1999 (Doravante citado HDR (inglês) ou RDH (português) e o respectivo ano de publicação do relatório). O lixo tóxico (pilhas e baterias, lâmpadas fluorescentes de vapor, mercúrio e mistas), por exemplo, só foi regulamentado no âmbito federal pela Resolução 257 do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) em 30 de junho de 1999, e em nosso Estado pela Lei 11.347, de 17 de janeiro de 2000, que estabelece regras gerais para o tratamento desse lixo específico.

por legar-lhe um planeta inabitável.<sup>15</sup> A idéia de injustiça entre gerações aparece como resultado da constatação de que não há *reciprocidade intergeracional*.<sup>16</sup> Preocupadas com esta questão, as constituições dos diversos países<sup>17</sup> declaram e sustentam a premissa de que os seres humanos desta e das próximas gerações têm direito à vida com dignidade, fundamento da noção filosófica de *obrigação moral*,<sup>18</sup> explicitada através do senso de justiça equitativa intergeracional.<sup>19</sup> Nesse sentido, parte significativa da obrigação moral relaciona-se com o entendimento do que é justo e injusto entre as gerações, expresso por meio das políticas públicas de desenvolvimento sustentável de cada país. “O desenvolvimento sustentável incorpora conceitos filosóficos de justiça e de uma moral responsável para que os povos proponham políticas de ação conjunta quanto à abrangência de atendimento das necessidades das atuais e futuras gerações.”<sup>20</sup> Se o ambientalismo se caracteriza pela emergência histórica de imagens e valores,<sup>21</sup> podemos acrescentar que os cidadãos de uma comunidade também estão ligados por crenças e ideais que os mantêm comprometidos tanto com o passado quanto com o futuro, influenciando decisivamente na definição de comportamentos e de políticas públicas locais. A atual geração, responde, então, politicamente, pelos atos presentes e pelos atos futuros, respeitando as realizações

<sup>15</sup> Inabitabilidade quanto às condições de vida: poluição do ar, da água, contaminação em geral que provocam até doenças degenerativas bem como pela ameaça das *armas de destruição maciça*.

<sup>16</sup> “É um fato natural que as gerações se estendam no tempo e que os benefícios econômicos fluam apenas em uma direção. Essa situação é inalterável.” (UTJ, § 44, p. 318).

<sup>17</sup> BRASIL. Constituição. República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. Art. 225. Doravante citado CF/88. Em Portugal, a Constituição da República no art. 66 afirma que é *um direito de todos* “a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado”. Na Espanha, a Constituição de 1978 diz que o Estado tem a obrigação de velar “pela utilização racional de todos os recursos naturais com o fim de proteger e melhorar a qualidade de vida e defender e restaurar o meio ambiente, apoiando-se na indispensável solidariedade coletiva”. Textos completos no <http://www.parlatino.org.br>.

<sup>18</sup> De-SHALIT (1995, p. 55-6) desenvolve a idéia de *comunidade* para explicitar nossos compromissos com as gerações futuras. Eles vão muito mais além do fator *território comum* ou das *interações cotidianas*. Desenvolve também a noção de *similaridade moral* entre as gerações compartilhando “atitudes, valores e normas comuns no exercício da vida política e social” (Id., p. 28). Einstein, por sua vez, já afirmara que: “When we survey our lives and endeavors, we soon observe that almost the whole of our actions and desires is bound up with the existence of other human beings ... as a member of a great human community, which directs his material and spiritual existence from the cradle to the grave.” (EINSTEIN, Albert. *Ideas and Opinions by Albert Einstein*. New York: Bonanza Books, s.d. p. 13).

<sup>19</sup> Cf. COMISSÃO mundial sobre meio ambiente e desenvolvimento, *Nosso futuro comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 44, 46, 387. Doravante citado: *Nosso futuro comum*. A *obrigação moral* implica comprometer-se com ações que seriam universalmente aceitas na perspectiva dos demais seres vivos. Na obrigatoriedade moral está implícita a idéia da *reciprocidade* (RAWLS, John. *The Law of Peoples*. London: Harvard University Press, 1999. Doravante citado: LOP).

<sup>20</sup> Tradução livre de “If a sustainable society is one that satisfies its needs without jeopardizing the quality of life and resources of future generations, then it follows that each generation has a moral responsibility to ensure that future inhabitants of our Earth inherit an undiminished bank of natural resources.” (COOPER & PALMER, 1992, p. 181).

do passado.

Toda *política pública* implementa programas que implicam em desdobramentos vindouros nos campos econômico, ecológico, tecnológico, biológico, psicológico pois o principal empenho da ciência política (ordenar o estado), desde Aristóteles, é infundir caráter nos cidadãos para que sejam bons e pratiquem boas ações.<sup>22</sup> O dever humanitário não se reduz ao ser humano, desvinculando-o do resto da natureza, pois isso representa sua própria destruição. O imperativo da existência humana requer a inclusão da natureza como condição da própria permanência do homem no planeta Terra e como elemento de sua perfeição existencial.<sup>23</sup>

Se a presente geração age de modo justo em benefício de seus descendentes, estes, provavelmente, valorizarão as tradições herdadas, e reconhecerão a obrigatoriedade de cumprir os compromissos intergeracionais assumidos em seu nome. Em contraste, se a presente geração age de modo egoísta e sem consideração pelos descendentes imediatos (filhos e netos) e ou distantes (bisnetos), estes certamente não reconhecerão a obrigação moral de preservar instituições e práticas herdadas, e pouco provavelmente honrarão os compromissos que assumimos pela geração ascendente. Visando a superar esse impasse teórico-filosófico e garantir a existência humana, Rawls desenvolve o senso da justiça.

## O senso da justiça

O senso de justiça<sup>24</sup> entre gerações – o que herdamos de gerações anteriores e o que deixamos da herança para as próximas gerações – não tem sido, apesar do que se declara nas Constituições, preocupação sistemática das políticas públicas,<sup>25</sup> haja vista a

<sup>21</sup> LEIS (1999b, p. 227).

<sup>22</sup> ARISTÓTELES. *Ética a Nicômacos*. Trad. de Mário da Gama Kury. 3ª ed. Brasília: Ed. UnB, 1985, 1999. EN:1099b, p. 28. Doravante citado: EN.

<sup>23</sup> JONAS (1995, p. 87/8, 199 e 228).

<sup>24</sup> No contratualismo rawlsiano, os indivíduos são considerados racionais, com objetivos próprios, e capazes de um senso de justiça (UTJ, § 3, p. 13) e VITA (1998, p. 62, In: FELIPE, 1998). A justiça está sendo aplicada em sentido restrito ou particular. Desse sentido restrito resultam duas espécies de justiça: a distributiva, que deve regular as relações da “polis” com os cidadãos e a corretiva, que regula as relações dos cidadãos entre si e funda a equidade (ARISTÓTELES, em EN, apud FERREIRA, 1993, p. 2). Rawls se detém na análise da justiça distributiva.

<sup>25</sup> Os compromissos éticos de longo prazo quase sempre são esquecidos. (O'BRIEN, 1996, p. 261-4). Deduz-se que, em não havendo compromissos éticos e morais de longo prazo, os Estados são injustos quanto à partilha de bens sociais primários entre os cidadãos.

forma como tratamos politicamente os bens sociais primários.<sup>26</sup> Um exemplo típico desse descuido para com as gerações futuras<sup>27</sup> é o modo como gerenciamos os aglomerados humanos e seu sistema de água.<sup>28</sup>

Os conceitos de justo e injusto se caracterizam por serem: a) genéricos; b) universais; c) públicos; d) imporem-se às reivindicações conflitantes e, e) terem caráter terminativo de princípios, pois o que é o “justo e (o) injusto está geralmente sob disputa.”<sup>29</sup> A distribuição natural (de talentos), por exemplo, “não é justa nem injusta; nem é injusto que algumas pessoas nasçam em alguma posição particular na sociedade. Esses são simplesmente fatos naturais. O que é justo ou injusto é o modo como as instituições lidam com esses fatos.”<sup>30</sup> Para balizar a concepção política do que é justo ou injusto entre gerações, apresentam-se, a seguir, fundamentos e pressupostos da doutrina liberal

---

<sup>26</sup> Os bens sociais primários – *direitos, liberdades e oportunidades, riqueza e renda, e auto-estima* (UTJ, § 10, p. 66; § 15, p. 98 e § 67) – são as necessidades das pessoas em sua condição de cidadãos livres e iguais, e de membros normais e totalmente cooperativos da sociedade durante toda uma vida (UTJ, Prefácio, XV e § 63, p. 450). Nesta tese a expressão *bens sociais primários* e *bens sociais básicos* e/ou *bens primários* exprimirão a mesma idéia.

<sup>27</sup> Devemos considerar que a característica do brasileiro não é a preocupação com o futuro; o que está além do presente quase não existe para ele; o presente é o que conta (AZEVEDO, 1996, p. 210, cap. V – Psicologia do povo brasileiro). Os traços socioculturais no Brasil serão abordados no capítulo III desta tese.

<sup>28</sup> Situação constatável através do fato de que 430 milhões de pessoas da população mundial vivem em países onde a água é insuficiente. A previsão é de que em 2050 haja uma pessoa em cada quatro disputando a água para beber. Numa perspectiva intergeracional, e a manter-se o *modus operandi* do atual modelo econômico de desenvolvimento, a água passará a ser o epicentro de preocupações das políticas públicas (Relatório ONU, 1999). Para a cidade de Florianópolis, a falta de água poderá constituir-se em um risco político explosivo, considerando: a) a dependência externa de água, pois parte significativa dela é proveniente da cidade de Santo Amaro da Imperatriz; e, b) o fato de ser um pólo de atração turístico e, pois de fixação humana em constante crescimento.

<sup>29</sup> UTJ, § 1, p. 5.

<sup>30</sup> UTJ, § 17, p. 109.

contratualista de Rawls,<sup>31</sup> considerando que o Estado deve ser participante, integrando-se ativamente à vida da comunidade com os princípios da *justiça como equidade*.

A justiça, para Rawls, é a primeira virtude das instituições, e também o fundamento da estrutura básica da sociedade (EBS). Justiça, enquanto uma virtude<sup>32</sup> de certas práticas no âmbito político público, refere-se à definição de direitos e deveres básicos. As práticas envolvem a definição pública dos bens como necessidades de pessoas morais,<sup>33</sup> numa sociedade em que o justo e o injusto sobre a distribuição de encargos e obrigações estão sempre em atrito. Para Rawls, a justiça é a “virtude de práticas nas quais há interesses concorrentes, e as pessoas se sentem habilitadas a impor seus direitos umas às outras.”<sup>34</sup> Rawls sustenta que a estabilidade política numa sociedade liberal bem-ordenada depende de cidadãos que compartilham a amizade, a confiança e o companheirismo.<sup>35</sup> Ou seja, *virtude* é um sentimento a ser ativamente cultivado e, nesse sentido, as instituições políticas básicas desempenham um papel fundamental no desenvolvimento das virtudes da cooperação.<sup>36</sup> Assim, “quando as instituições políticas básicas (...) funcionam de maneira efetiva e bem-sucedida por um período de tempo considerável (...) tendem a encorajar virtudes cooperativas da vida política: a virtude da razoabilidade e o senso de justiça, o espírito de conciliação e a disposição de fazer concessões mútuas, tudo isso ligado à vontade de cooperar com os outros em termos políticos que todos possam aceitar

<sup>31</sup> *Liberalismo* é o sistema político no qual o Estado se mantém neutro em questões da *good life* (vida boa) enquanto provê um conjunto de direitos que respeita os cidadãos como indivíduos, livres, independentes e capazes de escolher seus próprios valores e fins. *Neutralidade* é a prioridade do direito (procedimento político) sobre o bem (reivindicações morais). Neutralidade significa, por exemplo, que o Estado deve “garantir a todos uma igual oportunidade de promover qualquer concepção do bem”, que ele nada faz para “favorecer ou promover qualquer doutrina abrangente específica” ou para “aumentar a probabilidade de os indivíduos aceitarem qualquer concepção específica em lugar de outra” (RAWLS, John. *O liberalismo político*. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. Brasília-DF: Instituto Teotônio Vilela/Editora Ática, 2000 (LP:5:§ 5, p. 241). Doravante citado: LP. Para Rawls, a sociedade liberal é formulada no *overlapping consensus* (consenso justaposto), que consiste no acordo sobre os princípios de justiça celebrado em comum por todos os cidadãos razoáveis. *Liberalismo* expressa, portanto, o respeito às liberdades individuais no âmbito de um contrato societário, no qual todos possam desfrutar da igualdade equitativa de oportunidades. Em LOP (1999, p. 6), ele diz de que forma uma sociedade liberal é possível. A possibilidade de se construir esse contrato será desenvolvida a partir das obras de Rawls como seguem: *A Theory of Justice* (ATJ, 1971) ou *Uma teoria da justiça* (UTJ, 1997); *Political Liberalism* (PL, 1993) ou *O liberalismo político* (LP, 2000); *Collected Papers* (CP, 1999); *The Law of Peoples* (LOP, 1999) e *Justice as Fairness* (JF, 2001).

<sup>32</sup> Virtudes “são sentimentos e atitudes habituais que nos levam a agir segundo certos princípios do justo.” (UTJ, § 66, p. 484).

<sup>33</sup> PL:V:§ 4, p. 187.

<sup>34</sup> UTJ, § 22, p. 140.

<sup>35</sup> UTJ, § 76, p. 553.

<sup>36</sup> PL:IV:§ 6:5, p. 193.



publicamente.”<sup>37</sup>

A justiça é definida por Rawls como uma virtude específica que, aplicada a uma instituição ou a uma prática, exige a eliminação das distinções arbitrárias e o estabelecimento, em suas estruturas, de um equilíbrio apropriado entre pretensões opostas numa sociedade bem-ordenada. É uma justiça que se relaciona com funções e regras, direitos e obrigações, recompensas e punições. Nessa sociedade está presente a idéia da aplicação da justiça como equidade (*as fairness*<sup>38</sup>), fundamental na justiça aplicada às práticas definidas por regras na estrutura básica da sociedade. Estrutura básica da sociedade, por sua vez, é

“um sistema público de regras que define um esquema de atividades que conduz os homens a agirem juntos no intuito de produzir uma quantidade maior de benefícios e atribuindo (sic) a cada um certos direitos reconhecidos a uma parte dos produtos. O que uma pessoa faz depende do que as regras públicas determinam a respeito do que ela tem direito de fazer, e os direitos de uma pessoa dependem do que ela faz. Alcança-se a distribuição, que resulta desses princípios, honrando os direitos determinados pelo que as pessoas se comprometem a fazer á luz dessas expectativas legítimas.”<sup>39</sup>

A justiça como equidade em Rawls deve efetivar-se na distribuição dos bens sociais básicos: *direitos, liberdades, oportunidades, riqueza e renda, e auto-estima*. Daí a necessidade de que todas as decisões políticas e legislativas se sujeitem aos limites impostos pelos princípios da justiça e não, por exemplo, por outras práticas e/ou motivações religiosas.

<sup>37</sup> LP:IV:§ 6:5, p. 210. Obs: Especificamente sobre *virtude* na formação do liberalismo político moderno, o leitor dispõe da obra de BERKOWITZ, Peter. *Virtue and the Making Modern Liberalism*. Princeton: Princeton University Press, 2000.

<sup>38</sup> Os diversos sentidos de *fairness* foram estudados por Felipe em *Justiça Íntegra: a teoria da justiça como fairness em John Rawls*. In: FELIPE, Sônia T. *Filósofos*. Goiânia, 2 (1):101-107, jan/jun. 1997. Traduzido para a língua portuguesa, o vocábulo *fairness* pode significar tanto imparcialidade, neutralidade, integridade, honestidade, decência, consideração, respeito, sinceridade, afabilidade, como pureza, clareza, ‘jogo limpo’ e, finalmente, ‘justiça mesmo’ (FELIPE, 1997, p. 101).

<sup>39</sup> UTJ, § 14, p. 90. Na EBS estão as “principais instituições políticas, sociais e econômicas de uma sociedade encaixando-se umas nas outras, formando um sistema unificado de cooperação social, de uma geração à seguinte.” (LP:I:§ 2, p. 36).

Justo é um conjunto de princípios *escolhidos* na posição original (PO)<sup>40</sup> que norteia os procedimentos das pessoas e que são universalmente aceitos por elas. As características típicas da posição original representam “forças ponderáveis nos argumentos a favor da aceitação dos princípios, e que os princípios escolhidos devem corresponder às convicções ponderadas da justiça em equilíbrio refletido.”<sup>41</sup> A ideia do justo é que se exija não apenas princípios, mas meios suficientemente similares de aplicá-los em casos particulares, e que os princípios escolhidos devam estabelecer uma ordenação definitiva entre as reivindicações mútuas e conflitantes dos sujeitos representativos, a partir do ponto de vista de todos no conjunto das liberdades, responsabilidades e encargos no sistema total de produção na estrutura básica da sociedade (EBS). Em outras palavras, é a consciência filosófico-administrativa que nós, brasileiros, raramente possuímos na execução das tarefas públicas.

Os princípios básicos da *justiça como equidade*<sup>42</sup>, dos quais derivam as regras de prioridade, são:

“Toda pessoa tem um direito igual a um sistema plenamente adequado de liberdades fundamentais iguais que seja compatível com um sistema similar de liberdades para todos.”

<sup>40</sup> Posição original (PO) é uma situação hipotética imaginada por Rawls com a finalidade de auxiliar na elaboração da teoria da justiça (UTJ, cap. III, §§ 20 a 30, p. 127-210). É a posição na qual as pessoas imaginam a si mesmas sem nenhum governo. Racionalmente, discutem que tipo de governo adotarão para conseguir a justiça. Esse acordo justo é simbolizado pelo contrato social. Na posição original as partes são igualmente representadas como pessoas dignas, e o resultado não é condicionado por contingências arbitrárias. A posição original é também “a purely hypothetical situation.” (RAWLS, John. *A Theory of Justice*. New York: Oxford University Press, 1971. § 20, p. 120. Doravante citado: ATJ) e, ao mesmo tempo, é usada para fornecer uma apresentação coerente das noções de autonomia e objetividade (ATJ, § 78, p. 518). É igualmente o local em que as pessoas livres e iguais adotam um ponto de vista a partir do qual é possível chegar a um acordo justo (LP:I:§ 4, p. 65-72). SINGER (1994, p. 19) constata que da posição original deduz-se “princípios éticos básicos universais visto que os membros que escolhem não sabem se vão ganhar ou perder com os princípios que selecionam.”

<sup>41</sup> UTJ, § 68, p. 495.

<sup>42</sup> Essa é a tradução de Dinah de Abreu Azevedo, com revisão de Álvaro de Vita, constante no LP:VIII:§ 1: p. 345. No entanto, eles foram reformulados a partir da primeira versão, conforme ATJ, § 11, p. 60; UTJ, § 11, p. 64; UTJ, § 13, p. 82; UTJ, § 13, p. 88; ATJ, § 46, p. 302; UTJ, § 46, p. 333 e PL:I:1, p. 5/6. É significativo ressaltar que a expressão “each person” constante tanto na UTJ (§ 46, p. 302) como no PL (VIII: § 1, p. 291) é traduzida ora como “cada pessoa” (ATJ, § 46, p. 333), ora como “todas as pessoas” (LP:I: § 1, p. 47) e “toda pessoa” (LP:VIII: § 1, p. 345). Ao confrontar o texto traduzido com o original, tem-se para o primeiro princípio a mesma expressão “each person”, como segue: “Each person is to have an equal right to the most extensive total system of equal basic liberties (...)” (UTJ, § 46, p. 302); “Each person has an equal claim to a fully adequate scheme of equal basic rights and liberties, (...)” (PL:I:1, p. 5/6); “Each person has an equal right to a fully adequate scheme of equal basic rights and liberties (...)” (LP:VIII: § 1, p. 291).

“As desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições. A primeira é que devem estar vinculadas a cargos e posições abertos a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades; e a segunda é que devem redundar no maior benefício possível para os membros menos privilegiados<sup>43</sup> da sociedade.”

## A liberdade e as regras da prioridade

O conceito de equidade articula-se com os dois princípios fundamentais da Teoria da Justiça, já que a privação da liberdade se opõe à realização do plano de vida do sujeito representativo (SR). Qualquer que seja este plano, cada sujeito representativo há de procurar a garantia da liberdade, visto que se houver privação da mesma, todos ficam potencialmente ameaçados.

Os princípios da justiça são uma espécie de bens priorizados em relação a quaisquer outros. Em circunstâncias normais,<sup>44</sup> o primeiro princípio – liberdades fundamentais básicas – tem prioridade sobre o segundo, ou seja, o princípio que regula a distribuição das desigualdades sociais e econômicas. E, ainda, os “postos e cargos abertos a todos, em condições de justa igualdade equitativa de oportunidades, devem beneficiar ao máximo os membros menos favorecidos da sociedade.”<sup>45</sup> Para Rawls, é fundamental entender claramente duas coisas: quais são as liberdades básicas iguais, e seu significado. Essas liberdades são: a) política (direito de votar e ser eleito a cargos públicos); b) de expressão e de reunião; c) de consciência; d) de pensamento; e) pessoal; f) de ter propriedade pessoal; g) de ter proteção contra prisão arbitrária ou seqüestro.<sup>46</sup> Dentre essas, as mais proeminentes são: a) de pensamento e de consciência; b) de pessoa e política.<sup>47</sup> Quanto ao significado, elas são abertas o suficiente para que todos possam desfrutá-las.

Dispostos nessa seqüência de prioridade, ou lexicalmente, conforme Rawls, esses princípios regulam a estrutura básica da sociedade composta pelas principais instituições políticas, econômicas e sociais, tais como a Constituição, o mercado

<sup>43</sup> Nessa tese, a expressão “least advantaged” será entendida como “menos beneficiados” e/ou “menos favorecidos” para traduzir a idéia dos que têm menos acesso aos bens.

<sup>44</sup> Escassez moderada, por exemplo. O contrato não se elabora num estado de guerra.

<sup>45</sup> Conforme formulado no segundo princípio (ATJ, § 46, p. 333) e LP:VIII:§ 1: p. 345).

<sup>46</sup> UTJ, § 11, p. 65 e § 14, p. 88-9.

<sup>47</sup> CP (1999, p. 239).

competitivo, a propriedade privada e a família monogâmica com suas relações mútuas. Tanto os princípios como as relações mútuas que se estabelecem entre os membros da sociedade, determinam os fundamentos da EBS organizada para realizar os valores da liberdade e da igualdade eqüitativa de oportunidades.

Na segunda parte do segundo princípio – *beneficiar ao máximo os membros menos favorecidos da sociedade* – está implícito o *princípio da diferença* que é o critério apropriado para regular as desigualdades sociais e econômicas. Beneficiar ao máximo, no entanto, não significa promover a desigualdade. Essa só se justifica se a “diferença de expectativas for vantajosa para o homem representativo que está em piores condições (...)”<sup>48</sup> O princípio da diferença deve ser um balizador aplicável à estrutura básica da sociedade bem-ordenada para se efetivar as políticas públicas referentes à distribuição justa dos bens<sup>49</sup> sociais básicos.<sup>50</sup>

Os dois princípios de justiça incluem, assim, duas regras de prioridade, pois esses devem classificados numa ordem lexical. Quanto ao primeiro princípio – direito igual a um sistema de liberdades fundamentais – as “liberdades básicas só podem ser restringidas em nome da liberdade.” E nesse caso, uma “redução da liberdade deve fortalecer o sistema total das liberdades partilhadas por todos” e uma “liberdade desigual deve ser aceitável para aqueles que têm liberdade menor.” Quanto ao segundo princípio – igualdade eqüitativa de oportunidades – princípio esse “lexicalmente anterior ao princípio da eficiência e ao princípio da maximização da soma de vantagens”, uma “desigualdade de oportunidades deve aumentar as oportunidades daqueles que têm uma oportunidade menor” e uma “taxa excessiva de poupança deve, avaliados todos os fatores, (...) mitigar as dificuldades dos que carregam esse fardo”.<sup>51</sup>

O fato elementar a destacar, na distribuição justa dos bens sociais básicos, é o da escassez, isto é, se cada pessoa pudesse dispor da quantidade de bens que desejasse, o

<sup>48</sup> UTJ, § 13, p. 82.

<sup>49</sup> Os bens não são índices de satisfação nem indicadores do grau de realização dos fins do indivíduo, mas meios polivalentes dos planos racionais de vida dos cidadãos na sociedade bem-ordenada. Ou seja, uma vez implementados pela EBS garantem “a todos os cidadãos o desenvolvimento adequado e o pleno exercício de suas duas capacidades morais, além de uma distribuição eqüitativa dos meios polivalentes essenciais para promover suas concepções específicas (e permissíveis) do Bem.” (LP:V:§ 4, p. 235).

<sup>50</sup> LP:V:§ 4, p. 235.

<sup>51</sup> UTJ, § 46, p. 333-4.

problema da justiça distributiva não existiria. Cada pessoa partilharia à vontade de cada bem. Mas os bens são finitos e parcos, e os sujeitos representativos sabem que a escassez de bens materiais e de vantagens sociais impera.

À luz de sua racionalidade, que Rawls denomina posição original, e sob o véu da ignorância,<sup>52</sup> os sujeitos representativos rejeitarão qualquer sistema de distribuição de bens discriminatório em relação aos sujeitos representativos, bem como o utilitarismo, pois este não exclui a possibilidade de que uma distribuição desigual de bens possa vir a prejudicar a alguns para maximizar o bem-estar geral. Ao refutar um sistema de distribuição discriminatório e o utilitarismo, os sujeitos representativos na posição original optam por um princípio eqüitativo de distribuição, de maneira que nenhuma pessoa tenha que se preocupar por receber menos bens materiais ou sociais<sup>53</sup> que qualquer outra pessoa.

Os sujeitos representativos entenderão rapidamente que a segunda regra de prioridade traz benefícios apesar de admitir determinadas desigualdades na distribuição de vantagens.<sup>54</sup> Se houver, na sociedade, posição relativamente vantajosa,<sup>55</sup> cujas conseqüentes desigualdades se justificam por beneficiarem até mesmo os indivíduos menos favorecidos, cada um saberá como o Princípio da Diferença (PD) lhe será favorável. Se não quiser ser prejudicado, deverá garantir posições vantajosas acessíveis a todos.

Emerge, dessa concepção, o segundo princípio da justiça: as desigualdades sociais e econômicas devem todas ser ordenadas de maneira:

- a) a trazer os maiores benefícios aos menos favorecidos, e
- b) a propiciar a todos o acesso a funções e posições em condições de uma justa

<sup>52</sup> UTJ, § 24, p. 150-1. Sob o véu da ignorância excluem-se as informações sobre a concepção de bem de cada um, da situação social e talentos e habilidades para deliberação na posição original. Os representantes dos cidadãos são colocados atrás do véu da ignorância no qual ninguém sabe quais posições as pessoas representadas ocuparão quando o véu for levantado e a vida na sociedade real começar. O véu da ignorância é uma metáfora sob a qual se propõe uma sociedade mais justa para todos visto que intuitivamente ninguém quer se arriscar em ficar numa posição desfavorecida nessa sociedade.

<sup>53</sup> Por exemplo: segurança, justiça, educação, água tratada, esgoto sanitário e ar puro.

<sup>54</sup> Por exemplo: cessão da exploração dos serviços de água por um grupo específico (administradores, economistas, engenheiros, etc.) com contrato público para a distribuição igual desse bem para todos. Com a cessão, subte-se o privilégio de poucos para assumirem esses encargos e responsabilidades, desde que essa *liberdade* beneficie a todos. Se cada sujeito representativo promovesse a captação e a distribuição da água a seu critério provavelmente estabelecer-se-ia um estado de guerra. É justamente o que Rawls quer evitar com os princípios da justiça pública, e mais especificamente, com o princípio da diferença.

<sup>55</sup> Cargos e funções públicas na distribuição eqüitativa dos bens escassos da natureza.

igualdade de oportunidades.

Ao considerar os dois princípios da justiça rawlsiana é possível encontrar conflitos entre eles. Os sujeitos representativos<sup>56</sup> dão prioridade absoluta ao primeiro princípio – o da liberdade. No *Liberalismo Político* é a partir da liberdade política que a igualdade deve ser construída. Ou seja, as pessoas não substituirão, em absoluto, a liberdade pela igualdade.<sup>57</sup> A igualdade<sup>58</sup> deve vir pela via do exercício da liberdade, em cada campo de ação dos sujeitos representativos. Mesmo a melhoria do bem-estar de todos não é suficiente para justificar uma redução desigual da liberdade, pois determinadas liberdades<sup>59</sup> só podem ser reduzidas na medida em que são parte essencial de um sistema de liberdades que maximiza a liberdade de todos.

O argumento rawlsiano da prioridade da liberdade resulta da convicção de que a auto-estima<sup>60</sup> é um dos bens primários, e que uma característica fundamental dos seres humanos é o desejo de realizar sua natureza numa situação de livre união social com outros indivíduos. A base da auto-estima em uma sociedade justa não é a renda dos indivíduos, mas a distribuição publicamente defendida de direitos e liberdades fundamentais. Em uma sociedade bem-ordenada ela (a auto-estima) é “garantida pela afirmação pública do *status* de cidadania igual para todos; permite-se que a distribuição de bens materiais tome seu próprio curso, de acordo com a justiça procedimental regulada por instituições básicas justas que diminuem os limites das desigualdades, impedindo assim o surgimento da inveja.”<sup>61</sup> Ao aceitar uma liberdade desigual, o indivíduo pode “perder dos dois lados.”<sup>62</sup> Dessa forma, nenhum SR arriscar-se-ia a assumir uma posição desvantajosa em relação às liberdades, por receio de se ver impedido de exercer funções e de realizar atividades que lhe permitam desenvolver seus poderes morais nesta geração bem como de transmiti-los,

<sup>56</sup> Ou seja, pessoas dotadas de personalidade moral.

<sup>57</sup> Não há nada que compense substituir a prioridade da liberdade pela igualdade. A liberdade jamais deve ser trocada por bens materiais. A liberdade antecede o dinheiro (*Virtus post nummos*, in Horácio, *Epistulae*, 1, 1, 54 apud BUSARELLO, 1998. p. 353).

<sup>58</sup> Trata-se da igualdade de opções que cada um deseja exercer na vida. Em Rawls, trata-se do plano racional de vida: é a mais livre e plena expressão do desejo de viver de acordo com certas liberdades, abdicando-se de outras opções e liberdades.

<sup>59</sup> Como em caso de catástrofes, emergências ou, ainda, quando o exercício de certas liberdades se torna danoso à liberdade dos demais membros da sociedade.

<sup>60</sup> Amor-próprio, expressão de Rousseau que Rawls traduz com a expressão auto-estima em *The Law of Peoples* (Introduction, § 3, 3.3, p. 34).

<sup>61</sup> UTJ, § 82, p. 606/7. Rawls qualifica essa inveja de “excusable” = excusável ou desculpável, querendo dizer, inveja comparativa. Parece-me desnecessário traduzi-la literalmente.

como herança, às próximas gerações.

Em sociedades liberais com regimes democrático-constitucionais bem como nas sociedades hierárquicas,<sup>63</sup> as desigualdades sociais e econômicas são profundamente influenciadas pela fortuna pessoal e pelas contingências naturais e históricas.<sup>64</sup> Sob o ponto de vista *liberal*<sup>65</sup> de Rawls, é irrazoável<sup>66</sup> deter-se numa divisão aritmeticamente igual da riqueza para todos, visto que na sociedade existem outros problemas fundamentais – “coordenação, eficiência<sup>67</sup> da economia e estabilidade.”<sup>68</sup> Além desses fatores, há indivíduos que são “favorecidos pela natureza”<sup>69</sup> podendo tirar benefícios de sua sorte. Sendo as desigualdades inevitáveis, é irrazoável pensar numa sociedade democrática de base igualitarista. A proposta rawlsiana, para essa questão, é a equidade.

### A equidade rawlsiana

A distribuição de bens nas sociedades democráticas baseia-se na *equidade* – proporcionalidade na distribuição de bens – cujo conceito tem origem em Aristóteles.<sup>70</sup>

O que cria o problema nessa equação é o fato de “o equitativo ser justo, mas não o justo segundo a lei, e sim um corretivo da justiça legal”.<sup>71</sup> Ocorre que a lei é de ordem geral e não é possível fazer uma afirmação universal que se ajuste a todos os casos particulares. Pois, enquanto a lei é universal há situações não possíveis de regulamentação através dos enunciados universais, embora corretos. Todo o ordenamento dos assuntos políticos é efetuado através das leis, e o bom ordenamento é efetuado através das boas

<sup>62</sup> UTJ, § 82, p. 606.

<sup>63</sup> LOP, § 7, p. 59-66.

<sup>64</sup> Como talento, habilidades, saúde, vigor (UTJ, § 17, p. 108).

<sup>65</sup> A proposta política rawlsiana é de conteúdo liberal em uma sociedade de direito constitucional (LP:IV:§ 5, p. 156).

<sup>66</sup> It is unreasonable to stop at equal division (PL:VII:§ 9, p. 282). Por “unreasonable” entende-se insensato, irrazoável, irracional.

<sup>67</sup> Esse princípio afirma que uma configuração é eficiente sempre que é impossível mudá-la de modo a fazer com que algumas pessoas (pelo menos uma) melhorem a sua situação sem que, ao mesmo tempo, outras pessoas (pelo menos uma) piorem a sua (UTJ, § 12, p. 71). Rawls lembra que o princípio da eficiência, sozinho, não pode servir como concepção da justiça (UTJ, § 12, p. 75).

<sup>68</sup> UTJ, § 1, p. 6.

<sup>69</sup> UTJ, § 17, p. 108.

<sup>70</sup> ARISTÓTELES (EN 1137b:10, p. 109). O justo é proporcional e o injusto viola a proporcionalidade (ARISTÓTELES, 1999, EN 1131b, p. 97).

<sup>71</sup> Id., *ibid.*

leis.<sup>72</sup> Nos casos duvidosos e peculiares, defende Aristóteles, deve-se recorrer à equidade.

No conjunto da doutrina da equidade, a função dos princípios do justo consiste em conciliar as reivindicações das pessoas em meio às instituições e umas às outras, em se tratando de bens sociais básicos. Donde a necessidade da *universalização* da lei, pois cada um tem igual direito, ou seja, a garantia pela lei de que há uma universalização na concessão de bens sociais.<sup>73</sup> As reivindicações são gerais e ao mesmo tempo flexíveis.

A flexibilidade das reivindicações sugere que cada um, dependendo do momento de sua vida, sexo, idade, dotes naturais, gosto, origem, e prazer que lhe proporciona o uso do bem, tem necessidades distintas. Rawls não prega a igualdade nem a distribuição igualitária de bens. Prega, sim, procedimentos institucionais de liberdade para reivindicação de direitos iguais, pois uma igual quantidade de certo bem, ao longo de toda uma existência, pode resultar injusta.

Assim é que, à luz da equidade aristotélica, Rawls estima que os princípios da justiça devam ser gerais, universais e públicos.<sup>74</sup> O problema entre as regras gerais – a lei leva em consideração a maioria dos casos – e o equitativo, é que este último corrige a lei onde ela é omissa, em razão, justamente, de sua generalidade.

Das considerações acima, deduzem-se duas formas e duas manifestações específicas do justo: o justo legal e o equitativo. Se o justo legal e o equitativo não coincidem, a razão é que o justo legal se aplica ao universal enquanto o equitativo a uma das suas espécies, ou seja, à justiça particular.<sup>75</sup>

A ética rawlsiana – aplicada ao princípio da diferença (PD) intrageracional e ao princípio da poupança justa (PPJ) intergeracional – tem fundamento na justiça equitativa aristotélica, mas justiça equitativa preponderante sobre o justo legal. Por justo legal entenda-se que “a lei é de ordem geral, mas não é possível fazer uma afirmação universal que seja correta em relação a certos casos particulares. Nesses casos, então, em que é

<sup>72</sup> ARISTÓTELES (EN:1180b, p. 208).

<sup>73</sup> Os sujeitos representativos na PO adotarão um princípio que decreta uma distribuição absolutamente igual a todos, de maneira que nenhuma pessoa tenha que se preocupar em receber menos bens, materiais ou outros, do que qualquer outro indivíduo.

<sup>74</sup> Há outras duas condições: da ordenação das reivindicações e terminativa dos princípios como a última instância de apelação do raciocínio prático (UTJ, § 23, p. 144-5).

<sup>75</sup> FERREIRA (1993, p. 28).



necessário estabelecer regras gerais, mas não é possível fazê-lo completamente (...).<sup>76</sup> É a partir dessa idéia que Rawls propõe os princípios da liberdade e igualdade e, em decorrência, as regras da prioridade.

Dessa argumentação ético-filosófica do *eqüitativo*, a EBS em Rawls deve permitir as desigualdades sociais e econômicas, desde que melhorem a situação de cada um, inclusive a dos menos favorecidos, sempre e quando essas desigualdades forem congruentes com a liberdade igual e a justa igualdade de oportunidades para todos.<sup>77</sup> Para governar as desigualdades sociais e econômicas, intuitivamente, as partes na posição original escolhem o *princípio da diferença*<sup>78</sup> como um critério apropriado e consistente que incentiva a *cooperação social* e promova a *justiça eqüitativa*. Em aceitando o princípio da diferença, os homens e as mulheres concordam em se valer dos acidentes da natureza ou das circunstâncias sociais, embora o façam apenas quando disso resulta o benefício comum, o que permite afirmar ser o princípio da diferença a expressão de uma concepção de reciprocidade.<sup>79</sup>

A concepção *política da justiça eqüitativa* tem a função de assegurar a democracia num ambiente político de pluralidade de idéias, como também de construir uma unidade social estável,<sup>80</sup> ao longo das gerações. A pluralidade e a estabilidade implicam na idéia de perpetuidade, cuja noção é adotada no *overlapping consensus*.<sup>81</sup> “O esquema de cooperação social deve ser estável”<sup>82</sup> e a cooperação<sup>83</sup> é sempre *in existence*,

<sup>76</sup> ARISTÓTELES (1999), EN 1137b, 10, p. b109.

<sup>77</sup> PL:VII: § 9, p. 282.

<sup>78</sup> O princípio da diferença (PD) representa um consenso, pois considera a distribuição dos talentos naturais como um bem comum, e partilha maiores benefícios sociais e econômicos viabilizados pela complementaridade dessa distribuição (UTJ, § 17, p. 108). A boa sorte de cada um trabalha em benefício da sociedade e amplia as possibilidades da sociabilidade humana de forma justa (UTJ, § 77, p. 586).

<sup>79</sup> UTJ, § 17, p. 109-110.

<sup>80</sup> UTJ, § 35, p. 239 e § 76, p. 551; PL:IV:2.

<sup>81</sup> O consenso justaposto consiste no acordo sobre os princípios de justiça celebrados em comum por todos os cidadãos razoáveis (LP:IV:§ 7, p. 211).

<sup>82</sup> UTJ, § 1, p. 6.

<sup>83</sup> A *cooperação* é guiada pelas regras e procedimentos publicamente reconhecidos que os participantes aceitam como reguladores apropriados de suas condutas (PL:VIII: § 3, p. 299-304).

pois a sociedade bem-ordenada (SBO)<sup>84</sup> é uma entidade que existe ininterruptamente, ao longo de sucessivas gerações.<sup>85</sup> Em outras palavras, a concepção política da justiça equitativa tem a função de conciliar a mais ampla liberdade com a estabilidade do sistema contratualista de cooperação.

### A doutrina contratualista

Rawls empreende um esforço intelectual para justificar princípios comuns de justiça, e suas correspondentes configurações institucionais, “a cidadãos que vivem em sociedades caracterizadas pela forma de pluralismo.”<sup>86</sup> Ao formular *Uma Teoria da Justiça* tenta generalizar e conduzir a teoria tradicional do contrato social a um nível mais elevado de abstração, bem como oferecer “uma alternativa razoavelmente sistemática ao utilitarismo” – por considerá-lo frágil como “fundamento às instituições da democracia constitucional.”<sup>87</sup> A proposta rawlsiana da idéia *política de justiça* elabora uma concepção razoável para a estrutura básica, sem outro compromisso mais amplo com qualquer doutrina.<sup>88</sup> Mas em que o contratualismo se contrapõe ao utilitarismo? Vejamos em primeiro lugar o utilitarismo.

O utilitarismo vale-se do *princípio da utilidade* e se estende a *todos os tipos de objeto, da conduta dos indivíduos e das relações pessoais à organização da sociedade*

<sup>84</sup> A sociedade bem-ordenada (SBO) é efetivamente regulada por uma concepção pública de justiça. Seus membros se reconhecem mutuamente em suas relações políticas e sociais como pessoas moralmente livres e iguais. Estável, na medida em que é governada por um sentido estável de justiça (UTJ, § 35, p. 239 e § 76, p. 551; § 82, p. 603; PL:I:6, p. 35). *Bem-ordenada* se aplica à sociedade em situação de escassez moderada, na qual as instituições são justas e se reconhece publicamente esse fato (UTJ, § 48, p. 344). *Sociedade bem-ordenada* é a terminologia adotada por Rawls para representar as instituições de governo. A expressão “a well-ordered society” será traduzida como “sociedade bem-ordenada” (nesta tese abreviada, às vezes, pela sigla SBO). Não empregamos a tradução brasileira “bem-organizada” (UTJ, p. 586-7, por exemplo) por considerá-la inadequada ao conceito “well-ordered” empregado por Rawls. O Autor jamais emprega a expressão “well-organized” em seu texto original.

<sup>85</sup> LP:I:3:3, p. 58; UTJ, § 79, p. 583.

<sup>86</sup> VITA (2000, p. 183).

<sup>87</sup> Ambas citações em UTJ, prefácio, XIV.

<sup>88</sup> LP:I:§ 2, p. 55.

*como um todo, bem como ao direito das gentes. O princípio clássico*<sup>89</sup> *da utilidade* “aprova ou desaprova qualquer ação, segundo a tendência que tem a aumentar ou a diminuir a felicidade da pessoa cujo interesse está em jogo, ou o que é a mesma coisa em outros termos, segundo a tendência a promover ou a comprometer a referida felicidade.”<sup>90</sup> Na medida em que a felicidade dos indivíduos está relacionada com os prazeres e a segurança,<sup>91</sup> o comportamento de todos os indivíduos da comunidade, no que depender do legislador, deve ser pautado pela ética hedonística. Para a doutrina utilitarista nada existe que um homem seja, em última análise, moralmente obrigado a fazer, senão por dor ou prazer. Assim, para Bentham, “a felicidade geral, ou o interesse da comunidade em geral, deve ser entendida como o resultado de um cálculo hedonístico, isto é, a soma dos prazeres e dores dos indivíduos.”<sup>92</sup> O objetivo último de toda legislação é, pois, o de promover a maior felicidade possível para o maior número possível de pessoas.

O *princípio clássico da utilidade* reconhece o papel da dor e do prazer na vida humana, admite que toda ação é motivada pela quantidade de dor ou prazer que pode proporcionar, relaciona o bem com o prazer e o mal com a dor e afirma que ambos são passíveis de quantificação.<sup>93</sup> O conceito que expressa o objetivo utilitarista é o maior bem ao maior número, independentemente de quaisquer outras considerações e circunstâncias. Fundamentada no princípio da máxima felicidade, a doutrina utilitarista sustenta que as ações são justas enquanto tendem a promover a felicidade e injustas quando tendem a produzir o seu contrário. Por felicidade se entende prazer e ausência de dor.

Rawls rejeita a doutrina utilitarista porque esta não explica “as liberdades e

<sup>89</sup> Para estudos mais aprofundados sobre a questão, consultar: CARVALHO, Maria Cecília M. de. John Stuart Mill. Acerca das relações entre justiça e utilidade. In: FELIPE, Sonia T. (org.). *Justiça como equidade*. Florianópolis: Insular, 1998. p. 279-290; CARVALHO, Maria Cecília Maringoni de. Por uma ética ilustrada e progressista: uma defesa do utilitarismo. In: OLIVEIRA, Manfredo A de. *Correntes fundamentais da ética contemporânea*. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 99-118 e CARVALHO, Maria Cecília M. De. Levando J.S. Mill a sério. Direitos e deveres em uma sociedade feliz. In: CIRNE-LIMA, Carlos e ALMEIDA, Custódio (orgs.). *Nós e o absoluto*. São Paulo: Loyola, 2001. p. 305-321.

<sup>90</sup> BENTHAM (1979, cap. I, p. 4).

<sup>91</sup> Id., cap. III, p. 13.

<sup>92</sup> Id., cap. VIII, 1979.

<sup>93</sup> BENTHAM (1979, cap. III, p. 13-5). Para medir prazer e dor, BENTHAM (1773-1836) introduz os critérios de intensidade, duração, certeza ou incerteza, além de sua proximidade ou distanciamento no tempo (1979, cap. IV, p. 16). John Stuart Mill (1806-1873) em *o Utilitarismo* (apud REALE e ANTISERI, 1991, p. 324) vai além da idéia de Bentham afirmando que se deve levar em conta a quantidade de prazer, como também a qualidade, pois é “preferível ser um Sócrates doente do que um jumento satisfeito.”

direitos básicos dos cidadãos como pessoas livres e iguais.”<sup>94</sup> O princípio da utilidade não garante que todos se beneficiem porque “pode exigir que alguns, em especial os menos favorecidos, renunciem a benefícios em favor de um bem maior para todos.”<sup>95</sup> Para Rawls, ele exige um “sacrifício das expectativas” de qualidade “de vida” ainda maiores para que outros delas se beneficiem. “Os utilitaristas enfatizam o papel da compreensão no aperfeiçoamento moral e o lugar central da benevolência entre as virtudes morais”<sup>96</sup> enquanto que a *justiça como equidade* insiste na cooperação e na reciprocidade. Por isso, assevera Rawls, se os dois princípios da justiça como equidade forem satisfeitos, *todos* se beneficiam da cooperação social sem que haja sacrifício a qualquer um de seus membros.

A doutrina contratualista, por sua vez, em uma sociedade democrática exige certos deveres naturais (a aceitação de restrições de algumas liberdades) e supõe a existência de deveres e poderes governamentais. No contrato social estão incluídos deveres que os cidadãos assumem em sociedade democrática. Eles consagram a preservação dos direitos dos demais membros da sociedade, a obediência às leis, a cooperação para que os contratos possam ser cumpridos, e a defesa da comunidade. Os poderes geralmente são exercidos por delegação a alguns cidadãos para o governo do bem de todos na estrutura básica<sup>97</sup> da sociedade (EBS). Esses constituem os fins da sociedade bem-organizada (SBO) e do governo.

O governo<sup>98</sup> – cuja estrutura legal é definida nas constituições de cada nação – é exemplo de um poder delegado de uma liberdade maior atribuída na forma de poder a alguns para agirem em benefício dos que não exercem esse poder. Uma constituição é resultado de um contrato. O governo tem o dever do exercício sábio de seus poderes e de empenho para alcançar os propósitos declarados do contrato social. Da mesma maneira, é dever de todos os cidadãos exercer seus poderes morais em benefício da comunidade. A *teoria da justiça como equidade* é um exemplo do que se denomina teoria contratualista. A expressão “como equidade” (*as fairness*) é a designação que se dá a uma concepção

<sup>94</sup> UTJ, prefácio, XIV.

<sup>95</sup> UTJ, § 29, p. 193.

<sup>96</sup> Id., *ibid.*

<sup>97</sup> Sob a ótica da justiça como equidade, a SBO é interpretada enquanto empreendimento cooperativo a serviço de todos.

<sup>98</sup> Para melhor desempenhar o papel de justiça distributiva, o governo se divide em setores – alocação, estabilização, transferência, distribuição e troca (UTJ, § 2, p. 7-12; § 10, p. 57-64; § 43, p. 303-314; PL:VII, p. 257-288).

particular de justiça.<sup>99</sup> A idéia principal da *justiça como equidade*, como concepção particular de justiça no âmbito da justiça pública, “é a de que quando algumas pessoas se comprometem em uma empresa de cooperação mutuamente vantajosa, de acordo com certas regras, e assim restringem sua liberdade do modo necessário a fim de produzir vantagens para todos, os que se submeteram a essas restrições têm o direito a uma atitude semelhante da parte dos que se beneficiaram com a sua submissão.”<sup>100</sup>

No âmbito dessa teoria, a sociedade política<sup>101</sup> bem-ordenada por um contrato é um bem social por duas razões:

- a) incentiva a cooperação<sup>102</sup> e
- b) efetiva o exercício da cidadania.<sup>103</sup>

Na concepção contratualista, os direitos e os dotes naturais dos mais afortunados ficam preservados, como os de quaisquer outros menos dotados, e esses direitos são garantidos pelo princípio da liberdade igual, que protege a integridade de qualquer pessoa. A idéia de que todas as pessoas devem ter uma participação aritmeticamente igual na riqueza da sociedade, é irrazoável. O que não é correto é que os mais afortunados tenham o direito a um esquema cooperativo que lhes permita maiores benefícios, sem que contribuam para as vantagens dos outros menos beneficiados.<sup>104</sup>

O dilema que se estabelece – valoração dos dotes e talentos ao mesmo tempo em que se adota desigualdades na concepção de justiça – relaciona-se com a proposição de políticas públicas, extensivas às gerações futuras, sempre na perspectiva do “outro”.<sup>105</sup> Por um lado, a proposta de redução dos talentos dos cidadãos para evitar vantagens que os menos beneficiados não alcançariam, não aufere vantagens para os menos favorecidos. Por outro lado, a teoria da justiça exige que “as maiores habilidades de cada um sejam

<sup>99</sup> LOP, p. 3, nota de rodapé número 3.

<sup>100</sup> UTJ, § 18, p.119-20.

<sup>101</sup> “Sociedade política sempre é considerada como um esquema de cooperação social ao longo do tempo indefinidamente; é estranha a idéia de uma concepção de sociedade política que possa ser desfeita.” (Tradução livre de “Political society is always regarded as a scheme of social cooperation over time indefinitely; the idea of a future time when its affairs are to be concluded and society disbanded is foreign to the conception of political society” (LOP:§ 5, p. 157).

<sup>102</sup> PL:I:§ 3, p. 15-6 e LP:I:§ 3, p. 58-9.

<sup>103</sup> LP:II:§ 6, p. 122 e LP:VII:§ 9, p. 335.

<sup>104</sup> UTJ, § 17, p. 111.

consideradas como um bem social” a ser fomentado para aumentar o *bem comum*. Acrescesse, ainda, que na posição original, “as partes<sup>106</sup> querem assegurar, para seus descendentes, a melhor dotação genética<sup>107</sup> (pressupondo que a sua própria seja fixa).”<sup>108</sup> Valorar os dotes e talentos na geração atual, considerar as desigualdades como um princípio de justiça social e, ainda, propor políticas públicas extensivas às gerações futuras são três obrigações que as gerações “anteriores devem às posteriores”,<sup>109</sup> emergindo daí a questão da justiça entre as gerações.

A *concepção liberal de justiça entre as gerações* é tratada como *questão de extensão*<sup>110</sup> em *Uma Teoria da Justiça* e em *Liberalismo Político*.<sup>111</sup> Entende-se, a partir do liberalismo político contratual, que a base de discussão da justiça intergeracional centra-se no acesso e uso de bens em condições de escassez moderada.<sup>112</sup> Nessas condições, as exigências das partes são sempre concorrentes e as partes não dispostas a sacrificar seus interesses em benefício dos outros. Para resolver essa questão, Rawls nos oferece os argumentos do *princípio da poupança justa*.<sup>113</sup>

Distintamente do utilitarismo, que visa atender às necessidades dos indivíduos, a justiça como equidade confirma a *estrutura básica* como “objeto primário da justiça”, pois

<sup>105</sup> Para Rawls, nos princípios da justiça, existe um ideal da pessoa que fornece um ponto de Arquimedes para o julgamento da estrutura básica da sociedade (UTJ, § 41, p. 287 e § 87, p. 651).

<sup>106</sup> As “partes” são tratadas como pessoas morais querendo dizer cidadãos livres, iguais, morais e razoáveis capazes de ter um senso de justiça e uma concepção de bem.

<sup>107</sup> No original: “for their descendants the best genetic endowment.” (ATJ, § 17, p. 108). “Genetic” é interpretado como sendo “em sua origem”, “inicialmente”, ou seja, no início da vida de cada cidadão.

<sup>108</sup> UTJ, § 17, p. 115.

<sup>109</sup> UTJ, § 17, p. 115. Os dotes, os talentos e as habilidades naturais são tratados pelo *princípio da diferença*. Rawls adianta que uma sociedade bem-ordenada (SBO) deve tomar medidas para a preservação do nível geral das capacidades naturais, e que essas medidas devem ser guiadas por princípios com os quais as partes estariam dispostas a concordar, para o bem de seus sucessores.

<sup>110</sup> São quatro os “problemas de extensão”, ou seja, até que ponto a justiça pode 1) abarcar nossos deveres para com as gerações futuras; 2) resolver as questões referentes à lei internacional e às relações políticas entre os povos; 3) definir os princípios da atenção comum à saúde e, 4) dar suporte a nossas relações para com os animais e a ordem da natureza (LP:VI:§ 7:3, p. 296). (No original “one is extending justice to cover our duties to future generations under which falls the problem of just savings; another is the problem of extending it to the concepts and principles that apply to international law and political relations between peoples; a third problem of extension is that of setting out the principles of normal health care; and finally, we may ask whether justice can be extended to our relations to animals and the order of nature.” (PL:VI:§ 7:3, p. 244).

<sup>111</sup> Rawls não incorporou integralmente a *natureza* em sua teoria. Mas reconhece os “limits of a theory of justice” (ATJ, § 77, p. 512), pois se pretende saber se “the principles which would be chosen match our considered convictions of justice or extend them in a acceptable way.” (PL, I:3:4, p. 19).

<sup>112</sup> UTJ, § 22, p. 136-7 e 140.

<sup>113</sup> Tema a ser tratado mais adiante sob esse mesmo título.

seus efeitos são profundos e presentes desde o começo da vida.<sup>114</sup> As instituições da estrutura básica, numa sociedade política (assim entende Rawls), afetam desde o início as possibilidades de vida dos seres humanos,<sup>115</sup> não só dessa geração como das seguintes. Por *afetar* entende-se que as instituições da estrutura básica “têm efeitos sociais *profundos e de longo prazo*, moldando de maneira fundamental o caráter e os objetivos dos cidadãos, os tipos de pessoas que são e aspiram ser.”<sup>116</sup> Dado que essas instituições produzem um efeito profundo e ao longo do tempo na formação política da personalidade moral do cidadão, se este não “percebe” desde a infância a prática da justiça como regra moral na sociedade política, dificilmente concordará com as exigências de “uma sociedade bem-ordenada, regulada por uma concepção pública e efetiva”<sup>117</sup> dessa justiça. Em consequência, também leis, normas, acordos, tratados e convenções não serão respeitadas. A razão pela qual fazemos promessas é precisamente “a de estabelecer e reforçar as formas de cooperação em pequena escala, ou uma forma particular de transações”.<sup>118</sup>

Desse modo, se um cidadão se vê privado dos bens sociais básicos – *direitos, liberdades e oportunidades, riqueza e renda, e auto-estima*<sup>119</sup> –, por razões de cor, etnia, classe ou outro fator, o estigma da privação desses bens acompanhá-lo-á durante todo o seu trajeto de vida. Dele nada se poderá exigir, pois em sua personalidade moral aqueles bens não se constituíram enquanto valores, mas como ausência e carência. Quem nada recebeu nada pode dar ou compartilhar e torna-se remota, no entender de Rawls, a possibilidade de que esse sujeito venha a se tornar cooperativo, pois nele nenhum valor foi cultivado como balizador de obrigações e deveres seja em relação à geração presente, seja em relação à futura. Assim, para o contratualismo, a liberdade e a igualdade das pessoas morais expressam-se publicamente, enquanto a estrutura básica incorpora, institucionalmente, esses valores, nos indivíduos dotados de personalidade moral.

Os princípios da *justiça como equidade* “excluem instituições que se justificam

<sup>114</sup> UTJ, § 2, p. 48.

<sup>115</sup> Id., *ibid.* e PL:VII:§ 2, p. 260. É o caso dos talentos individuais e da acumulação de riqueza. As desigualdades são inevitáveis na estrutura básica de qualquer sociedade.

<sup>116</sup> PL:II:§ 4:2, p. 112 e PL:II:§ 4:1, p. 110. “Crianças educadas”, por exemplo, “num meio de degradação social e de cinismo aprendem que não há limites morais ou humanitários.” (PÉREZ LINDO, 2000, p. 106).

<sup>117</sup> PL:II:§ 4:1, p. 110.

<sup>118</sup> UTJ, § 52, *apud* RABENHORST (1998, p. 299).

<sup>119</sup> UTJ, § 10, p. 66; § 15, p. 98 e § 67.

com o argumento de que as privações de alguns são compensadas por um bem maior do todo”,<sup>120</sup> como querem os utilitaristas clássicos. Os princípios utilitaristas provavelmente não são reconhecidos na *posição original*. Nessa posição, sendo as pessoas livres, iguais e com direito a fazer exigências mútuas, as partes não concordariam com um princípio que exigisse para “alguns expectativas de vida inferiores, simplesmente por causa de uma soma maior de vantagens desfrutadas por outros.”<sup>121</sup>

No contrato rawlsiano insere-se a cláusula da distribuição equitativa de riqueza, para com isso atenuar, se não eliminar, as desigualdades da posição inicial.<sup>122</sup> Não se trata tão somente de garantir as liberdades fundamentais e a propriedade, tal qual apregoa o “Estado mínimo” em Nozick. Sendo, pois, *equitativa*, Rawls opõe-se à interpretação de sua teoria feita por Nozick,<sup>123</sup> de que a distribuição esteja sendo proposta com base nas necessidades individuais. Em decorrência da PO, os sujeitos representativos são completamente incapazes de se distinguir de qualquer outra pessoa com base em critério ou característica individual qualquer. Para promover seus próprios interesses, os sujeitos representativos devem apoiar princípios dando a todos as máximas possibilidades de seguir seus respectivos planos de vida, o que resulta nas mesmas possibilidades para eles próprios, independentemente do que eles venham a ser. Assim, o termo equitativo não tem o propósito de construir um modelo orientado pelas necessidades individuais. Garantir a um mesmo indivíduo uma igual quantidade de um *bem*, ao longo de sua existência, resulta em injustiça, e não atende ao princípio da diferença. Então, a pergunta é como propor a justa distribuição dos bens, cargos, funções, responsabilidades, poder e benefícios numa sociedade democrática, sem ferir o princípio da liberdade *igual*, nem tampouco o da igualdade *equitativa de oportunidades*?<sup>124</sup>

O que Rawls propõe é a fixação clara de normas de procedimentos para alocar trabalho, encargos, responsabilidades e poderes, tanto no âmbito da produção para o mercado quanto no político e social, aos cidadãos aperfeiçoados para o exercício e o desempenho dessas funções e encargos. Assim, o sistema econômico e social responsável pela distribuição justa dos encargos e dos benefícios oriundos da convivência e da

---

<sup>120</sup> UTJ, § 3, p. 16.

<sup>121</sup> UTJ, § 3, p. 15.

<sup>122</sup> BOBBIO (1986, p. 148).

<sup>123</sup> NOZICK (1991, cap. 7, p. 170-244).



cooperação social, não procura nenhum indivíduo em particular, para lhe garantir as condições justas de acesso aos meios de que necessita para realizar seu plano racional de vida. A razão, na perspectiva rawlsiana, é a de que para um mesmo homem, ao longo de sua existência, as necessidades poderão ser diferentes. A liberdade de escolher uma determinada atividade está claramente constituída pela consciência dos limites e dos benefícios, dos sacrifícios e das compensações que tal escolha representa para a totalidade do projeto racional de vida. Esse é mais um argumento em favor da liberdade, pois a todo o momento o sujeito representativo refaz e reajusta seu plano racional de vida, de acordo com suas necessidades na EBS.

### **A estrutura básica da sociedade (EBS)**

A justiça deve ser assegurada através da reordenação das instituições fundamentais da sociedade, da redefinição dos encargos, das obrigações, dos direitos e poderes relativos à função exercida pelo indivíduo na qualidade de sujeito representativo. Assim, todos os bens considerados básicos são assegurados a todos os cidadãos indistintamente, por via do ordenamento institucional. Estabelece-se, dessa forma, o princípio da *exigibilidade de obrigações*, da transparência e da publicidade<sup>125</sup> de ações das instituições, de tal sorte que configura a idéia de *continuidade*, ou seja, sendo a justiça uma virtude moral, é adquirida através de exercícios contínuos. Para que os homens e, em consequência, as instituições sejam justas, já afirmava Aristóteles<sup>126</sup> que há necessidade de realizar, *continuamente*, ações justas, pois nossas obrigações permanecem em função do que herdamos. Quando dá ênfase à prática de uma “justiça como regularidade”,<sup>127</sup> e ao conceituar a sociedade como um sistema eqüitativo de cooperação de uma geração à seguinte, Rawls segue o raciocínio aristotélico do exercício contínuo. Da “justiça como regularidade” infere-se o da estabilidade. A estabilidade é um fundamento da concepção política da justiça, pois essa deve gerar sua própria sustentação. Se os cidadãos perceberem a validade de tal concepção, normalmente desenvolverão disposições e sentimentos para manter uma sociedade estável. Assim, aceitarão as instituições existentes como justas e usualmente reelaborarão termos eqüitativos de cooperação social numa sociedade bem-

---

<sup>124</sup> FELIPE (1998, p. 55).

<sup>125</sup> FELIPE (1998).

<sup>126</sup> FERREIRA (1993, p. 52).

ordenada. Uma sociedade bem-ordenada (SBO) rawlsiana, no entanto, apresenta problemas e limitações.

Ainda que seja um empreendimento cooperativo – há, pelo menos, dois problemas a serem tratados para viabilizar a sociabilidade<sup>128</sup> e, por extensão, a cooperação:

- a) o conflito da identidade de interesses intra e intergeracionais e,
- b) garantia da *eficiência da economia*,<sup>129</sup> mas preservando a propriedade e o mercado competitivo.

Desta forma, a EBS lida com limitações naturais,<sup>130</sup> necessitando estabelecer restrições de uso e de posse, o que gera um dilema intergeracional, pois cada geração, dada a tecnologia disponível,<sup>131</sup> tende a apropriar-se dos bens que estão ao seu alcance.<sup>132</sup> Para refrear essa apropriação indébita e egoística de uma geração vis-à-vis da seguinte, impõem-se restrições à EBS para a atual geração, ou seja, o estabelecimento de um conjunto de princípios para ordenar a divisão de vantagens e encargos. Wissenburg denomina de *princípio da restrição* as regras e normas que refreiam a apropriação injusta.<sup>133</sup> Dessa forma, as *regras de prioridade* em Rawls se assemelham, conceitualmente, ao princípio da restrição, pois, para Wissenburg, a restrição é uma interpretação justificável do PPJ e, em si mesmo, “uma condição necessária para a democracia liberal.”<sup>134</sup>

O princípio da restrição só pode ser ignorado por uma questão de sobrevivência premente em que não haja nenhuma outra maneira de preservar a vida presente, tanto hominal quanto animal ou natural. Com relação aos animais e à natureza não há, de acordo

<sup>127</sup> UTJ, § 38, p. 257.

<sup>128</sup> UTJ, § 79, p. 586.

<sup>129</sup> UTJ, § 1, p. 6/7.

<sup>130</sup> Escassez moderada de recursos e disponibilidade limitada de bens públicos, entre outras.

<sup>131</sup> Fábricas, tecnologia, capital real, equipamentos.

<sup>132</sup> Cada um, em sua geração, prefere uma participação mais expressiva a uma inexpressiva (UTJ, § 1, p. 5).

<sup>133</sup> WISSENBURG adota o *conceito de restrição* para expressar a idéia de que “nenhum bem poderá ser destruído a menos que seja inevitável e a menos que possa ser repostado em condições idênticas. Se isso também for fisicamente impossível, o bem deverá ser repostado por um equivalente tão semelhante quanto possível ao seu original. Se isso não for possível, deve-se providenciar uma compensação adequada.” (Tradução livre de: “no goods shall be destroyed unless unavoidable and unless they are replaced by perfectly identical goods; if that is physically impossible, they should be replaced by equivalent goods resembling the original as closely as possible; and if that is also impossible, a proper compensation should be provided.” (WISSENBURG, 1999, p.193).

<sup>134</sup> WISSENBURG (1999, p. 197).

com Rawls, sob o ponto de vista contratual – dado que este exige o exercício de poderes morais – a possibilidade de se atender ao princípio da reciprocidade. Mas é certo, também, que o homem deve adotar outras formas de auto-restrição às suas ações já que se “declara tão criativo e superior em suas capacidades”,<sup>135</sup> ao participar da posição original e “agir de acordo com o respectivo entendimento comum.”<sup>136</sup> Rawls tem reservas quanto à aplicação da teoria da justiça no reino vivo animal e no restante da natureza, por dois motivos: a) em primeiro lugar, os princípios da justiça são apenas parte da concepção de justiça<sup>137</sup> e da visão moral<sup>138</sup> e, por isso mesmo, todas as questões que não dizem respeito às práticas institucionais da EBS são deixadas de lado.<sup>139</sup> Para tratar dessas questões, Rawls remete aos deveres naturais; b) em segundo lugar, *parece* que não se exige concessão de justiça *estrita* a criaturas que não tenham a capacidade moral para o senso da justiça. No entanto, disso não decorre inexigência alguma relativa aos animais e ao restante da natureza.<sup>140</sup> Fiel a Aristóteles, *parece-lhe*, pois, que a relação com os animais depende de uma teoria da ordem natural e de nosso lugar dentro dela. Se de uma forma mais restrita não cabe a inclusão dos animais e da natureza no contrato social, parece razoável a Rawls incluir-nos, juntamente com os animais, numa teoria mais ampla. Mesmo com esse dilema – limitações da teoria da justiça sem que animais e plantas sejam contemplados – a teoria de Rawls pode oferecer uma saída a essa restrição, pois se a justiça como equidade for uma análise fundamentada da justiça entre pessoas, essa teoria não pode estar muito equivocada.<sup>141</sup> Dado que na teoria rawlsiana as pessoas são dotadas de personalidade moral, é possível que elas formulem cláusulas contratuais, incluindo as necessidades daqueles não dotados de personalidade, isto é, de todos os seres vivos não dotados da capacidade de falar, em nossa linguagem, em defesa própria: animais, vegetais, bebês, portadores de deficiência, pacientes em estado terminal, por exemplo.

No que respeita ao problema da eficiência da economia, Rawls preserva duas instituições: o mercado competitivo e a propriedade privada. Desde Aristóteles, a propriedade se constitui como condição material de possibilidade da felicidade do

<sup>135</sup> FELIPE (1996, p. 71).

<sup>136</sup> UTJ, § 77, p. 561.

<sup>137</sup> UTJ, § 1, p. 10.

<sup>138</sup> UTJ, § 77, p. 568.

<sup>139</sup> Id., *ibid.*

<sup>140</sup> Questões dessa ordem são do âmbito da virtude privada e não, necessariamente, da virtude política.

<sup>141</sup> UTJ, § 77, p. 568-9.

homem,<sup>142</sup> indispensável para a conduta virtuosa na *polis*, subordinada, no entanto, aos direitos políticos. Para Aristóteles, a propriedade é privada, mas de uso comum. O excesso de propriedade e a possessividade de uns (*pleonexia*) pode prejudicar o direito de propriedade de outros.<sup>143</sup> Essa condição restritiva – uso comum – aplica-se ao *direito de acumulação* de certos bens na forma de propriedade.

Seguindo o raciocínio aristotélico, Locke entende que a propriedade não está ligada apenas aos bens materiais externos. Apesar de a Terra e todas as criaturas serem comuns a todos os homens, cada um deles tem uma *propriedade* em sua própria *pessoa*, que se manifesta com a liberdade, a vida e os bens de cada membro da associação política. A propriedade básica de um indivíduo é a de sua própria pessoa com sua liberdade, talentos e trabalho que tornará possível a saída de si mesmo rumo ao mundo exterior. Uma dessas manifestações do mundo exterior é o trabalho que permite à pessoa estender-se sobre as coisas, acrescentando-lhes um algo a mais que naturalmente não possuíam. Eis o papel das sociedades políticas: preservar a propriedade tanto dos que possuem bens (bens materiais ou bem como pessoa ou ambas) quanto dos que possuem tão-somente sua pessoa, porque não querem ou não podem adquirir bens materiais.

Em Locke, pois, há duas razões pelas quais o homem se assenhora da propriedade e com ela tem obrigações extensivas à comunidade: a primeira é de fundo religioso (por ser dom divino, deve-se utilizá-la com maior proveito da vida e da própria conveniência)<sup>144</sup>, e a segunda resulta da ação e atividade do homem na natureza. Portanto, de seu trabalho e, sendo propriedade inquestionável do trabalhador, nenhum outro pode ter direito àquilo que ele agregou. A junção do uso da terra de forma diligente e racional ao valor do trabalho que se lhe atribui, forma a noção do direito à propriedade.<sup>145</sup> A propriedade estabelece um consenso político baseado em direitos, que reivindica um conjunto durável de relações,<sup>146</sup> do qual emerge a necessidade de contratos que efetivem a posse obtida, aumentando o

<sup>142</sup> Tradução livre de “of the human end of happiness” (Aristóteles, *Rhetoric* apud MULLER JR., 1997).

<sup>143</sup> *Politics*, VII, 10 1329b41-1330a2; VI 6 1320b2-11, apud MILLER JR (1997, p. 330).

<sup>144</sup> “Deu-o para uso do diligente e racional (...), não à fantasia e ambição dos brigões e altercadores.” (LOCKE, 1979, § 34, p. 47).

<sup>145</sup> LOCKE (1963, p. 27-33).

<sup>146</sup> Um dos objetivos de Locke (1632-1704) era defender as pessoas da exaltada intolerância religiosa. Nessa época perseguiram-se aqueles que dissentiam em questões de fé. O liberalismo de Locke legou ao pensamento social posterior a doutrina de direitos naturais inerentes aos indivíduos (DEWEY, 1970).

valor dos bens para todos.<sup>147</sup> Deixar “tanto e tão bem bom em comum para os outros” almeja que a propriedade de alguns não piore a condição dos demais (“os outros”).

O direito de explorar a propriedade segue a regra da licitude, parcimônia, troca conveniente e a guarda do excedente (não pretender mais do que se pode utilizar, não desperdiçar a reserva comum nem causar danos a terceiros).<sup>148</sup> Tanto para Locke quanto para Rawls, a teoria da propriedade privada requer para todos o suficiente ao desenvolvimento de sua condição de pessoa, mas permite, ao mesmo tempo, a desigualdade na distribuição dos bens. Para Rawls é possível a taxaço coercitiva no interesse e necessidade de promover o senso de justiça na EBS. Assim, ao se preservar a instituição da propriedade privada no modelo de justiça como equidade, aparece a influência da matriz conceitual de Aristóteles e de Locke em Rawls, pois até os dias atuais, a noção de que os direitos de propriedade estão sujeitos a certas circunstâncias de legitimação, levam-nos a ser guardiões ao invés de proprietários do planeta.<sup>149</sup> Apesar dessa influência, Rawls acrescenta outra exigência: não apenas a de não prejudicar, mas, ainda, a de que a propriedade maior de uns DEVE beneficiar os menos favorecidos.

Essas circunstâncias de legitimação que restringem a ação do homem sobre os bens da Terra compatibilizam-se com os princípios da justiça como equidade por harmonizar-se com a *teoria ideal*<sup>150</sup> de vida<sup>151</sup> em sociedade. A vida na *polis* exige a presença da lei e seu cumprimento. A lei, prega Montesquieu (1689-1755),<sup>152</sup> é a razão humana. O objetivo da lei, para Locke, consiste em “preservar e ampliar a liberdade.”<sup>153</sup> A democracia é o governo das leis por excelência, ressalta Bobbio.<sup>154</sup> A idéia da lei, por sua vez, tem suas raízes em Heráclito: “Os que querem falar segundo a razão devem fundar-se sobre o que é comum a todos [a razão universal] (...).”<sup>155</sup> No âmbito político, essa *razão* universal exige o cumprimento dos acordos reguladores da vida em sociedade. Para Rawls,

<sup>147</sup> LOCKE (1963, § 27).

<sup>148</sup> LOCKE (1979, cap. V, §§ 25-51, p. 45-54).

<sup>149</sup> BARRY (1977, p. 284).

<sup>150</sup> A *teoria da justiça como equidade* é uma teoria ideal na medida em que define uma estrutura básica perfeitamente justa (LP: VII:§ 9, p. 338) e, nessa situação, os membros supõem que os princípios que se conhecem, quaisquer que sejam, são rigorosamente obedecidos por todos (UTJ, § 53, p. 389-391).

<sup>151</sup> “A vida de um povo é concebida como um sistema de cooperação que se estende ao longo do tempo histórico.” (UTJ, § 44, p. 322).

<sup>152</sup> MONTESQUIEU (1995, p. 6).

<sup>153</sup> LOCKE (1979, § 57, p. 56).

<sup>154</sup> BOBBIO (1986, p. 171).

quando o sujeito representativo se encontra na PO, sua situação é de imparcialidade, garantindo um acordo sobre os princípios da justiça e respectivo cumprimento, expressos em *leis*.

O que vai caracterizar uma sociedade bem-ordenada é a regulação das relações contratuais. Para tanto é desejável, segundo Rawls, que se tenha uma “legislação estável, consolidada e conhecida.”<sup>156</sup> Trata-se, pois, de lei positiva.

A lei positiva refere-se às leis numa democracia constitucional. Para Aristóteles, o objetivo da constituição é a felicidade de todos os cidadãos e de cada um em particular.<sup>157</sup> A lei positiva orienta todos os atos virtuosos, que, por sua vez, contribuem para a felicidade da comunidade política.<sup>158</sup> Uma comunidade política promove uma constituição justa para proteger as vantagens comuns a todos. Predomina, no pensamento aristotélico, a idéia da preservação da propriedade para a felicidade de cada cidadão individualmente, em primeiro lugar, para, posteriormente, contribuir para a felicidade comum. Rawls pensa em uma *teoria da justiça como equidade* para garantir a propriedade na EBS. Assim, a felicidade aristotélica é direcionada para cada um individualmente, na *polis*, enquanto em Rawls a felicidade só se manifesta indiretamente. Dado que Rawls não exclui absolutamente ninguém da distribuição equitativa dos bens, seu caráter é *universal*. Neste sentido, a declaração de que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo 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”<sup>159</sup> se aproxima mais de Rawls do que de Aristóteles.

Numa distribuição justa, a igualdade das pessoas será a mesma que “a igualdade das coisas.”<sup>160</sup> Haverá uma distribuição desigual quando pessoas iguais receberem coisas desiguais ou pessoas desiguais receberem coisas iguais.<sup>161</sup> O princípio da diferença (PD), em Rawls, amplia e enriquece o entendimento da “justa” distribuição desigual,

<sup>155</sup> Fragmento 114 de Heráclito, in: REALE (1995).

<sup>156</sup> LOCKE (1963). Rawls (UTJ, § 35, p. 239 e § 76, p. 551; PL:IV:2).

<sup>157</sup> *Politics* (VII 2 I324a23-5, 9 I329a23-4).

<sup>158</sup> ARISTÓTELES, *Política* II29b25-II30a13.

<sup>159</sup> CF/88.

<sup>160</sup> Tradução livre de “as the equality of the things” (MILLER JR., 1997, p. 72).

<sup>161</sup> ARISTÓTELES (1999, EN 1131a, p. 95-6): “Se as pessoas não forem iguais, elas não terão uma participação igual nas coisas, mas isso é a origem de querelas e queixas (quando pessoas iguais têm e recebem quinhões desiguais, ou pessoas desiguais recebem quinhões iguais).”

acrescentando que uma desigualdade de bens só se justifica se vier beneficiar os menos favorecidos numa comunidade<sup>162</sup> política<sup>163</sup>, i. é., de pessoas livres e iguais que, vivendo juntas de forma cooperativa, se estabelecem como uma “comunidade auto-suficiente.”<sup>164</sup> Quando a justiça como equidade se aplica a todos os cidadãos com regularidade e de forma imparcial,<sup>165</sup> transforma-se no *estado de direito*<sup>166</sup> regido pelo sistema jurídico. O *estado de direito* envolve também o princípio “segundo o qual casos semelhantes devem receber tratamentos semelhantes.”<sup>167</sup> Os homens não podem regular suas ações por meio de regras se esse preceito não for seguido. Se as leis não forem claras, tanto em suas injunções quanto em suas proibições, o cidadão não saberá como se comportar.<sup>168</sup>

A regra da justiça contratualista exige que se trate da mesma maneira situações essencialmente semelhantes. É parte integrante da civilização ocidental que a vida política é um bem político público. Respaldados nesse bem, os cidadãos livres e iguais reconhecem o dever de civilidade de uns para com os outros: o dever de dar aos cidadãos razões públicas para as ações políticas de cada um no âmbito público,<sup>169</sup> desenvolvendo uma moralidade entre as pessoas em harmonia com os interesses em disputa.

Os preceitos básicos do estado de direito tendo a lei como instrumento de vida societária estabelecem que:

- a) as leis sejam conhecidas e expressamente promulgadas (publicização/divulgação);

<sup>162</sup> O vocábulo *comunidade* expressa a idéia de que se “estende ao longo do tempo, e, portanto, na história de uma sociedade, as contribuições conjuntas de gerações sucessivas podem ser concebidas de forma semelhante” (UTJ, § 79, p. 583). Epistemologicamente, Rawls parece sugerir a idéia de continuidade e expansão ao invés de rompimento (ou ruptura), visto que as excelências e satisfações de cada um complementam o bem de todos (Id., p. 585).

<sup>163</sup> PL:VII:9, p. 284. O conceito de comunidade incorpora o conceito de justiça, pois este se aplica ao que os seres humanos possuem em comum, i. é., onde é possível, para os membros dessa comunidade, cooperar e formar uma comunidade. A mais perfeita forma de comunidade é a comunidade política, e a justiça que a comunidade adota é a mais perfeita forma de justiça (MILLER JR, 1997, p. 86-122 e DE-SHALIT, 1995).

<sup>164</sup> Tradução livre de “self-sufficient community” (*Politics* II 34a26-8).

<sup>165</sup> “Justiça como regularidade.” (UTJ, § 38, p. 257).

<sup>166</sup> As pessoas sabem que todos estão sujeitos às mesmas regras e acredita-se que isso vá ocorrer efetivamente.

<sup>167</sup> UTJ, § 38, 260.

<sup>168</sup> UTJ, § 38, p. 261. A falta de transparência e de publicidade das *regras do jogo*, em muitos casos camufla a incompetência das instituições de mercado.

<sup>169</sup> Tradução livre de “You could characterize this political good as the good of free and equal citizens recognizing the duty of civility to one another: the duty to give citizens *public reasons* for one’s political actions” (CP, p. 617).

- b) o significado das leis seja claramente definido (clareza na expressão);
- c) os estatutos sejam genéricos tanto na forma quanto na intenção e não sejam usados como meio para prejudicar determinados indivíduos (universalização);
- d) pelo menos as infrações mais graves sejam interpretadas estritamente (especificação dos atos);
- e) as leis penais não sejam retroativas em detrimento daqueles aos quais se aplicam (previsão).

A lei como instrumento de vida pública viabiliza a tomada de decisão por parte do cidadão numa determinada comunidade política, a fim de seguir seu plano racional de vida. Ao obedecer às leis, os cidadãos respeitam os procedimentos definidos em sua comunidade política.<sup>170</sup>

Ao considerar a EBS como objeto primeiro da justiça, Rawls propõe que as normas não sejam complexas demais, nem exijam uma quantidade excessiva de informações para que possam ser corretamente aplicadas. As normas que se aplicam aos acordos não podem exceder a capacidade dos indivíduos de as entenderem e respeitarem com relativa facilidade, nem sobrecarregar os cidadãos com exigências de conhecimentos e previsões que normalmente não podem ter.<sup>171</sup> Nesta consideração rawlsiana subjazem os seguintes entendimentos: a) as leis integram um contrato, e b) a ambigüidade deve ser evitada para que os cidadãos possam compreendê-las, cumpri-las e se tornarem cúmplices de sua aplicação.

Na proposta rawlsiana de política pública é fundamental, para que as leis sejam efetivadas, a existência de um sistema judiciário acessível a todos os cidadãos, e com capacidade de dispensar justiça imparcial, com equidade e com presteza adequadas, ou

---

<sup>170</sup> Há fortes indícios de que as “nossas leis são como as vacinas: umas pegam, outras não” (Otto Lara Resende, 1922-1992), o que é um traço predominante na cultura brasileira: o descumprimento e o deboche da ordem e da lei. A vida pública brasileira e sul-americana caracteriza-se por ser “not ruled by law” (Konz, 1999, documento de trabalho 7), ignorando que a vida política em uma sociedade bem-ordenada deve ter uma “legislação estável, consolidada e conhecida” (Cf. ARISTÓTELES, *Politics*, II 34b8-15; LOCKE, 1963; UTJ, 1997, § 35, p. 239 e § 76, p. 551; PL:IV:2).

<sup>170</sup> UTJ, § 38, p. 257.

<sup>171</sup> LP:VII: § 4, p. 320.



como prefere Rawls, “como regularidade”.<sup>172</sup>

## Bens primários em John Rawls

Em *Uma Teoria da Justiça*, Rawls analisa a justiça como equidade sob o ponto de vista da ética política, e pressupõe que ela “é a primeira virtude das instituições sociais.”<sup>173</sup> A justiça como equidade aborda os princípios da distribuição de bens sociais primários ou simplesmente *bens primários*. A compreensão dos bens sociais primários exige a explicitação da *estrutura básica da sociedade* (EBS) e sua vinculação com uma teoria dos bens, mais especificamente do *bem público de uso comum* ou de *interesse comum* na teoria da justiça como equidade.

A EBS se define como um “sistema público de regras que define cargos e posições com seus direitos e deveres, poderes e imunidades.”<sup>174</sup> Formada pelas principais instituições como a constituição, o mercado competitivo, a propriedade privada e a família monogâmica e suas relações mútuas, devem garantir que

“todos os que estão nela engajados saibam o que saberiam se essas regras e a sua participação na atividade que elas definem fossem o resultado de um acordo. Uma pessoa que faz parte de uma instituição sabe o que as regras exigem dela e dos outros. Também sabe que os outros sabem disso e que eles sabem que ela sabe disso, e assim por diante”.<sup>175</sup>

Há dois significados nesse sistema público de regras. Em primeiro lugar, os cidadãos *reconhecem* certas normas de conduta e agem de acordo com elas e, em segundo, garante-se a publicidade e a transparência no exercício do poder<sup>176</sup> através da *distribuição de bens sociais primários*.<sup>177</sup> A publicidade e a transparência são corolários dos dois

<sup>172</sup> UTJ, § 38, p. 257.

<sup>173</sup> UTJ, § 1, p. 3.

<sup>174</sup> UTJ, § 10, p. 58.

<sup>175</sup> UTJ, § 10, p. 59.

<sup>176</sup> PL:V:7-8, p. 201-211.

<sup>177</sup> Em Rawls há dois tipos de bens primários: *bens sociais primários* ou *bens sociais humanos* e os *bens naturais*. Sobre os primeiros incidem as regras da justiça. Já os *bens primários naturais*, tais como saúde, inteligência, vigor, imaginação e talentos, são afetados pelas instituições sociais, mas não diretamente distribuídos por elas.

princípios da justiça.<sup>178</sup>

Os *bens primários* são o que as pessoas necessitam, em sua condição de cidadãos livres e iguais e membros normais e totalmente cooperativos da sociedade durante toda uma vida.<sup>179</sup> É uma necessidade a ser atendida sem a qual a idéia de cooperação se torna impraticável. A concepção de que a sociedade é um sistema de cooperação social entre cidadãos não elimina os conflitos, pois ao perseguir os fins próprios em seus planos de vida racionais os cidadãos preferem “uma participação maior a uma menor nos *bens sociais primários*.”<sup>180</sup>

Rawls discute esse problema sob a ótica doutrinária contrapondo os princípios da teoria da utilidade à teoria da justiça.<sup>181</sup> A proposta utilitarista considera justa a sociedade na qual se garante a satisfação dos interesses dos cidadãos de forma máxima, geralmente medida pela eficiência. Rawls reconhece a importância do princípio da eficiência, mas nega que o utilitarismo possa satisfazer os princípios da justiça.<sup>182</sup> Na aplicação da regra da justiça, deve-se considerar a dignidade dos indivíduos e não apenas a satisfação de seus interesses. Mantendo a dignidade acima da satisfação do interesse<sup>183</sup>, a sociedade torna-se um esquema de distribuição estável no tempo e assegura a autonomia da personalidade moral.<sup>184</sup> A distribuição estável de bens no tempo e a autonomia da personalidade moral na definição de bens – que Rawls denomina divisão social da responsabilidade<sup>185</sup> – implicam a assunção de responsabilidades sociais compartilhadas nessa sociedade de cooperação. A “divisão social da responsabilidade” – conceito segundo o qual a sociedade e os cidadãos aceitam as responsabilidades mútuas – garante, à sociedade e aos cidadãos liberdades básicas e oportunidades equitativas e, ao mesmo tempo, promove a justa participação de *todos* na distribuição dos *bens sociais primários*.

<sup>178</sup> UTJ, § 29, p. 190-200.

<sup>179</sup> UTJ, prefácio, XV e § 63, p. 450. Em ATJ, §§ 11 e 15, Rawls insiste em que “every rational man is presumed to want” esse tipo de bem. Parece óbvio que ele não se refere à visão restrita de bens econômicos.

<sup>180</sup> UTJ, § 22, p. 137.

<sup>181</sup> UTJ, § 9, p. 55-56.

<sup>182</sup> UTJ, prefácio, p. XIV.

<sup>183</sup> Rawls não elimina o *interesse*, apenas modera-o para que a justiça como equidade seja atendida.

<sup>184</sup> A sociedade é um esquema de distribuição estável no tempo (UTJ, § 12, p. 76; PL:IV:2, p. 140-144).

<sup>185</sup> Conceito segundo o qual a sociedade e os cidadãos aceitam as responsabilidades mútuas. Os pontos básicos desse conceito são: os cidadãos (livres e iguais) deverão responsabilizar-se pelas suas vidas, e adaptar suas concepções de bem à participação nos bens primários (PL:V:4:183-185).

Rawls sugere que o Bem de uma pessoa seja determinado pelo seu mais racional plano de vida, segundo sua concepção subjetiva e privada, dadas as circunstâncias razoavelmente favoráveis. Em uma sociedade bem-ordenada, as concepções dos cidadãos acerca de seu Bem são conformes aos princípios de *justo* publicamente reconhecidos, e incluem um lugar apropriado para vários bens primários. Rawls distingue duas teorias de bem: a restrita e a plena. A *restrita* ocupa-se propriamente dos bens – liberdades, direitos, oportunidades, renda, riqueza, auto-estima – e assegura as premissas da sua distribuição. Já a *plena* diz respeito ao desenvolvimento posterior da teoria da justiça.<sup>186</sup>

Uma vez que se pressupõe a racionalidade de um plano de vida<sup>187</sup> e que os bens nesse plano de vida têm propriedades desejáveis ao cidadão, esse bem é justo.<sup>188</sup> Nessa linha de raciocínio, se certos tipos de bens satisfazem as condições das pessoas em geral, serão, então, considerados *bens primários* humanos. É racional querer esses *bens sociais primários* independentemente de tudo o mais que se queira, já que são necessários para a estruturação de um plano racional de vida, e para isso requer-se aproximadamente os mesmos tipos de bens.

Em uma sociedade política não há necessidade nem possibilidade de se adotar um juízo público<sup>189</sup> acerca do que é bom para os indivíduos particulares. Essa exigência, no entanto, se faz em relação à concepção do justo aplicável às instituições. Com a concepção do justo as instituições coordenam as reivindicações mútuas e conflitantes dos indivíduos, de forma que possam ser compreendidas e aceitas por todos. Assim, o juízo acerca do justo se constrói no espaço político público, não no privado. Em uma SBO, os planos racionais de vida diferenciados estão salvaguardados pelas instituições, pois, em se tratando de justiça, exige-se não apenas princípios comuns, mas meios suficientemente similares de

<sup>186</sup> O bem está relacionado com um plano racional de vida. Isso implica na aceitação razoável do mesmo por parte da concepção política pública da justiça. Planos que ferem tal concepção não são considerados aceitáveis, e o que fere a tolerância não deve receber guarida em uma sociedade democrática liberal (ATJ, § 35, p. 216-221).

<sup>187</sup> Os planos de vida são racionais se, e somente se, forem “consistentes com os princípios da escolha racional quando aplicados a todas as características relevantes de sua situação”, e satisfizerem a condição de serem escolhidos “com racionalidade deliberativa plena” (UTJ, § 63, p. 451). À luz de uma concepção política de justiça (PL.V:§ 2:1), o plano de vida racional enseja a que os cidadãos empreguem seus diversos recursos (mente, corpo, tempo e energia) na realização de suas concepções de bem durante toda a vida, não apenas de forma racional, mas, ainda, de forma sensata e razoável.

<sup>188</sup> UTJ, § 61, p. 441.

aplicá-los em casos particulares, de modo que uma ordenação final das reivindicações conflitantes possa ser definida.

Rawls constata que a sociedade democrática moderna caracteriza-se pela pluralidade de concepções do Bem, tais como as religiosas, partidárias e filosóficas.<sup>190</sup> Numa sociedade pluralista razoável, a apropriação dos bens sociais primários assume um sentido político. Rawls adota a concepção de bens sociais primários sob a ótica do *justo* ao invés do *bom*, portanto, do ponto de vista da *justiça pública*. Daí a importância da distinção, na teoria de Rawls, entre a concepção pública de justiça política e a concepção privada de bens.

### Os bens e sua caracterização

Rawls lista um conjunto de bens primários que, uma vez garantidos, transformarão o cidadão em membro totalmente cooperativo ao longo de toda uma vida.<sup>191</sup>

- a) “direitos e liberdades fundamentais;
- b) liberdade de movimento e livre escolha de ocupação num contexto diversificado de oportunidades;
- c) poderes e prerrogativas de cargos e posições de responsabilidade nas instituições políticas e econômicas da estrutura básica;
- d) renda e riqueza; e,
- e) as bases sociais da auto-estima.”<sup>192</sup>

Bens primários são essenciais para o desenvolvimento adequado e pleno das capacidades morais e, em uma SBO há duas categorias de bens quanto às fontes de

<sup>189</sup> Esse juízo vai construir a concepção do que seja justo. O juízo público se contrapõe ao juízo privado, pois esse vai construir a concepção do bom. O justo se relaciona essencialmente com a esfera pública, enquanto o bom com a esfera privada.

<sup>190</sup> LP:V:§§ 2-3, p. 224.

<sup>191</sup> UTJ, prefácio, XV, § 63, p. 450 e LP:V: § 3:4, p. 231.

<sup>192</sup> A expressão “auto-respeito” na tradução do PL:V:§ 3:3 está sendo substituída por “auto-estima” dada a nota de rodapé 38 em LOP, p. 34 do próprio autor.

oferta.<sup>193</sup> bens privados e bens públicos, estes, justamente, com duas características: a *indivisibilidade e o caráter público*.<sup>194</sup> Para que todos os indivíduos possam desfrutar de um bem, todos devem igualmente ter acesso a ele.<sup>195</sup> Há, então, uma necessidade geral e aceita-se o fato, no âmbito público, de que nenhum cidadão pode ser privado de seu consumo e que todos devem pagar por esses bens.<sup>196</sup>

A água pode ser um exemplo ilustrativo duma necessidade geral, visto que ela não pode ser dividida nem pode ser distribuída exclusivamente de acordo com as necessidades individuais. Independentemente da situação individual, todos consomem igualmente a água. Não se pode alocar uma quantidade variável de acordo com os desejos ou preferências, pois esse bem é fundamental à vida. Em que situações o bem deve ser provido? Em uma situação de “escassez moderada”, o provimento deve ser assegurado por decisão política amparada por lei positiva<sup>197</sup> e não por leis de mercado. A lei positiva define regras de modo a que todos recebam e contribuam igualmente.<sup>198</sup> O setor distributivo do governo, instituição da justiça equitativa, criado para esse fim, deve garantir o cumprimento da lei. O fato de ser de *necessidade geral, público e indivisível* caracteriza um bem definitivamente como público e essencial,<sup>199</sup> necessário a todos os cidadãos em uma determinada sociedade. A definição desses bens se decide no espaço político público,

<sup>193</sup> Do ponto de vista econômico, trata-se da forma como a demanda é revelada. A oferta, no sentido de produção, pode ser privada. Musgrave (1959) prefere distinguir entre produção e provisão. A provisão revela a demanda desses bens através do setor público (Contribuição e nota do professor João Rogério Sanson do Departamento de Economia/CNM/UFSC).

<sup>194</sup> UTJ, § 42, p. 294-8. Rawls apenas reproduz James Buchanan nessa questão, conforme a nota 5 em UTJ, p. 679. Embora Buchanan não use a terminologia consagrada por Samuelson em 1954 – não-rivalidade e não-exclusividade – a idéia é exatamente a mesma. Buchanan apenas enfatiza o processo de revelação da demanda, enquanto Samuelson as condições do ótimo de Pareto para esse tipo de bem (Contribuição e nota do professor João Rogério Sanson do Departamento de Economia/CNM/UFSC).

<sup>195</sup> UTJ, § 41, p. 286. Não se trata de uma “necessidade”. É o fato de ser possível a todos os indivíduos desfrutarem de cada unidade de um bem, ao mesmo tempo, que caracteriza o que Buchanan chama de indivisibilidade e Samuelson de não-rivalidade. Na microeconomia, segundo MAS-COLELL et al (1995) (MAS-COLELL, A.; WHINSTON, M.D., GREEN, J.R. *Microeconomic Theory*. New York: Oxford University Press, 1995), é essa propriedade que já caracteriza o bem público. O livre acesso (caráter público para Buchanan ou não-exclusividade para Samuelson) pode ocorrer também para bens privados. É o caso de bens livres, como já ensinado por Léon Walras, caso em que haveria excesso de oferta mesmo a preço nulo. Outro caso é o dos bens de uso comum, que são de natureza privada, por ocorrer rivalidade no consumo, mas que envolvem altos custos transacionais da exclusão. A ocorrência simultânea das duas propriedades, não-rivalidade e não-exclusividade, define o “bem público puro”, que é o que Samuelson usou em seu modelo matemático. (Contribuição e nota do professor João Rogério Sanson do Departamento de Economia/CNM/UFSC).

<sup>196</sup> Rawls não advoga uma mera “igualdade”, mas uma igualdade equitativa.

<sup>197</sup> A água, a partir da Lei 9.433/97, tornou-se um bem sujeito à regulamentação pública.

<sup>198</sup> A lei poderá arbitrar contribuições diferenciadas em função da capacidade contributiva do contribuinte, sem que isso resulte em injustiça.

o que “depende”, em larga medida, “das tradições, instituições e forças sociais de cada sociedade, assim como de suas circunstâncias históricas particulares.”<sup>200</sup> É no espaço público que: a) se reconhece o seu caráter de necessidade geral, b) se confirma sua indivisibilidade, e c) se define, dentre os diversos bens primários, quais são aqueles pelos quais o Estado<sup>201</sup> deve responder.

A diferença fundamental entre bens públicos e privados é doutrinária. Os bens privados estão subordinados às leis do mercado,<sup>202</sup> que permitem a alocação dos objetos de desejo em quantidades variáveis, limitados unicamente pelas preferências, posses e opções de cada indivíduo. Numa SBO governada pelos princípios da justiça, a definição de responsabilidade de oferta desses bens depende de decisão política. Uma vez definido quais são os *bens essenciais* pelos quais o Estado<sup>203</sup> deve responder, configura-se a idéia de um bem público.

Na literatura econômica convencional,<sup>204</sup> os bens públicos se definem com base em duas propriedades: a não-rivalidade e a não-exclusividade. A primeira<sup>205</sup> significa que a utilização de um bem público por uma pessoa ou grupo não implica privar ninguém mais de utilizá-lo. Sejam quais forem as possíveis identificações e perfis genéticos de pessoas – afro-descendentes, mulheres e homens com suas preferências morais ou religiosas privadas, pessoas com elevado ou baixo poder aquisitivo, origem étnica – todos utilizam e desfrutam desse bem público.

Já a segunda propriedade – o caráter da não-exclusividade, denominado por Rawls de “publicness”<sup>206</sup> – reside na oferta de bens e serviços para todos. Não cabe, por exemplo, oferecer tipos diferentes de sinal de trânsito para grupos distintos. O sinal de

<sup>199</sup> UTJ, § 41, p. 294.

<sup>200</sup> UTJ, § 41, p. 302.

<sup>201</sup> Para Rawls, a justiça distributiva envolve a atividade positiva do Estado.

<sup>202</sup> Com a *estrutura básica da sociedade* supõe-se que Rawls não acredita que o mercado possa garantir a justiça dos contratos.

<sup>203</sup> Na CF/88, impõe-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, mas explicitamente não se refere ao meio ambiente como *bem público*.

<sup>204</sup> SAMUELSON (1954); MUSGRAVE & PEACOCK (1958); BUCHANAN (1968). Rawls simplesmente repete a interpretação de James Buchanan, que embora feita de uma forma diferente da de Paul Samuelson é, ainda assim, a teoria econômica convencional. Buchanan insiste na formação da demanda por meio do processo político enquanto Samuelson define as condições satisfatórias para a agregação de demandas individuais com a finalidade de atingir o ótimo de Pareto.

<sup>205</sup> Rawls, seguindo Buchanan, chama essa propriedade de indivisibilidade.

trânsito pelo seu significado compartilhado e as expectativas comportamentais que engendra caracteriza-se como bem público. Do mesmo modo que seria inviável oferecer um tipo de educação para os negros e um outro para os brancos. A paz, a defesa nacional, a lei, a gestão pública, a biodiversidade, as artes e os monumentos são todos bens públicos. Nessa mesma perspectiva, a não-exclusividade impede que haja, por exemplo, diferentes tipos de serviços de abastecimento de água e tratamento de esgoto para usuários distintos. No entender de Rawls, oferecer serviços e bens indivisíveis com caráter geral de necessidade, de forma diferenciada, é um ato de injustiça e não meramente uma questão econômica. Comumente o entendimento do bem público, quando assumido pelo Estado, mas não necessariamente por ele prestado, é de que ninguém pode ser excluído seja do consumo, seja do acesso.

Uma mercadoria é denominada *não-rival* quando o custo marginal para um consumidor adicional é zero. É o caso de uma rodovia com pouco volume de trânsito. Pelo fato de a estrada já existir e de não haver congestionamentos, o custo adicional de sua utilização é igual a zero. O mesmo se dá com os serviços de um farol. Seu uso por uma embarcação adicional não acrescenta nada ao seu custo operacional. Bens não-rivais tornam-se automaticamente disponíveis para todos, não se eliminando, assim, a possibilidade de que alguma outra pessoa possa fazer uso dos mesmos. Por sua não-exclusividade, torna-se difícil ou impossível cobrar por sua utilização. Ou seja, eles acabam por ser desfrutados sem a necessidade de pagamento direto no momento em que o cidadão o está utilizando.

Alguns bens podem ser não-exclusivos e rivais. O ar é um bem não-exclusivo. Pode, no entanto, tornar-se rival quando as emissões de poluentes de uma determinada empresa passam a prejudicar-lhe a qualidade e a possibilidade de outras pessoas desfrutarem de seu uso. Um oceano ou um grande lago é uma mercadoria não-exclusiva. Todavia, a pesca predatória passa a ser um bem rival, pois impõe ônus a terceiros. Quanto maior for o número de peixes capturados, menor será a quantidade disponível para outros pescadores. São exemplos que manifestam as circunstâncias da justiça. Ou seja, em havendo rivalidade no acesso e consumo de bens de uso comum, há necessidade de políticas públicas que regulamentem sua utilização. Os fundamentos do mercado e a

---

<sup>206</sup> ATJ, § 42, p. 266.

doutrina utilitarista clássica se exaurem nessas circunstâncias enquanto fontes explicativas e compreensivas do problema de definição do que sejam bens *de uso comum* essenciais à qualidade de vida<sup>207</sup> do povo e *bens escassos* sujeitos à regulamentação da iniciativa pública.<sup>208</sup>

Quando a quantidade dos bens públicos ofertados é muito menor do que a demanda, eles podem ser rivais – em termos de consumo –, exclusivos, ou, ainda, ambas as coisas. Por exemplo, a educação em nível fundamental é um bem rival em termos de consumo. Neste exemplo há um custo marginal positivo para viabilizá-lo a um aluno adicional, pois outros estudantes estarão recebendo menor atenção à medida que aumenta o número de estudantes a ser atendido, na classe, por um único professor. De igual modo, a cobrança de uma anuidade escolar pode excluir algumas crianças da educação institucional. Analogamente, ocorre com a água. Se for cobrada uma taxa acima do poder econômico dos usuários, os que menos têm acesso aos bens podem ser impedidos de usá-la ou usá-la-ão com enormes sacrifícios, os quais Rawls propõe eliminá-los de imediato já nesta geração.

A não-rivalidade e a não-exclusividade podem ser melhor exemplificadas na administração de um parque nacional. Parte do público pode ser excluída a partir do momento em que sejam cobradas entradas e taxas de *camping*. A sua utilização também se enquadra na categoria de mercadoria rival, pois, devido a condições de superlotação a entrada de um automóvel adicional no parque pode reduzir os benefícios dos visitantes que tenham chegado por primeiro. Em outras palavras, dadas as limitações, a quantidade de consumidores concorre com a qualidade do benefício. De forma análoga, pode ocorrer na Ilha de Santa Catarina fenômeno idêntico ao do parque: dada suas limitações, o ingresso de turistas pode reduzir a qualidade de vida dos cidadãos já instalados, pois que há disputas pelos diversos serviços públicos. Se a ocupação do espaço for desordenada – sem respeito às leis e aos códigos municipais – pode reduzir a qualidade de vida ecologicamente equilibrada da atual geração em detrimento do usufruto da próxima. Se a geração atual dos pais e mães causar danos irreversíveis ao meio ambiente, perpetuar-se-ão “graves danos

---

<sup>207</sup> CF/88, art 225.

<sup>208</sup> Lei 9.433/97 e CAUBET (2000).



contra as gerações futuras.”<sup>209</sup> É sugestivo lembrar Rawls na medida em que uma geração não lega à outra apenas capital real – fábricas, *resorts*, hotéis, máquinas, pontes, viadutos, recursos financeiros e naturais, água potável, ar puro, segurança, saúde – mas também conhecimentos e cultura, técnicas e habilidades que possibilitam a existência de instituições justas e o valor equitativo da liberdade. Em não havendo cultura em uma geração, os filhos desta poderão perpetuar os danos contra as gerações subseqüentes.<sup>210</sup>

### **Os bens, o passageiro clandestino e as externalidades**

Na caracterização dos bens públicos há diversos problemas, tais como o da figura do passageiro clandestino, o das externalidades e o das falhas do Estado. O *passageiro clandestino* representa o comportamento oportunista dos cidadãos que procuram se livrar das contribuições, jogando-as para os outros, mas usufruindo os benefícios. Ele é tentado a não pagar impostos para os fundos que sustentam a oferta desses bens. Assim agindo, crê que não afetará significativamente a quantia total recolhida.

O passageiro clandestino “considera a ação coletiva dos outros como certa e garantida, de uma maneira ou de outra.”<sup>211</sup> O seu prazer no desfrute de um bem público não diminui, mesmo não pagando sua contribuição. No caso de uma invasão estrangeira, independentemente de ter ou não pago os seus impostos, o passageiro clandestino recebe a mesma proteção dada aos demais cidadãos. Do mesmo modo, independentemente de contribuir ou não para a redução de CO<sub>2</sub>, seja regulando a mistura de combustível do automóvel ou pagando taxa de ar limpo de sua cidade, o passageiro clandestino não vê como imprescindível para a manutenção desse bem público sua contribuição na forma de impostos.

A figura do passageiro clandestino é ainda mais problemática quando as próprias instituições da estrutura básica são coniventes e estabelecem conluíus na negociação do bem público, em benefício e proveito de grupos particulares. A corrupção ocorre quando, por exemplo:

---

<sup>209</sup> UTJ, § 45, p. 327. Raciocínio dedutível também do § 42, p. 299 e § 24, p. 147.

<sup>210</sup> UTJ, § 45, p. 327.

<sup>211</sup> UTJ, § 42, p. 295.

- a) agentes das instituições públicas *negociam*, com os contribuintes, apoio e tutela política para atender fins privados;
- b) agentes públicos *retiram* multas por construções irregulares, *perdoam* dívidas fiscais e de trânsito, *fazem vistas grossas* às atividades ilícitas, *aliciam* cidadãos em troca de mandatos políticos.

A *externalidade* do bem público dá origem a sérias questões políticas. Qual a quantidade de efluente, por exemplo, (caso haja permissão para algum) é viável despejar em rios e ribeirões? Qual a quantidade aceitável de CO<sub>2</sub> no ar de uma cidade? Qual a densidade máxima e em que áreas podem se permitir edificações? Quão restritivas devem ser as normas e regulamentos referentes à emissão de poluentes de automóveis? Que proporção de turistas pode circular em uma região sem afetar o meio ambiente e seu entorno paisagístico?

Um bem público é uma mercadoria que pode estar disponível a baixo custo, pois que ofertada a muitos consumidores. Logo depois de ser garantida, contudo, torna-se impossível evitar que os não-pagantes a usufruam. Um rio despoluído, o ar puro, a segurança pública e tantos outros bens, uma vez disponíveis passam a ser de todos. Dado que o mercado não consegue ofertar bens para atender às necessidades de todos os cidadãos, Rawls propõe que garanta a oferta de bens privados, e atribui às instituições da justiça distributiva a obrigação de garantir os bens indivisíveis (ar e água com qualidade) que são comuns a todos.

A oferta de bens públicos, usualmente uma tarefa dos Estados nacionais voltada ao estabelecimento de condições de cooperação (mediante meios coercitivos e incentivos), está sujeita a *falhas do Estado* quando ele é capturado pelos interesses privados e sujeito à predação política do aparelho estatal. Normalmente as falhas do Estado ocorrem porque determinados grupos acabam assumindo o poder de alocação das verbas públicas para atender seus próprios negócios. Essas falhas se traduzem pela corrupção do aparelho estatal.<sup>212</sup>

A definição de bens públicos e a escolha dos bens cuja tutela será atribuída ao

---

<sup>212</sup> CARDOZO (2000).

Estado dependem do consenso político.<sup>213</sup> Difere, pois, de sociedade para sociedade, de acordo com as “circunstâncias, instituições e tradições históricas”<sup>214</sup> de cada uma em particular. A diferença vai ser notada da escolha política dos bens pelos quais responder, e quais serão entregues à responsabilidade do mercado.

Se a alocação do bem público fica a cargo do Estado, alguma regra imperativa se faz necessária para que ele possa cumprir sua obrigação. O fornecimento do bem público tem caráter compulsório, tanto em relação à oferta (Estado), quanto ao financiamento (Cidadão). Assim sendo, mesmo que se presuma que todos os cidadãos estejam dispostos a pagar o que lhes cabe, cada um deles só o fará, e os outros também, se tiverem a certeza de que não estão a sustentar o usurpador.<sup>215</sup> Há que se garantir, portanto, que todos cumpram sua parte ainda que todos sejam movidos pelo mesmo senso de justiça. Sem garantia gera-se a desconfiança generalizada do *público* em relação às instituições da estrutura básica, perde-se a estabilidade, pois que as instituições definem direitos e deveres dos cidadãos e influenciam, portanto, os planos e expectativas de vida.<sup>216</sup> Para Rawls, além da capacidade de ter uma concepção de bem, “se os cidadãos acreditam que as instituições e os procedimentos políticos são justos, eles estão dispostos a fazer sua parte naqueles arranjos quando têm certeza de que os outros também farão a parte deles.”<sup>217</sup> Isso exige confiança entre as partes, mas, sobretudo dessas em relação à EBS. Confiança essa praticamente inexistente no Brasil. Levantamento da Fundação Instituto de Administração (FIA/USP)<sup>218</sup> constata que no ranking das 18 instituições menos confiáveis para o povo brasileiro destacam-se a Justiça, a Polícia, o Governo e os Partidos Políticos, respectivamente com apenas 32%, 30%, 11% e 6% de índice de confiança. É a demonstração do quão desacreditadas estão as instituições da EBS vitais para o funcionamento de sociedade bem-ordenada.

<sup>213</sup> UTJ, § 42, p. 298.

<sup>214</sup> UTJ, § 43, p. 310.

<sup>215</sup> UTJ, § 42, p. 295. No que se refere ao fisco e ao papel do Estado, o Brasil tem uma estrutura fiscal perversa e injusta que privilegia o segmento de maior renda. O próprio Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, exprime o sentimento dos abonados ao afirmar que não gosta de pagar imposto (Cf. Paulo Gil Introini, Presidente do Unafisco – União dos Auditores Fiscais, in: Agenda Econômica – Sonegação, 29 out 2000, canal TV do Senado).

<sup>216</sup> UTJ, § 2, p. 7; LP:VII: § 2, p. 311 e § 5, p. 321-23.

<sup>217</sup> LP:V:§ 3, p. 210.

<sup>218</sup> FIA/USP apud A Notícia, Joinville, 30 mai 2001.

## Publicidade e cumplicidade – as regras públicas

Para garantir o consentimento coletivo na defesa dos bem públicos essenciais, Rawls propõe dois procedimentos: a publicidade e a cumplicidade. Decorrente do sistema público de regras, a *publicidade* provoca a *cumplicidade* dos cidadãos em suas relações políticas. Eles reconhecem certas regras de conduta e admitem que os outros também o fazem e, em conseqüência, agem de acordo com elas. Esse procedimento público em uma SBO significa que

- a) “cada qual aceita e sabe que todos aceitam e subscrevem publicamente, de maneira exata, os mesmos princípios de justiça;
- b) a estrutura básica – suas principais instituições políticas e sociais e a maneira como se vinculam umas às outras em um sistema de cooperação – é publicamente conhecida, ou com boas razões se acredita que cumpre os princípios da justiça; e,
- c) os cidadãos têm um sentido de justiça normalmente eficaz, isto é, um sentido de justiça que os capacita a entender e aplicar tais princípios e, em sua maioria, atuar em consonância com esses princípios, de acordo com as exigências particulares.”<sup>219</sup>

A publicidade é fundamental para a estabilidade da sociedade. A SBO cumpre, nas práticas institucionais (políticas, econômicas e sociais), os princípios da justiça.<sup>220</sup> A cumplicidade resulta das leis, regras e normas públicas e pode ser verbalizada: “eu sei, quando estou administrando, que tu sabes que tenho que seguir os princípios da justiça; eu sei que tu sabes que eu sei que tenho que seguir princípios políticos publicamente acordados de justiça na distribuição dos bens; eu sei que tu sabes que eu sei que tu sabes.”<sup>221</sup> Assim, por exemplo, no balcão de atendimento dos serviços públicos o funcionário não pode ter nenhuma preferência na distribuição dos bens, fazer juízo subjetivo ou valer-se de prerrogativas (quando não de ameaças ou mútuas trocas de favores) para burlar a transparência e a publicidade da regra da justiça.

<sup>219</sup> PL:V:§ 7:1. Obs: com modificações redacionais.

<sup>220</sup> PL:I:§ 6, p. 35.

<sup>221</sup> SARTOR e FELIPE (1998, p. 23).

Observe-se que Rawls não define *a priori* bens públicos, mas os condiciona a certos princípios. O que está presente na discussão rawlsiana são os princípios do que são bens públicos e respectivos compromissos institucionais. A definição de quais são e de quem os oferece depende da cultura e da história de cada povo. O que exatamente Rawls quer garantir são as condições para a sua efetivação: publicidade e cumplicidade.

A justiça desempenha o papel distributivo dos bens primários, ou seja, o que todo cidadão quer – direitos, liberdades, oportunidades, poder, renda e riqueza e auto-estima. Parece ser evidente que condições ambientais satisfatórias devem figurar entre esses bens, pois que todos os seres humanos dependem dos recursos naturais do planeta Terra para a sustentação da vida e da cultura. Se o meio ambiente deteriorado não permite às próximas gerações terem uma vida melhor, nem uma sociedade mais justa, claro está que a geração atual deve ser responsabilizada com a geração seguinte, visto que não se pode tomar atitudes arbitrárias ou fazer o que bem se entende. É o que permite dizer que cada geração é obrigada, por princípios que seriam escolhidos na posição original, “a definir justiça entre as pessoas que vivem em épocas diferentes.”<sup>222</sup> Se todos os seres humanos dependem dos recursos naturais, deduz-se que eles são *bens de uso comum* a todos os seres humanos. A decisão de quais desses bens devem ser regulados publicamente em função de sua escassez, depende de uma série de fatores que no âmbito interno da justiça como equidade Rawls credita às instituições da EBS de cada sociedade democrática bem-ordenada. No Brasil, a CF 88<sup>223</sup> garante a todos os brasileiros o “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.” O Estado assume o papel de agente ativo na promoção de políticas para o meio ambiente, garantindo, assim, a natureza como *bem de uso comum do povo*. Rawls não dispõe de muita munição em defesa da natureza independentemente de sua vinculação com a ordenação política. Alude, porém, ao fato de que “os recursos naturais não são abundantes a ponto de se tornarem supérfluos os esquemas de cooperação”,<sup>224</sup> pois o cidadão ao construir seus planos de vida faz

---

<sup>222</sup> UTJ, § 44, p. 324.

<sup>223</sup> CF/88, Capítulo VI, art. 225.

<sup>224</sup> UTJ, § 22, p. 137.

“reivindicações conflitantes em relação aos recursos naturais e sociais disponíveis.”<sup>225</sup>

O meio ambiente é inerente à vida. Sua destruição afeta as pessoas. Os danos ambientais típicos dizem respeito ao interesse comum, como o ar e a água limpa e os cenários paisagísticos. Um ambiente natural é um bem público de responsabilidade global, pois as atividades poluidoras do meio ambiente são universalmente danosas. Nenhuma possibilidade haverá, no longo prazo, para os menos favorecidos (tanto na presente quanto nas próximas gerações) se forem danificados ou destruídos, agora, os recursos que se recebeu da geração passada. Além disso, em se destruindo os recursos naturais haverá uma desigual distribuição dos conseqüentes encargos de poupança. É a razão pela qual Rawls sugere, claramente, que os impactos ambientais no bem-estar das gerações futuras devam ser solucionados por medidas de preservação da sociedade atual, por meio da poupança justa.<sup>226</sup>

Os bens ambientais desempenham um papel central na consecução do valor equitativo da liberdade ao longo do tempo. A concepção de pessoa é parte de uma concepção de justiça política e social. Os cidadãos devem pensar em si mesmos e nos outros em suas relações políticas e sociais e, garantindo as liberdades fundamentais apropriadas ao longo de toda a vida. Um bem público, neste contexto, implica em obrigações comuns de manutenção de instituições justas.

Dos bens primários – direitos, liberdades, oportunidades, poderes, renda, riqueza e auto-estima – dependem a forma como os indivíduos se organizam em sociedade. Parece óbvio que condições satisfatórias do meio ambiente têm a função de sustentar nossa vida e cultura. A vida atual ou futura, com um mínimo de dignidade, depende do comportamento *vis-à-vis* dos bens ambientais. Uma geração os disponibiliza para a outra a fim de que se possa desenvolver habilidades como pessoas com personalidade moral.

Em se admitindo a inclusão do meio ambiente entre os bens primários em uma sociedade considerada como sistema de cooperação, cabe a cada sociedade, em razão das

---

<sup>225</sup> Id., *ibid.*

<sup>226</sup> Uma “concepção da justiça inclui uma provisão para as reivindicações justas das gerações futuras. Em se causando danos irreversíveis, pode-se perpetuar graves danos contra outras gerações” (UTJ, § 45, p. 326). “Tanto em uma sociedade da propriedade privada quanto num regime socialista pode haver uma grande preocupação com a prevenção de danos irreversíveis e com a preservação de recursos naturais e do meio ambiente” (UTJ, § 42, p. 299).

circunstâncias históricas e culturais, a determinação de quais deles serão públicos (sob a tutela e gerenciamento do Estado) e quais, mesmo sendo públicos, podem vir a ser fornecidos por empresas privadas. Quais, ainda, podem receber outras denominações: *bem comum do povo*, *bem comum da humanidade*, *bem patrimonial das nações*, *bem global*, etc. As formas de gestão talvez ainda devam ser inventadas, pois ao longo de nossa legislação ambiental, por exemplo, nos diferentes governos jamais se destruiu tanto o País como nos últimos 20 anos. Até 1982, os então 61% restantes de áreas florestadas existentes em 1500 já se achavam reduzidos a 29%. E quem se der ao trabalho de correr o País verá rios totalmente desprovidos de mata ciliar, encostas de morros sem vegetação. Nos centros urbanos, hotéis e outras construções à beira-mar conspurcam a mata e a água legalmente preservadas.<sup>227</sup> Os capítulos II e III descrevem e avaliam como e quanto a natureza e, em especial, a água foi (des)tratada pela EBS no Brasil.

## 2 A JUSTIÇA ENTRE AS GERAÇÕES

Desde Platão em *As Leis*, reconhece-se que as ações de uma geração afetam a ela mesma e as gerações futuras. Reconhecê-lo é respeitar a idéia do *compromisso* de uma geração para com a seguinte, que traz à tona um certo número de questões tão importantes hoje quanto o foi há mais de 2.000 anos. Do ponto de vista da filosofia política, é saber como temos a obrigação de agir agora de maneira a não prejudicar a próxima geração. As escolhas e decisões devem contemplar as duas gerações sem restringir indevidamente a capacidade de qualquer delas fazerem suas próprias escolhas. As questões fundamentais de justiça intergeracional surgem quando as ações da geração presente restringem as opções das gerações futuras. Quanto mais uma geração priva a seguinte da habilidade de traçar seu próprio curso, tanto maior será a carga de responsabilidade da geração atual. Para uma compreensão diacrônica das concepções fundamentais da justiça intergeracional é preciso resgatar alguns de seus aspectos, que levam à concepção de sociedade política em Rawls, objeto central dessa tese.

---

<sup>227</sup> FREITAS (2000, p. 97). Referência ao Código Florestal de 1965 e à Lei 9.695, de 12 de fevereiro de 1998.

## A concepção de Platão sobre justiça intergeracional

Para Platão, o problema dominante consistia em estabelecer a justiça na *polis* (cidade). Uma vez lá estabelecida a justiça intrageracional, a ação humana se limitava a não alterar as instituições existentes nem desviá-las das práticas justas. Comparada com a visão de mundo profundamente histórica dos profetas, a compreensão platônica de justiça intergeracional parece estática e não-histórica.

É importante reconhecer que o conservadorismo de Platão baseia-se na suposição de que a *polis* já é justa. Platão está preocupado em eliminar inovações que possam levar a um afastamento da justiça. Ele não propõe sufocar inovações que melhorem a cidade. Se a ordem existente é injusta, Platão não se mostra hesitante em prescrever as mudanças mais radicais naquelas instituições e práticas.

Para Platão, uma cidade, por sua própria natureza é uma comunidade intergeracional e, em decorrência, é uma comunidade intergeracionalmente justa. Uma parte essencial do exame que Platão faz de justiça em “*A República*” e em “*As leis*” refere-se às gerações. Assim, Platão estende-se sobre questões tais como a melhor maneira de educar crianças em música, atletismo e na arte da guerra. A preocupação de Platão com a educação surge da crença de que uma das funções essenciais de uma comunidade é educar os indivíduos de uma geração para serem bons cidadãos, a fim de que a geração seguinte possa adquirir mais que as habilidades – atitudes e hábitos – exigidas de uma pessoa para torná-la um bom cidadão. Uma *polis* que fracassa em educar apropriadamente os jovens irá, inevitavelmente, sofrer mudanças. Ou seja, se a *polis* fracassa em transmitir suas leis e suas instituições justas às gerações seguintes inevitavelmente será uma *polis* injusta. Isso é verdadeiro tanto para o mundo ideal de “*A República*” como para o mundo prático de “*As leis*”. Assim, um teste importante da justiça das leis é saber se gerações futuras consideram as leis dignas de serem preservadas e perpetuadas.<sup>228</sup> É como Platão inaugura, na tradição do pensamento filosófico, a exigência da universalidade do princípio da justiça, inclusive ainda hoje válida, na formulação do modelo proposto por Rawls.

A noção de que a justiça diz respeito somente às ações que afetam os contemporâneos é tão estranha e antagônica ao pensamento de Platão quanto ao dos



profetas hebreus. Para Platão não estar preocupado com a perpetuação das leis em instituições da *polis* consistia em não estar preocupado somente com a justiça intergeracional, mas também com a justiça em si. Sendo a polis uma comunidade intergeracional, a preocupação com as relações apropriadas entre gerações é parte integral do que significa estar preocupado com a justiça em uma comunidade.

O que fica claro, tanto em “*A República*” como em “*As Leis*”, é que a sobrevivência da *polis* e da justiça da *polis* estão inseparavelmente interligadas. Uma *polis* justa resistirá muito mais do que uma injusta,<sup>229</sup> em que as leis existiriam para servir aos interesses do mais forte e não aos interesses do Estado como um todo.<sup>230</sup> Quando este for o caso, haverá conflito constante: a *polis* será fraca e seu colapso eminente. Por outro lado “se a lei é o dono do governo (se a lei é quem comanda o governo) e o governo for seu escravo, então a situação mostra-se plena de promessas e os homens desfrutam de todas as bênçãos com que os deuses cumulam um Estado.”<sup>231</sup> Assim se pode dizer que leis justas, de par com a *polis* justa, perduram por mais tempo do que leis injustas. A duração das leis, por sua vez, acarreta maior respeito por elas.

Quando as leis sob as quais as pessoas são criadas permanecem, segue Platão, por um período muito longo, a tal ponto que ninguém se lembre de que as coisas houvessem sido diferentes, então a alma fica plena de tal respeito pela tradição, que receia interferir em sua mudança. Acompanhando esse raciocínio, Rawls, ao conceituar a sociedade como um sistema equitativo de cooperação entre uma geração e a seguinte denominá-la-á “justiça como regularidade.”

<sup>228</sup> Plato, *The Laws*, (Book IV, 707 - 708), 163 - 164) apud AUERBACH, 1995.

<sup>229</sup> Even a just polis will inevitably decay. To explain this decay in *The Republic*, Plato introduces an imperfection (in the form of a failure of the guardians to understand the mysteries of the proper timing of conception) in order to explain how it is that the Republic could fall from its condition of virtue. The consequence of this imperfection is the birth of less worthy children, who are incapable of understanding fully the forms. As a result of having less worthy guardians, the polis begins to fall away from justice in an accelerating stages through the various degenerate forms of government (*The Republic*, Book VIII, p. 546, apud AUERBACH, 1995).

<sup>230</sup> Plato, *The Laws* (Book IV, 715), p. 173 apud AUERBACH, 1995.

<sup>231</sup> Id., p. 174.

## A contribuição de Edmund Burke

O conceito de justiça intergeracional é a base da teoria política de Burke e de sua crítica à Revolução Francesa.<sup>232</sup> O que torna os escritos de Burke especialmente importantes é o fato de que também servem como transição entre a preocupação clássica de justiça em uma comunidade intergeracional e a preocupação moderna para com as obrigações vindouras. Muito similarmente a Platão, Burke entende a sociedade (e o Estado) como sendo inerentemente uma comunidade intergeracional. Burke argumenta que o Estado “é uma associação que leva em conta toda ciência, toda arte, toda virtude e toda perfeição; e como os fins de tal associação são obtidos em muitas gerações, o Estado torna-se uma associação não só entre os vivos, mas também entre os que estão mortos e os que irão nascer.”<sup>233</sup> É possível deduzir, então, que a justiça rawlsiana da EBS, aplicada aos cidadãos morais, racionais e livres se inspira nas concepções platônica e burkeana da justiça intergeracional. Por se tratar de uma sociedade intergeracional, deve ter uma justiça também intergeracional. Se a população age como se a Terra fosse uma possessão absoluta da presente geração, se fracassam em respeitar o valor do que herdaram do passado, se ignoram as necessidades e os interesses das gerações futuras, essas pessoas agem de modo injusto.

As idéias de Burke são similares às de Platão do ponto de vista clássico, de que a sociedade é intergeracional *por natureza*. Rawls, no entanto, vai além de Platão ao reconhecer que gerações futuras possuem direitos e que nós temos obrigação de respeitar e ensinar aos descendentes o respeito ao legado de cada geração. É necessário respeitar instituições ancestrais, sem o que se rompe a continuidade geracional e nenhuma geração mantém conexão com a outra. Se o desrespeito fosse a regra, “os homens valeriam pouco mais que moscas de verão.”<sup>234</sup> O argumento de Burke evoca a compreensão clássica de que a geração atual tem obrigações pelos termos de um pacto intergeracional. Se a geração presente revoga o contrato intergeracional com atos injustos, a estrutura básica da sociedade inevitavelmente declinará.

---

<sup>232</sup> BURKE, Edmund. *Reflexões sobre a revolução em França*. 2. ed. São Paulo: Ed. Campus, 1996.

<sup>233</sup> *Id.*, p. 116.

<sup>234</sup> *Id.*, p. 115.

Burke argumenta também que o dano desse rompimento recai sobre as gerações futuras e que isso é de responsabilidade moral daqueles que rompem a cadeia. A responsabilidade moral obriga a manter o contrato intergeracional *porque* as gerações futuras têm “direito” a herdar os benefícios de uma civilização, que não resultam da atividade ou investimento de uma única geração, mas sim de uma parceria entre elas. Uma vez admitido esse princípio, fica impossível negar, segundo Burke, que o sofrimento causado às gerações futuras pela quebra do contrato intergeracional constitui-se numa injustiça. Nesse ponto, a proposta rawlsiana supera a de Burke, pois acrescenta a idéia da cooperação, cujo esquema deve ser “social” [e] estável”<sup>235</sup> *in existence*, pois a sociedade bem-ordenada (SBO) existe em perpetuidade através de sucessivas gerações.<sup>236</sup>

### **O entendimento contemporâneo sobre justiça intergeracional**

Como ficou definido, a concepção tradicional acentuou a importância da associação numa comunidade e o papel da justiça, que não se desvincula da *polis*, para sua sobrevivência. Para os pensadores contemporâneos (John Rawls, Brian Barry, entre outros), a justiça intergeracional consiste em respeitar o direito de pessoas que viverão no futuro. De certa forma, o entendimento contemporâneo confirma a concepção clássica, mas apresenta algumas diferenças quanto à base de referência de análise.

As concepções contemporâneas de justiça não mais repousam em pilares tradicionais, predominantemente baseados nas *obrigações religiosas e laços comunitários*. A maior parte, ao contrário, está enraizada em valores seculares, ou seja, baseia-se em *princípios que afetam a pessoa*, na medida em que as ações são consideradas intergeracionalmente justas se seus efeitos satisfazem nossas obrigações para com os indivíduos das gerações futuras e intergeracionalmente injustas se os efeitos dessas ações fracassam em atender nossas obrigações para com eles. Os utilitaristas clássicos argumentam que nossas obrigações consistem em agirmos de uma maneira que permita maior quantidade de felicidade ou de bem para um número máximo de pessoas. Pensadores

<sup>235</sup> UTJ, § 1, p. 6.

<sup>236</sup> LP:I:3:3, p. 58; UTJ, § 79, p. 583. Enquanto Burke menciona *parceria* sem conotações políticas, a cooperação social em Rawls é guiada por procedimentos e regras publicamente reconhecidas que as pessoas aceitam como apropriadas para regular suas condutas. Os termos justos de cooperação especificam uma idéia de reciprocidade ou de mutualidade, pois ela possibilita que todos tenham uma vida melhor da que teria qualquer um dos membros se cada um dependesse de seus próprios esforços.

na tradição dos *direitos individuais* argumentam que nossa obrigação é respeitar os direitos de indivíduos. Outros (Kant) adotam o ponto de vista de que nós temos uma obrigação de tratar a todos como iguais.

As mudanças de uma preocupação de base religiosa para com a comunidade, para uma preocupação secular com as obrigações que atingem os indivíduos, acarretam um certo número de conseqüências importantes. Talvez a conseqüência mais óbvia seja a de que a maioria dos pensadores contemporâneos não está preocupada com a questão de obrigações para com gerações passadas. A razão principal é a de que nossas suposições seculares sobre a natureza da vida remontam a Aristóteles e levam-nos a concluir que as ações dos vivos não podem afetar aqueles que morreram.<sup>237</sup> Embora haja algum debate entre pensadores contemporâneos sobre a questão,<sup>238</sup> o ponto de vista dominante é o de que não podemos afetá-los. Como *princípios que afetam a pessoa* sustentam que ações que não incomodam outras pessoas são moralmente neutras, é possível concluir que nossas ações não podem ser justas nem injustas para com as gerações passadas.

Uma outra conseqüência importante do abandonado entendimento de base religiosa e comunitária de justiça intergeracional, em favor de uma compreensão secular é que, definindo justiça intergeracional como obrigação para com pessoas que viverão no futuro, aumentamos a probabilidade de conflitos entre as exigências de justiça e as da justiça intergeracional. Os futuros cidadãos podem vir a ter interesses diferentes dos nossos. Se em nome deles se financiar no presente, programas de gastos federais através de empréstimos de longo prazo, tomados a crédito do governo, questiona-se o interesse das gerações futuras em herdar tal compromisso financeiro. De forma similar, se usamos os mananciais de água para jogar nossos excrementos e resíduos químicos, nossos filhos certamente não gostarão de herdar o custo do pagamento de tal débito para com a natureza.

<sup>237</sup> Dentre as diversas doutrinas religiosas, o Catolicismo sustenta que é possível a intercessão divina em benefício dos mortos através da oração.

<sup>238</sup> Among the contemporary thinkers who argue that the actions of the present generation can harm the dead are Babara Baum Levenbook, "Harming Someone after His Death," 407-19, Joel Feinberg, *Harm to Others*, and "The Rights of Animals and Unborn Generations," 139-150 and George Pitcher, "The Misfortunes of the Dead," 183-188; John O'Neill, "Future Generations: Present Harms," *Philosophy* 68(263) January (1993), 35-51 (apud AUERBACH, 1995).

Há três propostas contemporâneas<sup>239</sup> de justiça intergeracional: a que advoga um modelo de contrato,<sup>240</sup> a que se funda na defesa dos direitos individuais<sup>241</sup>, e uma terceira, que engloba duas variantes de utilitarismo.<sup>242</sup>

Um dos obstáculos identificados na busca de aprofundar a concepção de justiça entre gerações é o de não encontrar sobre o tema uma teoria recente suficientemente amadurecida. Muitos pensadores aceitam o desafio, mas até o presente nenhum apresentou uma teoria de justiça intergeracional tão abrangente quanto a de John Rawls construída em *Uma Teoria de Justiça*.<sup>243</sup>

### Questões contemporâneas da justiça intergeracional

Poucos conceitos morais são tão fascinantes e, ao mesmo tempo, tão indefiníveis<sup>244</sup> quanto os relacionados com a *justiça intergeracional*. Ele desafia os paradigmas das ciências monodisciplinares, e não consegue ser completamente respondido sem que se articule pelo menos (e simultaneamente), três grandes questões: a filosófica, a científica e a teológica.<sup>245</sup> O significado e a importância de cada uma dessas questões para o estudo da justiça intergeracional dependem do ângulo de análise conceitual adotado<sup>246</sup> e

<sup>239</sup> Há três suposições comuns compartilhadas entre os pensadores contemporâneos: a) nossas ações afetarão pessoas futuras, tal qual propõe Rawls; b) nós temos a capacidade de escolher entre diferentes cursos de ação com base na preferência moral; e c) nós temos algumas obrigações afirmativas para com pessoas que viverão no futuro. Nesta tese, que só pretende esclarecer o princípio rawlsiano da justiça como equidade, essas propostas não serão totalmente desenvolvidas.

<sup>240</sup> UTJ (p. 284-293).

<sup>241</sup> Among those who adopt a rights-based approach are Joel Feinberg, "The Rights of Animals and Unborn Generations", *Responsibilities to Future Generations*, ed. Ernest Partridge, (Buffalo, NY: Prometheus Press, 1980), 139-150 and "Harm and Self-Interest", *Law, Morality and Society: Essays in Honour of H. L. A. Hart*, ed. P. M. S. Hacker and J. Raz. Oxford: Clarendon Press, 1977, 284-308; Galen K. Pletcher, "The Rights of Future Generations", *Responsibilities to Future Generations*, ed. Ernest Partridge. Buffalo, NY: Prometheus Books, 1980, p. 167-170; and Annette Baier, "The Rights of Past and Future Persons", *Responsibilities to Future Generations*, ed. Ernest Partridge. Buffalo, NY: Prometheus Books, 1980, p. 171-183 (apud AUERBACH, 1995).

<sup>242</sup> Para uma discussão mais completa entre essas duas variantes do utilitarismo, pode-se consultar: BENNETT, Jonathan. On Maximizing Happiness. In: SIKORA, R.I. e BARRY, Brian. *Obligations to Future Generations*. Cambridge: The White Horse Press, 1996 (reissued); SUMMER, L. W. Classical Utilitarianism and the Population Optimum. In: Id., *ibid.* PARFIT, Derek. *Reasons and Persons*. Oxford: Clarendon Press, 1984. p. 391-417.

<sup>243</sup> Cf. AUERBACH (1995).

<sup>244</sup> *Indefiníveis* no sentido de que no atual estágio da evolução das ciências humanas há carência de conhecimento para articular um raciocínio lógico e razoável sobre o tema.

<sup>245</sup> AUERBACH (1995, prefácio).

<sup>246</sup> Os conceitos dependem da matriz teórica adotada pelos diversos autores.

dos argumentos teóricos apresentados pelos autores.<sup>247</sup>

A assunção política na análise da problemática intergeracional traz à tona, de imediato, temas que estão desafiando a matriz vigente da organização da sociedade,<sup>248</sup> problematizando teorias e conceitos, exigindo um novo posicionamento ético acerca do homem e da natureza. Essa renovação do debate ético-filosófico propiciou um quadro referencial para a ética, aplicada no mundo contemporâneo,<sup>249</sup> em três vertentes: a da **bioética**<sup>250</sup> – com sentido amplo de uma ‘ética da sobrevivência’; o do **movimento pela ‘libertação animal’**, expansão do horizonte moral a todos os seres sencientes; e, por último, a **ética da natureza em sua totalidade** – o meio ambiente visto holisticamente. Em relação ao meio ambiente, em especial, há ainda duas grandes direções éticas: a da **ética ambiental**,<sup>251</sup> isto é, a aplicação da ética (tradicional) ao ambiente, e a da **ética ecologista** ou **ética da Terra**, que pretende constituir um novo paradigma em filosofia moral e uma ‘nova ‘ética’,<sup>252</sup> que nos remete à responsabilidade solidária para com o planeta Terra e os seres que nele vivem.

Nos últimos 20 anos o problema da justiça intergeracional reemergiu após um período de negligência intelectual, manifestando-se pela constatação da ameaça que pesa sobre a existência e o bem-estar desta e das futuras gerações, pela proliferação de armas nucleares, pela poluição do ambiente natural, pelo endividamento interno e externo *dos países em desenvolvimento* e pela desigualdade de renda entre os países. Em grande parte da América Latina, o coeficiente Gini<sup>253</sup> de distribuição de renda é alto – 0,57 no Equador, 0,59 no Brasil e no Paraguai.<sup>254</sup> Essas ameaças apresentam um prospecto muito real de que, se chegarem a existir gerações futuras, elas estarão seriamente comprometidas pelas ações

<sup>247</sup> A idéia de justiça tem implicações radicais quando aplicada à justiça intergeracional. (Tradução livre de “... the application of ideas about justice (...) have radical implications when applied to intergenerational justice (BARRY, 1999, p. 117).

<sup>248</sup> Como por exemplo, o surgimento de ONGs atuando na sociedade civil. Elas floresceram de forma significativa, aumentando de 23.600 em 1991 para 44.000 em 1999 (Relatório do Desenvolvimento Humano 2000, p. 8). Cerca de 30.000 ONGs usam a Internet (RDH – 2000, p. 39).

<sup>249</sup> MORI (1994).

<sup>250</sup> POTTER (1970).

<sup>251</sup> The goal of environmental ethics focuses on the moral foundation of environmental responsibility. “Environmental ethics is neither ultimately an ethics of resource use; nor one of benefits, costs, and their just distribution. Neither is it one of risks, pollution levels, rights and torts, or needs of future generations although all of these are components within it. Environmental ethics involves people extending ethics to the environment by the exercise of self-restraint.” (Nash, 1989; Rolston, 1988, apud OHARA, 1998).

<sup>252</sup> CALLICOT (1984).

<sup>253</sup> Coeficiente próximo a zero indica melhor distribuição de renda.

predatórias da presente geração.

A atual preocupação com a justiça intergeracional<sup>255</sup> representa uma mudança relativamente recente no modo de pensar das nações ocidentais em geral, e dos EUA em particular. A ausência de estudos e a carência de interesse pelo problema da justiça intergeracional são fáceis de se compreender, pois até aproximadamente os anos setenta<sup>256</sup> supunha-se que a geração seguinte teria uma vida melhor e mais próspera e que esta evolução continuaria indefinidamente. Não se cogitava a necessidade da poupança. Houve até dois influentes economistas – Gordon Tullock (1964) e William Baumol (1968)<sup>257</sup> – que se postaram frontalmente contrários a qualquer poupança ou a uma *taxa de desconto social*, alegando que simplesmente a geração seguinte seria mais rica. O futuro poderia ser deixado aos cuidados delas mesmas.<sup>258</sup>

O enfoque *economicista* dos anos anteriores à década de setenta – dada a crença no progresso e no desenvolvimento – privilegiou o cuidado com a geração contemporânea em detrimento das gerações futuras.<sup>259</sup> É justamente com o descumprimento moral da atual geração que se exigirá ainda maiores sacrifícios das gerações futuras, visto que os desmandos daquela recairão sobre as outras, que arcarão com as irresponsabilidades das políticas e das decisões equivocadas da geração que as precedem.<sup>260</sup>

As idéias de *progresso* e de *desenvolvimento*, então, permaneceram isentas de qualquer contestação durante a última metade do século XIX e durante os primeiros dois terços do século XX. Como consequência dessa *fé* no progresso e no desenvolvimento, o futuro ficou submetido às diretrizes ditadas pela ciência e pela tecnologia e, em particular,

---

<sup>254</sup> RDH 2000, p. 6.

<sup>255</sup> Na década de 60 houve pouca discussão de justiça intergeracional, tanto na literatura erudita quanto na popular. Além disso, a discussão ficou limitada ao âmbito do pensamento econômico.

<sup>256</sup> LONGMAN (1995, p. 7). Durante o século XIX até meados do século XX houve pouca discussão sobre justiça intergeracional.

<sup>257</sup> Id., *ibid.*

<sup>258</sup> Id., *ibid.*

<sup>259</sup> Tobin (1964) apud LONGMAN (1995, p.7).

<sup>260</sup> Id., *ibid.*

pela indústria.<sup>261</sup> Em que pese a poluição do ambiente natural ao longo desse período, a fê na tecnologia foi recompensada com um impressionante aumento no padrão de vida da maioria dos países que adotaram a idéia do progresso e do desenvolvimento.<sup>262</sup> O impressionante aumento no padrão de vida, no entanto, não se deu sem a concentração de renda e a exclusão da maioria. Em âmbito mundial, os 20% mais ricos recebem 82,7% da renda mundial, enquanto que os 20% mais pobres recebem apenas 1,4%. Essa diferença tem se agravado desde 1960, a ponto de se chegar ao absurdo de 350 bilionários do mundo deterem uma renda superior a 45% da renda dos países mais pobres do planeta Terra. A riqueza conjunta dos 200 maiores bilionários passou de US\$ 1.042 bilhão em 1998 para US\$ 1.135 bilhão em um ano, enquanto a renda conjunta dos 582 milhões de pessoas dos países menos desenvolvidos totalizou US\$ 146 bilhões.<sup>263</sup> A América Latina e o Caribe, especificamente, têm a mais pronunciada disparidade de renda de todas as regiões do mundo.<sup>264</sup> No Brasil, os 20% mais ricos ganham 25,5 vezes mais que os 20% mais pobres.<sup>265</sup>

A prosperidade material e a crença de que as gerações seguintes estariam em melhores condições que a geração contemporânea solaparam, na última metade do século XIX e durante os primeiros dois terços do século XX, o interesse por discussões éticas e morais sobre a justiça intergeracional. Dada a associação entre progresso econômico e bem-estar,<sup>266</sup> havia pouca razão para se enfocá-la como preocupação filosófica, pois era

<sup>261</sup> Paradoxalmente, se o modelo de desenvolvimento dos países ocidentais industrializados fosse adotado em todos os países, haveria exaustão dos recursos naturais. Atualmente, 25% da população mundial consome 80% dos recursos; existem 158 bilionários, 2 milhões de milionários e 1,1 bilhão de pessoas miseráveis que vivem com menos de 1 dólar por dia (RIBEIRO, 1998, p. 28). Pelo padrão de \$1 por dia (Paridade do Poder de Compra – PPC – US\$ de 1993), 1,2 bilhões de pessoas convivem com esse índice de pobreza nos países em desenvolvimento, praticamente a metade delas no Sul da Ásia (RDH 2000, p. 34).

<sup>262</sup> Embora de forma desigual, o consumo mundial de bens não parou de aumentar durante todo o século XX e o consumo de bens produzidos pela indústria melhorou a vida de milhões de pessoas. O nível de vida melhorou a ponto de milhões de pessoas desfrutarem de residências com água encanada e eletricidade, saneamento básico, transporte individual e coletivo (RDH 1998).

<sup>263</sup> RDH 2000, p. 82.

<sup>264</sup> KLIKSBURG (1999, p. 23). Na América Latina e Caribe existem 220 milhões de pobres, dos quais 117 milhões são crianças e adolescentes (Panorama Social da América Latina 1999-2000 da Comissão Econômica para o Caribe e América Latina - Cepal).

<sup>265</sup> RDH 2000.

<sup>266</sup> O vínculo entre prosperidade econômica e desenvolvimento humano, no entanto, não é automático: 1,2 bilhão de pessoas vivem com menos de US\$ 1 por dia, mais de 1 bilhão não tem acesso a água limpa no mundo subdesenvolvido, 2,4 bilhões não têm saneamento, 790 milhões de indivíduos são subnutridos, 100 milhões de crianças moram ou trabalham nas ruas e mais de 34 milhões de indivíduos estão infectadas com HIV (ONU mostra que bilhões vivem sem direitos. **O Estado de S. Paulo**, 29 jun 2000).



assente o ideal intuitivo<sup>267</sup> de que uma geração deixaria uma vida melhor para os seus descendentes. Não se colocava na balança o benefício da acelerada produção tecnológica em contraposição aos malefícios de sua externalidade.

Nas duas últimas décadas, no entanto, a poluição do meio ambiente, a proliferação de armas nucleares, as mudanças climáticas, a migração, a concentração de riqueza e a violência<sup>268</sup> abalaram a crença na inevitabilidade dos benefícios do progresso e até mesmo no ideal intuitivo da humanidade.<sup>269</sup> Apesar de recentes esforços para a redução de armamentos militares,<sup>270</sup> a proliferação de armas e a existência de grandes arsenais nucleares continuam a ameaçar a humanidade e demais seres vivos em geral.<sup>271</sup> Por outro lado, produtos químicos tóxicos, mas importantes para a criação e manutenção do assim considerado “elevado padrão de vida” de muitas nações,<sup>272</sup> destroem a camada de ozônio que protege o planeta Terra, causam câncer e defeitos genéticos em seres humanos,<sup>273</sup> animais e na vegetação. A água potável contaminada pelos agrotóxicos, as chuvas ácidas e a poluição do ar pelo monóxido de carbono causam doenças pulmonares, danos ao cérebro, hipertensão, problemas renais, dores de cabeça, redução dos reflexos, palpitações e cansaço; a poluição atmosférica com os óxidos de nitrogênio produz irritações nos olhos e no aparelho respiratório; o dióxido de enxofre no ar provoca asma,

<sup>267</sup> *Ideal intuitivo*, nesse sentido, é a assertiva filosófica de que os filhos terão uma qualidade de vida melhor do que a dos pais. Ou seja: os filhos já nascerão em condições mais favoráveis do que aquelas nas quais foram gerados.

<sup>268</sup> Estima-se que circulam 500 milhões de armas leves no planeta Terra, das quais 100 milhões são rifles de assalto, contribuindo para o crime e a violência (RDH 2000, p. 36).

<sup>269</sup> Nesse sentido, 1350 representantes das ONGs e das Sociedades Civas de 140 países propuseram em setembro/2000, na Cúpula do Milênio, que as Nações Unidas promovessem esforços para assegurar globalmente a saúde humana para essa e as próximas gerações, tratando e prevenindo o aquecimento global, controlando o lixo perigoso, a contaminação dos suprimentos de água fresca, a poluição dos oceanos, a qualidade do ar; a qualidade, conservação e o suprimento de água pura e a implementação das bacias hidrográficas.

<sup>270</sup> Em apenas um ano, aplicou-se US\$ 780 bilhões na produção de artefatos bélicos, correspondendo a US\$ 130 por pessoa. As Nações Unidas calculam que seriam necessários apenas US\$ 9 bilhões de dólares (US\$ 1,50 por pessoa) para fornecer saneamento e água potável para toda a população mundial. A questão, ao que parece, é de estabelecer prioridades com pessoas e não com armas e propaganda (*UNDP Today, 2000*).

<sup>271</sup> O arsenal de armas nucleares é capaz de destruir 34 vezes o planeta Terra. Muitas dessas armas estão sucateadas e não mapeadas (BETTING, 2000).

<sup>272</sup> Apenas 46 países possuem índice de desenvolvimento elevado, 92 são classificados como tendo desenvolvimento médio e 34 de desenvolvimento baixo. Com essas diferenças abissais, corre-se o risco de se ter países superdesenvolvidos e países que nunca se desenvolverão. É plausível afirmar que apenas algumas nações altamente desenvolvidas ameaçam o nosso planeta.

bronquite e enfisema; os hidrocarbonetos provocam câncer; o chumbo desencadeia a degeneração no sistema nervoso central e dos alvéolos dos pulmões.<sup>274</sup> Em meados de 1980, havia em torno de setenta mil produtos químicos em uso no mundo e, aproximadamente, mais da metade deles era definitivamente prejudicial à saúde humana.<sup>275</sup> Também tornamo-nos conscientes de que as práticas agrícolas vigentes ameaçam a sobrevivência dos nossos lagos e rios e erodem as camadas superiores dos solos num ritmo que põe em perigo a produtividade a longo prazo, das terras próprias para cultivo.

O resultado dessa tomada de consciência, e ao mesmo tempo de descobertas científicas sobre os danos do nosso comportamento exploratório causados ao ambiente natural, vem minando a crença ingênua na probabilidade das futuras gerações desfrutarem de prosperidade material e terem melhor qualidade de vida. A constatação factual de que o ambiente legado à posteridade é consideravelmente menos adequado para a habitação humana do que este do qual a atual geração desfruta nos obriga a questionar, do ponto de vista moral, a premissa de que o futuro cuidará de si próprio. Ao invés disso, urge uma reflexão filosófica sobre a justiça praticada nesta geração,<sup>276</sup> na perspectiva da existência futura como diretriz para pensar os dilemas da atual civilização, com os recursos ambientais sob a ótica da concepção política de justiça,<sup>277</sup> que deve, fatalmente, ser norteadora de políticas justas para se viver bem nesta geração, mas comprometidos para com, no mínimo, a geração seguinte. Para Rawls, compromissos para com as gerações decorrem do, e causam impactos *naturalmente* no modo como gerenciamos as instituições públicas, pois todo cidadão merece o mesmo tratamento na partilha dos bens primários.

<sup>273</sup> Os pesticidas com organoclorados afetam o sistema nervoso provocando desequilíbrios, vômitos, insônia, esterilidade. Ao se acumularem no tecido gorduroso, os organoclorados alteram o código genético que se transmite para as futuras gerações. Os carbonatos causam tremores, paralisia muscular, dificuldades respiratórias, distúrbios na tireóide e predisposição à catarata (RIBEIRO, 1998, p. 178).

<sup>274</sup> RIBEIRO (1998, p. 179).

<sup>275</sup> PONTING, 1991, p. 374. (Tradução livre de “By the 1980s there about 70,000 chemicals in use and new ones were being added at the rate of about 1,000 a year. The majority have not been tested for safety but the best estimates suggest that about half of these chemicals are either definitely or potentially harmful to humans.”) Convém lembrar que o Brasil é um dos maiores consumidores de pesticidas do mundo.

<sup>276</sup> Uma criança de classe média alta, cuja família detém uma renda média *per capita* superior a US\$ 15.000, nascida em Nova York, Londres ou Paris, por sua renda e capacidade de consumo, impacta 50 vezes mais sobre os recursos naturais que o produzido por uma criança nascida nos países mais pobres. Em se mantendo o padrão de consumo dessa criança e estendendo-o à população mundial, não haveria, hoje, recursos naturais suficientes nem seria possível suportar o impacto desse consumo (NOVAES, 2000). Para Rawls, nenhum cidadão é menos valioso que outro e, assim, nenhum indivíduo pode ser menos merecedor de partilha equitativa dos bens primários e, por extensão, dos recursos naturais, bens de uso comum da humanidade.

<sup>277</sup> PL:§ 2, p. 11.

Este é um dos argumentos fundamentais da concepção política da liberdade em Rawls: os indivíduos constituem as sociedades, e a elas pertencem para viver melhor. Quando as instituições básicas não implementam políticas públicas que atendam às necessidades primárias do cidadão, rompe-se o sentido da justiça e, em consequência, a cooperação social, sem a qual não pode haver, propriamente, sociedade.

Para a reflexão ético-política, a questão não é saber qual é a poupança, mas se as pessoas são obrigadas a manter a melhoria da atual e das próximas gerações. Sob o ponto de vista da justiça intergeracional a discussão é absolutamente pertinente e coerente se considerarmos que a atual geração – independentemente do nível de satisfação no qual se encontra hoje – recebeu certo volume de bens e bem-estar da geração precedente. À postura economicista, muitos pensadores<sup>278</sup> responderam com o argumento da *reciprocidade intergeracional*<sup>279</sup> e outros, com a reciprocidade intrageracional. Rawls,<sup>280</sup> por exemplo, propôs o princípio da poupança justa (PPJ) sinalizando um conjunto de obrigações e outros deveres pelo menos com a geração seguinte, sem prejuízo em relação à geração atual, no que diz respeito às mesmas obrigações e deveres. No arcabouço teórico de Rawls,<sup>281</sup> é natural que os genitores se preocupem com os filhos e netos. Na PO, os sujeitos representativos imaginar-se-ão como pais e terão que estabelecer os princípios justos que contemplem pelo menos seus descendentes mais próximos.<sup>282</sup> É o que ele chama teoria intrageracional e intergeracional.

<sup>278</sup> Id., *ibid.*

<sup>279</sup> Por razões conceituais, o alcance da justiça não pode incluir as gerações futuras e, neste sentido, é um oxímoro (KRIBBE, 1999). Esta tese compartilha, no entanto, o argumento persuasivo rawlsiano de que “A geração atual não pode fazer o que bem entender, mas é obrigada, por princípios que seriam escolhidos na posição original, a definir a justiça entre as pessoas que vivem em épocas diferentes.” No projeto teórico rawlsiano “A mera diferença de localização no tempo, o fato de algo ser anterior ou posterior, não é em si mesmo um motivo racional para que tenhamos por ele mais ou menos interesse.” (UTJ, § 45, p. 324). O que garante os princípios na PO é que eles sejam racionais, independentemente da presença física de seus membros e do tempo em que são elaborados.

<sup>280</sup> UTJ (1997), PL (1993) e LOP (1999). Rawls não aborda os problemas ambientais, mas abriu caminhos para que outros pensadores (PASSMORE, 1980; DOBSON, 1999 e outros) desenvolvessem e ampliassem as concepções de justiça intergeracional relativas à natureza e ao meio ambiente. Em Rawls, o meio ambiente e os animais são tratados como *problemas de extensão* (PL:I:§ 3,4, p. 20; VII:§ 7, p. 244).

<sup>281</sup> ATJ, 1971; PL, 1993; LOP, 1999.

<sup>282</sup> UTJ, § 44, p. 318.

## Justiça Intergeracional

*Justiça intergeracional* é um conjunto de princípios que define o que *devemos*, sob a ótica da justiça, a gerações remotas (bisnetos e seus descendentes) e imediatamente futuras (os filhos e netos). Há duas razões fundamentais para focalizar as gerações futuras: a negligência do sistema político e a dificuldade conceitual de justiça intergeracional.

A primeira diz respeito à forte negligência,<sup>283</sup> em nosso sistema político, relativamente às questões ambientais de longo prazo e à transferência dos custos da atual prosperidade para as gerações futuras.

A segunda razão para se focalizar a questão no *longo prazo* é a dificuldade conceitual de se estabelecer o princípio da reciprocidade como solução para as questões de justiça intergeracional. A idéia de reciprocidade não é de benefício mútuo,<sup>284</sup> pois a proposta, em Rawls, é a de reciprocidade entre cidadãos livres e iguais em uma sociedade democrática bem-ordenada. Pressupõe a cooperação nessa sociedade e dessa cooperação, o acordo de termos eqüitativos que cada participante pode razoavelmente aceitar, desde que todos os outros os aceitem. A cooperação social sempre existe em benefício (mútuo) de todas as partes, pois os termos de cooperação implicam uma idéia de reciprocidade: todos os que estão envolvidos na cooperação, e que fazem sua parte, como as regras e procedimentos o exigem, devem beneficiar-se da forma apropriada<sup>285</sup> segundo um padrão adequado de comparação, estabelecido pelas regras de prioridade dos dois princípios da justiça.<sup>286</sup>

A idéia de cooperação de “forma apropriada” combinada com a de um “padrão

<sup>283</sup> Negligência que se manifesta na não-prioridade política em programas para se desenvolver hábitos de justiça nas instituições e na distribuição dos custos e benefícios na presente geração. A atual negligência política na distribuição justa e eqüitativa de bens engendra injustiça às gerações futuras.

<sup>284</sup> No sentido de que as gerações futuras farão trocas recíprocas.

<sup>285</sup> LP:I:§ 3, p. 58-60 e LP:VIII; § 3, p. 355.

<sup>286</sup> 1. “Toda pessoa tem um direito igual a um sistema plenamente adequado de liberdades fundamentais iguais que seja compatível com um sistema similar de liberdades para todos.” 2. “As desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições. A primeira é que devem estar vinculadas a cargos e posições abertos a todos em condições de igualdade eqüitativa de oportunidades; e a segunda é que devem redundar no maior benefício possível para os membros menos privilegiados da sociedade.”

adequado de comparação” traduz-se no conceito de razoabilidade.<sup>287</sup> É razoável receber porções distintas – maior volume de água, por exemplo – num processo de cooperação social quando as pessoas concordam “com a noção de termos equitativos envolvida.”<sup>288</sup> Existe, então, uma “contemporaneidade” das pessoas morais exercendo seus dois poderes – o senso da justiça e a concepção de bem – para viver com dignidade.

Sob esse enfoque – a de que as pessoas futuras não irão fazer trocas recíprocas – a reciprocidade não se aplica às pessoas que sequer nasceram. Conceitualmente, a não-contemporaneidade com as gerações futuras cria circunstâncias de justiça que são absolutamente específicas. Requer, de início, segundo Gosseries,<sup>289</sup> encontrar justificações para nossas obrigações que não sejam fundadas em um conceito de reciprocidade direto, pois os deveres naturais não repousam num consentimento voluntário, mas na “consciência pública de que vive numa sociedade na qual podemos confiar uns nos outros.”<sup>290</sup>

Embora haja essa dificuldade conceitual – estender a idéia de reciprocidade a pessoas não-contemporâneas – e não se tenha nenhum meio direto<sup>291</sup> de garantir os esforços de uma geração para com a outra, de modo que esses esforços não venham a ser anulados pelas gerações seguintes,<sup>292</sup> é de se supor<sup>293</sup> que se a geração *A* fornecer condições de vida com dignidade – água potável, solo fértil, ar respirável, natureza física preservada, senso

<sup>287</sup> Com base nas duas capacidades morais – senso de justiça, significando “capacidade de respeitar termos equitativos de cooperação e, por isso, de ser razoável” – e, capacidade de uma concepção de bem, significando “ser racional” (LP:VIII: § 3, p. 356). As pessoas são razoáveis quando propõem princípios e critérios como termos equitativos de cooperação e se submetem voluntariamente a eles, dada a garantia de que os outros farão o mesmo. Do razoável não deriva o racional. Razoabilidade e racionalidade são duas idéias distintas e independentes, mas complementares, ou seja, uma não existe sem a outra. Numa sociedade razoável, todos os membros têm seus próprios fins racionais que querem realizar, e todos estão dispostos a propor termos equitativos, que é razoável esperar que os outros aceitem, de modo que todos possam beneficiar-se e aprimorar o que cada um pode fazer sozinho (LP:II:§ 1, p. 92-98).

<sup>288</sup> LP:VIII:§ 3, p. 355.

<sup>289</sup> GOSSERIES (1998) imagina a seguinte situação intergeracional hipotética: uma geração *A* – geração presente ou atual – pode causar dano à *F* – geração futura – ou à *F'* – geração dos descendentes de *F* – mas que o inverso não é, em princípio, verdadeiro. A separação temporal impede o contraste bem como a limitação recíproca, a saber: não apenas a constrição de *F* para com *A* – e isso impede de *F* de garantir o respeito a eventuais direitos –, mas também de *A* sobre *F*. Se *A* fornece as condições – água potável, solo fértil, ar respirável, natureza física preservada, entre outras – e bens da humanidade – habilidades, competências, cultura, sociedade bem-ordenada, entre outros –, para o proveito de gerações futuras, ela, *A*, não tem nenhum meio direto de garantir que esses esforços não venham a ser anulados por *F* em prejuízo de *F'*.

<sup>290</sup> UTJ, § 51, apud RABENHORST (1998, p. 295).

<sup>291</sup> PL:VII: § 9, p. 281 e PL:VIII: § 3, p. 299-304.

<sup>292</sup> Dilema típico de uma geração para com a seguinte que Parfitt denominou de o *dilema do auditório* (Parfitt, 1984, p. 524, apud GOSSERIES, 1998).

<sup>293</sup> Argumento dessa tese.

de justiça, entre outras – e bens da humanidade – habilidades, competências, cultura, sociedade bem-ordenada, entre outros – a geração *B* acolherá os esforços da geração *A*. Se a reciprocidade tornar-se uma prática habitual no âmbito da estrutura básica da sociedade<sup>294</sup> na presente geração, ela – a reciprocidade – é um fértil e poderoso argumento teórico-prático derivado da teoria da *justiça como equidade* para que as gerações seguintes a adotem e expandam,<sup>295</sup> aos seus próprios membros, a sociabilidade humana, a sustentabilidade ambiental e a idéia de uma sociedade bem-ordenada.

### A cooperação social

A *teoria da justiça* fundamenta seus princípios de justiça na *cooperação social*,<sup>296</sup> a qual se dá entre indivíduos livres e iguais que vivem e trabalham juntos ao longo de suas vidas de uma geração á seguinte.<sup>297</sup> Uma das medidas de uma sociedade justa é a de que os benefícios da cooperação social são distribuídos de acordo com os princípios de justiça acordados na PO, entendimento que limita o alcance desses aos agentes que participam do esquema cooperativo. Os direitos e as obrigações especificadas por uma concepção de justiça não se aplicam a pessoas que por ventura não são parte deste esquema cooperativo. Por definição, portanto, sem *cooperação social* não pode haver justiça nem injustiça.

A justiça como equidade é um exemplo de teoria contratualista que consiste em aceitar certos princípios morais<sup>298</sup> e adquire-se efetividade na idéia de que princípios da justiça podem ser concebidos como princípios escolhidos por pessoas racionais. Assim sendo, as concepções da justiça podem ser *explicadas e justificadas*, para uma série de atos sociais e políticos, tal qual o uso da água como um bem primário para esta e as próximas gerações. A idéia implícita do contrato é que existe uma cooperação entre as partes na execução de seus planos de vida.

Uma promessa constante do contrato implica numa prática social e com os

<sup>294</sup> Instituições básicas justas em sociedades democráticas constitucionais livres (LOP:§ 15: 15.2, p. 107).

<sup>295</sup> Tais como as noções de reciprocidade, razoabilidade, confiabilidade.

<sup>296</sup> A *cooperação* é guiada pelas regras e procedimentos publicamente reconhecidos que os participantes aceitam e têm como reguladores e apropriados como condutas (LP:VIII:§ 3, p. 353-355)

<sup>297</sup> PL:VIII:§ 3, p. 299-304. OST (1995, p. 322) classifica a ética de cuidar de seus descendentes imediatos – a geração seguinte – de “doméstica” em contraposição a seu modelo assimétrico e hercúleo denominado de “princípio de responsabilidade”.

<sup>298</sup> UTJ, § 3, p. 18.

benefícios que ela proporciona, e que se traduzem pelo estabelecimento e reforço das formas de cooperação pelas quais os homens podem contrair e estabilizar acordos visando obter vantagens mútuas.<sup>299</sup> A teoria da justiça, portanto, trata da distribuição dos bens públicos entre sujeitos morais, livres e iguais.

As noções de contrato e de cooperação propõem formas de comportamento nas relações com os animais e o resto da natureza. Nesse aspecto, tal como reconhece Rawls, a justiça como equidade é limitada. As formas de ação moral, necessárias e possíveis, relacionadas com: a) as gerações futuras, b) os povos, c) a saúde, e d) os animais e a natureza, se inserem no âmbito dos “problemas de extensão”,<sup>300</sup> pois que não há vinculação do conceito de justiça com o de cooperação. Com os animais, em particular, a natureza e as gerações futuras, as pessoas morais é que fazem um pacto com um terceiro – um senciente – que não pode ser incluído no contrato por lhe faltar a personalidade moral. Não há, por exemplo, possibilidade desta geração receber algo em troca – cooperação – da próxima, o que não impede os sujeitos morais de tomar decisões, fazer leis e estabelecer regras que afetem sujeitos fora do sistema contratual-cooperativo. Se os nossos deveres e obrigações para com as gerações futuras e outras sociedades estiverem em jogo, os efeitos maléficos do homem sobre a natureza, com conseqüências nas gerações atual e seguinte, as questões do *status* do mundo natural e nossa relação apropriada com ele podem tornar-se questões de elementos constitucionais essenciais, e de justiça básica.<sup>301</sup>

Discussões filosóficas profundas sobre o assunto da responsabilidade moral para com as futuras gerações são recentes. Das cerca de 1 milhão de teses de doutorado presentemente listadas nos *abstracts* de dissertações, a primeira referência a conter um dos termos – *gerações futuras* ou *posteridade* em títulos ou subtítulos de livro – é a do filósofo John Rawls,<sup>302</sup> preocupado com o “O problema da justiça entre as gerações” em seu livro *Uma Teoria da Justiça* (UTJ). Desde então, surgiram 19 dissertações que se adaptam ou se ajustam à descrição rawlsiana de nossa obrigação ou dever para com a posteridade. O

<sup>299</sup> UTJ, § 52, p. 383.

<sup>300</sup> “... one is extending justice to cover our duties to future generations under which falls the problem of just savings; another is the problem of extending it to the concepts and principles that apply to international law and political relations between peoples; a third problem of extension is that of setting out the principles of normal health care; and finally, we may ask whether justice can be extended to our relations to animals and the order of nature.” (PL:VI:7:3, p. 244).

<sup>301</sup> LP:VI:§ 7:4, p. 297, nota de rodapé número 35.

<sup>302</sup> ATJ, § 44.

*Index* de Filósofos lista 134 itens sob gerações futuras e posteridade.

Considerando o número de publicações, há evidências de negligência filosófica, até os dias atuais, com respeito a um assunto de tamanha grandeza.<sup>303</sup> Em não havendo uma reflexão filosófica pública acerca da justiça intergeracional associada a um desinteresse generalizado em não se questionar<sup>304</sup> os modelos vigentes acerca da desigualdade geracional na distribuição de bens, o assunto passou ao largo das plataformas e das políticas públicas dos governos de diversos países, principalmente dos “desenvolvidos”, cuja ideologia insiste no usufruto dos bens sem se preocupar com as externalidades de seus atos produtivos, transferindo seus custos aos “demais países.”<sup>305</sup>

De acordo com os recursos disponibilizados pelas ciências nas diversas áreas de conhecimento, há fortes indícios preditivos de que as ações da geração atual têm efeitos sobre as gerações futuras, ou seja: as futuras gerações são vulneráveis às conseqüências de políticas públicas. À primeira vista, não se pode alegar ignorância quanto aos efeitos das atuais decisões políticas sobre as gerações futuras,<sup>306</sup> cujas vidas nunca iremos compartilhar: é uma carga de responsabilidade ética à qual esta geração não pode se furtar. Embora alguns autores<sup>307</sup> argumentem que as gerações posteriores não devem ser motivos de nossas preocupações em formular princípios e políticas públicas, outros<sup>308</sup> defendem a vida humana como um valor em si mesma, e a continuidade, por parte das gerações futuras, das obras coletivas nos domínios artístico, intelectual e científico das gerações anteriores. Com essa concepção de continuidade, Rawls afirma que a “vida de um povo é concebida como um sistema de cooperação que se estende ao longo do tempo histórico.”<sup>309</sup> E para os efeitos práticos do cumprimento dessa obrigação, propõe o *princípio da poupança justa*.

<sup>303</sup> JAMIESON (1998).

<sup>304</sup> Crença de que o progresso e o desenvolvimento seriam ilimitados.

<sup>305</sup> Na verdade, as grandes potências só tomaram conhecimento do fato quando se tornou evidente que os custos da negligência estavam sendo repassados aos povos pobres – algo que não os incomodava, mas também aos seus próprios descendentes: aí, sim, a consciência de culpa.

<sup>306</sup> A menção às pessoas que irão viver no futuro não implica abandono às pessoas atuais. Ao contrário, é necessário ampliar as reflexões sobre nossas ações para com elas.

<sup>307</sup> Warren (1978) e Bennett (1978), in SIKORA e BARRY (1978).

<sup>308</sup> Kavka (1981); Jonas (1995); Golding (1972); Gower (1992) e especificamente Narveson in SIKORA e BRIAN (1996, p. 39): “Future people are, after all, still people”.

<sup>309</sup> UTJ, § 44, p. 322. “Tempo” e “longo período de tempo” permeiam o conceito de justiça em Rawls como se vê em UTJ, §§ 22 (p. 139) e 29 (p. 192), assim como em PL:§ 6 (p. 207) e no próprio conceito de sociedade política.



### 3 O PRINCÍPIO DA POUPANÇA JUSTA (PPJ)

O PPJ exige uma provisão de bens primários de uma geração para cada pessoa que viverá no futuro, ou seja: a obrigação de poupar e investir *intergeracionalmente* – características que decorrem da concepção ideal de uma estrutura básica justa evocada nos princípios de justiça escolhidos na posição original – estão implícitas no PPJ. Presume-se que a próxima geração, diante do exemplo de poupança e do investimento da geração anterior, sintam-se estimulada a agir de modo semelhante.<sup>310</sup> Provavelmente não há formas muito seguras de se saber os efeitos, no longo prazo, dos processos sociais atuais, mas há fortes indicativos psicológicos, culturais, estéticos e morais para se acreditar que o senso da justiça entre as gerações é um imperativo humanitário. A fundamentação básica dessa crença é a de que “crescendo e sendo educados sob um esquema de instituições políticas e sociais razoáveis e justas, afirmamos essas instituições quando adultos, e elas durarão ao longo do tempo.”<sup>311</sup> É o que Rawls chama de senso de justiça do princípio da poupança.

“O princípio da poupança justa representa uma interpretação do dever natural previamente aceito na PO, de defender e promover instituições justas”<sup>312</sup> que incentiva a poupança para dar suporte à estrutura básica da sociedade e continuar promovendo a justiça. Não se trata, pois, de um procedimento político para enriquecer as gerações futuras nem tão somente melhorar a qualidade de vida dos menos favorecidos. Mais claramente, nem sacrifício da geração atual, nem assistencialismo político.

O princípio da poupança justa (PPJ) e o princípio da diferença (PD) tratam da distribuição dos bens primários de forma justa: o primeiro requer que os bens sejam distribuídos para promover a justiça entre gerações e, o segundo, no âmbito de cada geração. O princípio da diferença, dito de outra forma, é um princípio intrageracional sincrônico com o objetivo de alcançar a justiça distributiva, enquanto que o princípio da

<sup>310</sup> De acordo com Rawls, não se pode dar valor à justiça quando se é tratado injustamente. A injustiça enfraquece o sistema de cooperação social, e, conseqüentemente, o sentido de justiça intergeracional, restando pouca chance aos descendentes da presente geração de virem a compreender e a preservar tal sistema.

<sup>311</sup> Tradução livre de “If we grow up under a framework of reasonable and just political and social institutions, we shall affirm those institutions when we in our turn come of age, and they will endure over time.” (LOP, introduction, p. 7).

<sup>312</sup> UTJ, § 44, p. 321.

poupança justa é diacrônico.<sup>313</sup>

O PPJ é justo de duas maneiras: em primeiro lugar, não pretende apenas justiça quanto aos fins, mas também por meios justos, sendo que a prioridade do justo sobre o bem veda a prática de atos injustos na distribuição de bens nessa, e na próxima geração. Assim é que nenhuma geração “pode fazer reivindicações mais exigentes que qualquer outra.”<sup>314</sup> É errôneo, contrariamente à doutrina utilitarista clássica, afirma Rawls, argüir que o princípio da poupança justa exigirá “grandes sacrifícios das gerações mais pobres em nome de maiores vantagens das gerações posteriores que estarão em situação muito melhor,”<sup>315</sup> mas cada geração deve fazer sua parte para promover a justiça. O PPJ não encampa a idéia de que uma geração deva encarregar-se injustamente dos interesses de outras gerações<sup>316</sup> nem é um princípio de diferença intergeracional. Rawls reforça essa idéia do entendimento entre gerações como uma prerrogativa para que “cada uma carregue sua respectiva parte do ônus para realizar e preservar uma sociedade justa”<sup>317</sup> na geração atual e na futura.

Estando a poupança a serviço da manutenção e do apoio das instituições justas tanto na presente quanto na geração futura, fica subentendida a idéia da perenidade<sup>318</sup> institucional, pois a poupança serve para garantir a estabilidade do modelo de justiça para:

- a) manter e apoiar as instituições justas quando existem, e
- b) ajudar no estabelecimento de mecanismos justos quando esses não existem na sociedade.<sup>319</sup>

*A estrutura básica da sociedade* democrática deve satisfazer a ambos princípios da justiça. A construção da justiça emerge da necessidade de se promover a regulação de interesses conflitantes na distribuição de bens. As “circunstâncias da justiça” – escassez moderada (objetiva) e o conflito de interesses (subjativa) não dizem respeito apenas á presente geração, pois se até mesmo na geração presente há o conflito gerado por essas

<sup>313</sup> O princípio da diferença antecede o PPJ. A discussão do PD ocorre bem antes e independentemente da discussão sobre a justiça intergeracional.

<sup>314</sup> UTJ, § 44, p. 322.

<sup>315</sup> Id., p. 317.

<sup>316</sup> Id., *ibid.*

<sup>317</sup> Id., p. 321.

<sup>318</sup> Perenidade é um conceito construído pela faculdade humana, pois é a condição subjativa da universalidade (SAINT-SERNIN, 1995, p. 185).

<sup>319</sup> UTJ, § 51, p. 370.

circunstâncias, o problema se torna ainda mais grave se considerarmos “direitos”, das gerações futuras, por exemplo, à propriedade e à água.

“Os homens”, pressupõe Rawls, ao construir sua proposta de justiça, “sofrem de várias deficiências de conhecimento, pensamento e julgamento.”<sup>320</sup> O “conhecimento, os poderes de raciocínio, a memória e a atenção são sempre limitados”, e o “julgamento tende a ser distorcido pela ansiedade, pelo preconceito e pela preocupação com seus próprios interesses. Alguns desses defeitos nascem de falhas morais: egoísmo e negligência; mas, em grande medida, simplesmente são partes intrínsecas da situação natural do homem.”<sup>321</sup> “As pessoas”, diz Rawls, são “vulneráveis a ataques e estão todas sujeitas a ter os seus planos frustrados pela união de forças das outras.”<sup>322</sup> Os indivíduos não só têm planos de vida diferentes, como também existe uma diversidade de crenças filosóficas e religiosas, e de doutrinas políticas e sociais. A essa constelação de problemas, Rawls denomina *circunstâncias da justiça*.<sup>323</sup> Há, no entanto, duas circunstâncias relacionadas com a questão da justiça entre as gerações: os bens *naturais escassos* e o *egoísmo*.<sup>324</sup>

Para os bens naturais escassos,<sup>325</sup> a exemplo dos bens primários, Rawls adota a teoria das circunstâncias da justiça de Hume por considerá-la uma explicação “especialmente perspicaz”,<sup>326</sup> pois especifica as “condições normais sob as quais a cooperação é tanto possível quanto necessária.”<sup>327</sup> As *circunstâncias de justiça* constituem todos aqueles elementos que obrigam o ser racional a pensar num princípio de distribuição de um bem necessário a todos. Ninguém pode ser excluído desse bem, em duas circunstâncias: as *objetivas* de escassez moderada e as *subjetivas*. As subjetivas

<sup>320</sup> UTJ, § 22, p. 138.

<sup>321</sup> Id., *ibid.*

<sup>322</sup> UTJ, § 22, p. 137-8.

<sup>323</sup> UTJ, § 22, p. 136.

<sup>324</sup> Rawls parece mesmo seguir Mill (1848), pois para este “Todas as classes privilegiadas e poderosas sempre se serviram de seu poder em benefício exclusivo do seu egoísmo.” Mas, por outro lado, a distribuição da riqueza é “obra exclusiva do homem”, que “pode pô-las à disposição de quem quiser e nas condições que mais lhe convenham” (Mill, 1848 em *Princípios de Economia Política*, apud REALE E ANTISERI, 1991, p. 322).

<sup>325</sup> UTJ, § 22, p. 137.

<sup>326</sup> Apesar da confiança de Rawls em Hume no que concerne às circunstâncias da justiça (UTJ, § 22, p. 138), BARRY (1996, p. 239) argumenta que Rawls “não incorporou a doutrina das circunstâncias na perspectiva de uma teoria *universalística* da justiça.” (Tradução livre de “... I argued that Rawls cannot in fact, consistently with the integrity of his theory, accept that the Humean circumstances of justice are necessary conditions for justice”).

<sup>327</sup> UTJ, § 22, p. 136. Essa explicação rawlsiana segue Hume em *Treatise of Human Nature* (Cf. nota 3 do próprio autor em UTJ, p. 667).

constituem-se, em geral, no pluralismo de idéias como tal.<sup>328</sup> As circunstâncias objetivas se resumem no fato de que todos necessitam e/ou precisam de um bem (da água, por exemplo). A característica da objetividade é que o bem é escasso, se não em quantidade, mas no modo disponível, com qualidade para consumo, circunstâncias que estabelecem os parâmetros do conceito de justiça. Quando se menciona o termo “justo” está sempre implícita a idéia de um bem, uma demanda, um limite no seu fornecimento e um critério de distribuição. Como todos querem e ou necessitam um bem de escassez moderada, sem o qual não se vive na *polis*, os princípios têm que ser justos.

O PPJ obriga a preservar e melhorar as condições de vida para que o nível de qualidade<sup>329</sup> não desça a patamares insuportáveis. Se há um perigo razoável de que as gerações futuras sejam prejudicadas e ou empobrecidas pelo uso excessivo de bens naturais na atual geração,<sup>330</sup> o PPJ deve obrigar a atual geração a preservar para as gerações futuras os *recursos naturais escassos*. Se a atual geração consumir sem critérios os *bens de uso comum* – a água, por exemplo, de tal sorte que as futuras gerações fiquem prejudicadas, estará cometendo um ato injusto.<sup>331</sup>

O *egoísmo*, por sua vez, está relacionado com o modo como moderamos nossos desejos e ambições acerca dos bens. A moderação se concretiza quando a maioria das pessoas na sociedade se torna “pessoa moral”, “criaturas que têm uma concepção do seu próprio bem e que são capazes de ter um senso de justiça.”<sup>332</sup> Cabe às instituições básicas da sociedade desenvolverem e aplicarem um processo educacional capaz de torná-las moderadas em seus desejos e ambições, em consonância com as regras públicas de justiça.

O objeto da justiça é a estrutura básica da sociedade. Rawls preserva, na proposta da *justiça como equidade*, o direito à propriedade e tenta conciliar as duas vertentes do liberalismo político: uma tradicionalmente preocupada com a questão das liberdades e direitos individuais e, a outra, que enfatiza a redistribuição das riquezas na sociedade,

<sup>328</sup> PL:II:§ 4, p. 66.

<sup>329</sup> UTJ, § 51, p. 375.

<sup>330</sup> O que é uma das circunstâncias da justiça.

<sup>331</sup> Daqui advém a idéia de que *justiça e sustentabilidade* operam com princípios semelhantes e complementares. Para BARRY (1999, p. 106), “(...) sustainability was either a necessary or a sufficient condition of intergenerational justice.” (BARRY, Brian. Sustainability and Intergenerational Justice. In: DOBSON, Andrew. *Fairness and Futurity*. New York: Oxford University Press, 1999. p. 93-117).

<sup>332</sup> ATJ, § 4, p. 19 e capítulo VIII; § 69-77, p. 453-512.

dilema teórico próprio do liberalismo político. Para tanto, é pertinente discorrer sobre as duas faculdades morais rawlsianas: a) “a capacidade de ter um senso de justiça e uma concepção do bem” e b) “as faculdades da razão (de julgamento, pensamento e inferência ligados a essas faculdades)”.<sup>333</sup> O desenvolvimento dessas duas faculdades constitui a personalidade do cidadão livre, moral e racional, capacitando-o a ser cooperante para com sua geração e a seguinte. A capacitação, no entanto, não é inata. Ela decorre da igualdade equitativa de oportunidades – que Rawls denomina de igualdade democrática<sup>334</sup> – e se produz e justifica a partir de uma estrutura institucional que propicie a todos que a ela estão sujeitos, e em particular aqueles que se encontram em pior situação, os direitos, recursos e oportunidades em realizar planos racionais de vida.

No modelo da justiça distributiva de Rawls, isso se dá com a consolidação das instituições da justiça social. “Os princípios da justiça se aplicam à estrutura básica e regulam o modo como suas mais importantes instituições se organizam formando um único sistema”.<sup>335</sup> O sistema total de produção social é que deve ser estruturado de modo que a distribuição resultante seja justa, sem depender das contingências, incluídas aí as unidades produtivas. Para atingir esse objetivo é necessário situar os processos econômico e social no contexto das instituições políticas e jurídicas adequadas. Sem uma organização apropriada, o resultado do processo distributivo não é justo.

Na distribuição de bens, Rawls presume que:

- a) a estrutura básica da sociedade (EBS) seja regulada por uma constituição justa que assegure a liberdade e igualdade de cidadania. A liberdade de consciência e de pensamento é um pressuposto. O processo político é conduzido, até onde permitem as circunstâncias, como procedimento justo para a escolha do tipo de governo e respectiva legislação;

<sup>333</sup> PL:I:§ 3:3, p. 19 e LP:I:§ 3:3, p. 61. A presente tese ocupa-se dessas duas faculdades.

<sup>334</sup> Chega-se à igualdade democrática por meio da “combinação do princípio da igualdade equitativa de oportunidades com o princípio da diferença.” (UTJ, § 13, p. 79).

<sup>335</sup> UTJ, § 43, p. 303. No Brasil, há fortes sinais de que esse sistema articulado proposto por Rawls não existe, nem mesmo na esfera das políticas básicas do Governo. No que se refere ao Plano Diretor de Florianópolis, por exemplo, é notória a desarmonia entre órgãos governamentais: na maioria das vezes o proprietário desmembra o terreno e pede à Casan e à Celesc para fazerem a ligação de água e luz, respectivamente. Em seguida a Câmara de Vereadores (legislativo) aprova a rua e o Susp (fiscalização e implementação de serviços públicos) se vê obrigado a fazer toda a infra-estrutura básica (Cfe. ANCapital, Joinville, 23 abr. 2001. p. 3).

- b) haja uma igualdade eqüitativa de oportunidades: além de manter as formas habituais de despesas sociais básicas, o governo tenta assegurar “oportunidades semelhantes de educação e cultura para pessoas semelhantemente dotadas e motivadas”,<sup>336</sup> seja subsidiando escolas particulares, seja estabelecendo um sistema de ensino público.

Para melhor desempenhar seu papel de justiça distributiva, o governo se divide em setores – alocação,<sup>337</sup> estabilização,<sup>338</sup> transferência,<sup>339</sup> troca<sup>340</sup> e distribuição – com as respectivas atividades e funções. O setor distributivo tem a função de preservar uma justiça aproximativa das partes a serem distribuídas, por meio da taxaço e dos ajustes no direito de propriedade que se fazem necessários, e da instituição de um sistema de arrecadaço que permita ao governo “fornecer os bens públicos e fazer as transferências necessárias para que o princípio da diferença seja satisfeito.”<sup>341</sup> Enfim, garantir a prática da justiça nas instituições.

Nessa perspectiva, a justiça entre geraço es baseia-se no uso prudente de bens<sup>342</sup> – a geraço atual há de envidar esforços para que o princípio da liberdade no uso dos bens de uso comum não se efetive às custas de possíveis sacrifícios das pessoas que viverão depois dela – de tal sorte que a geraço seguinte se orgulhe das realizaço es da geraço que a antecedeu e projetem valores semelhantes no tempo que seguirá, com as capacidades herdadas de concepço e de bem e senso de justiça e – bem como das faculdades da razão: julgamento, pensamento e inferência.<sup>343</sup>

Se o uso prudente de bens é uma exigência expressa no PD entre as geraço es contemporâneas, a teoria da justiça como eqüidade precisa oferecer uma diretriz filosófica que oriente as práticas públicas referentes às obrigaço es e deveres de uma geraço para

<sup>336</sup> UTJ, § 43, p. 307.

<sup>337</sup> Manter a competitividade do sistema de preços; identificar e corrigir desvios em relação à eficiência do mercado competitivo.

<sup>338</sup> Criar um sistema de empregos razoáveis e garantir o desenvolvimento dos mercados econômico-financeiros.

<sup>339</sup> Estabelecer um mínimo social. Garantir um certo nível de bem-estar e atender às exigências dos necessitados por meio dos bens primários.

<sup>340</sup> Analisar os diversos interesses sociais e suas preferências pelos bens públicos. Instituir um organismo especial responsável por negociaço es que forneça os bens e serviços públicos, onde falham os mecanismos do mercado competitivo.

<sup>341</sup> UTJ, § 43, p. 307.

<sup>342</sup> UTJ, § 45, p. 324.

com a seguinte. O *princípio da poupança justa* (PPJ) é coerente com o conjunto das teorias liberais de justiça na perspectiva de uma distribuição equitativa dos bens sociais básicos, pois dela se exige, inerentemente, a promoção e a “plena realização das instituições justas e das liberdades iguais.”<sup>344</sup>

Rawls exige que as partes concordem num princípio de poupança, o que obriga a geração presente a prever e poupar em favor de seus descendentes.<sup>345</sup> A convicção que orienta a defesa da poupança justa em Rawls é a de que:

“cada geração ganha com a manutenção de uma taxa razoável de poupança”, e

“o processo de acumulação, (...) é para o bem de todas as gerações subsequentes”<sup>346</sup> ou “(...) traz benefícios para todas as gerações subsequentes.”<sup>347</sup>

As gerações futuras só podem ser representadas na PO *indiretamente* por sujeitos representativos da presente geração que identificam os interesses de seus descendentes com os seus próprios. Há, no entanto, um “interesse sobreposto” à *próxima geração*, a qual, por sua vez, provavelmente sobreporá um “interesse” à seguinte. Rawls sugere que, dessa forma, todas as gerações estão indiretamente conectadas por uma cadeia de mútuo interesse, raciocínio que leva a concluir pela possibilidade de uma provisão justa ser acordada na posição original.

Com a aceção da provisão, todas as gerações se acham *virtualmente* representadas na posição original, já que um mesmo princípio sempre seria escolhido<sup>348</sup>

<sup>343</sup> PL:I:§ 3:3, p. 19 e LP:I:§ 3:3, p. 61.

<sup>344</sup> UTJ, § 44, p. 322.

<sup>345</sup> “To cope with this difficulty it was stipulated that the parties care for their descendants.” (PL:VII:6:p. 274, nota de rodapé). Em vez de imaginar um (hipotético e não-histórico) acordo direto entre todas as gerações, exige-se que as partes concordem num princípio sujeito à condição adicional de que tenham sido seguidos por todas as gerações anteriores (PL:§ 6, p. 274), pois nenhuma geração tem o direito de esgotar todas as fontes de água potável do planeta Terra, um princípio universalmente válido por todas as gerações.

<sup>346</sup> UTJ, § 44, p. 321 e ATJ, § 44, p. 288: “(...) every generation gains when a reasonable rate of saving is maintained. The process of accumulation (...) is to the good of all subsequent generations.”

<sup>347</sup> UTJ, § 44, p.321.

<sup>348</sup> UTJ, § 44, p. 320.

racional e razoavelmente. *Virtualidade*<sup>349</sup> significa contemporaneidade, pois nenhuma geração pode apontar defeitos em outra, independentemente de qual seja a distância temporal<sup>350</sup> entre elas. Se as gerações anteriores pouparam ou não, é fato inalterável e, portanto, as exigências são outras na PO: a) que as partes se preocupem pelo menos com seus descendentes mais próximos e, b) que o princípio adotado deva ser tal que mereça que se lhes dê prosseguimento. “Essas duas restrições”, segundo Rawls – preocupar-se com os descendentes e dar seguimento aos princípios anteriormente adotados – “têm por função garantir que qualquer geração se preocupe com todas as outras.”<sup>351</sup> Desde que se admita ser irracional rejeitar um sistema de regras que faça alguém piorar sua situação em um sistema de cooperação, a nova geração aceitará as normas existentes e os princípios daí decorrentes, incluindo o PPJ.

A teoria da justiça torna-se consistente, assim, à medida que o PPJ e outras obrigações para com as pessoas vindouras são propostas na PO. O que garante os princípios da equidade na PO é sua racionalidade. Independentem, pois, da presença física de seus membros e da época em que são elaborados. Nesse sentido, Rawls centra seus fundamentos na geração contemporânea e contempla os interesses das vindouras, com a estratégia de torná-las atuais através do pressuposto da razão que vincula gerações entre si.<sup>352</sup> Fica, assim, imune à polêmica discussão sobre a identidade<sup>353</sup> de pessoas futuras, pois as partes na PO não sabem a qual geração elas pertencem na história e, em conseqüência, desconhecem o estágio da civilização de sua sociedade. O princípio norteador dessa cadeia de compromissos geracionais é de tal ordem que “os membros de qualquer geração (de todas, portanto) adotariam como aquele que sua geração deve respeitar, e como o princípio que gostariam que as gerações anteriores houvessem respeitado (e que as próximas

<sup>349</sup> Que não existe como realidade, mas sim como potência ou faculdade. Que equivale a outro, podendo fazer as vezes deste, em virtude ou atividade (Cfe. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. 13ª ed. São Paulo, Melhoramentos, 1994).

<sup>350</sup> UTJ, § 44, p. 318.

<sup>351</sup> Id., *ibid*.

<sup>352</sup> “Contemporâneas”, para Rawls, significa: a) pertencer ao mesmo período histórico, e b) pertencer ao período como pessoas vivas e atuais.

<sup>353</sup> Tema não desenvolvido especificamente nesta tese. No entanto, na literatura disponível em língua inglesa consta: ADAM, Robert M. “Existence, Self-Interest, and the Problem of Evil”, *Nous* 13 (1979), 53-65; SCHWARTZ, Thomas. “Obligations to Posterity”, in: **Obligations to Future Generations**. Cambridge: ed. R. I. Sikora and Brian Barry, 1996 (reissued); PARFIT, Derek. “On Doing the Best for Our Children”, in: **Ethics and Population**, Cambridge: ed. Michael D. Bayles, 1976; KAYKA, Gregory S. “The Paradox of Future Individuals”, in: **Philosophy and Public Affairs**, 11 Spring 1982; PARFIT, Derek. **Reasons and Persons**. Oxford: Clarendon Press, 1984.



respeitem), por maior que seja a distância no tempo, para trás ou para frente.”<sup>354</sup> Qualquer interpretação fora deste referencial das pessoas na PO “deixaria de ser um guia natural para a intuição e não teria um sentido claro.”<sup>355</sup>

Estabelecido o princípio da poupança justa, a taxa a ser poupada varia de acordo como o estágio de desenvolvimento de cada sociedade. “Não há nada sacrossanto na decisão pública com respeito ao nível de poupança.”<sup>356</sup> No entanto, seja qual for o critério adotado para o princípio da poupança,

“pessoas de diferentes gerações têm deveres e obrigações em relação umas às outras exatamente como as têm as pessoas que vivem numa mesma época. A geração atual não pode fazer o que bem entender, mas é obrigada, por princípios que seriam escolhidos na posição original, a definir a justiça entre as pessoas que vivem em épocas diferentes.”<sup>357</sup>

O PPJ constitui um “entendimento entre as gerações no sentido de que cada uma carregue a sua respectiva parte do ônus de realizar e preservar uma sociedade justa.”<sup>358</sup> Como consequência, o processo de acumulação traz benefícios para todas as gerações subseqüentes. Uma geração lega à outra tanto o capital real (fábricas, máquinas, recursos financeiros e naturais, água, ar, segurança, saúde) quanto “conhecimentos e cultura”, bem como “técnicas e habilidades que possibilitam as instituições justas e o valor equitativo da liberdade.”<sup>359</sup> Esse equivalente é o montante de bens e recursos que permitirão às gerações vindouras uma *vida melhor* em uma sociedade justa<sup>360</sup> e de continuar investindo na concepção da justiça como equidade mesmo entre pessoas que pertencem a diferentes gerações. Ou seja, ver a situação humana “a partir de todos os pontos de vista temporais.”<sup>361</sup>

Com duas abstrações imaginadas por Rawls – a PO e o véu da ignorância – o

<sup>354</sup> LP: VII: § 6, p. 327.

<sup>355</sup> UTJ, § 24, p. 149. No original “is to stretch fantasy too far the conception would cease to be a natural guide to intuition.” (ATJ, § 24, P. 139).

<sup>356</sup> UTJ, § 45, p. 327.

<sup>357</sup> UTJ, § 44, p. 323 e na versão em inglês (ATJ, § 44, p. 291).

<sup>358</sup> UTJ, § 44, p. 321.

<sup>359</sup> Id., *ibid.*

<sup>360</sup> Id., *ibid.*

<sup>361</sup> UTJ, § 87, p. 654. Perspectiva tomada na PO, pois ela deve ser interpretada “so that one can at any time adopt its perspective.” (ATJ, § 24, p. 139).

problema é exposto aos cidadãos representativos para que pensem politicamente sobre o destino das próprias gerações, os bens primários e os bens de uso comum. Embora a teoria da *justiça como equidade* não aponte soluções práticas e imediatas, pois no entender de Rawls, “nenhuma geração é capaz de formular princípios especialmente destinados a promover a sua própria causa, e alguns limites importantes para a poupança podem ser deduzidos (...)” e, ainda, dado que “não importa qual seja a posição de uma pessoa no tempo, cada uma é forçada a escolher por todas”,<sup>362</sup> subjaz ao princípio da poupança justa entre gerações a condição de que “as pessoas gostariam de ter seguido os princípios adotados pelas gerações anteriores.”<sup>363</sup>

As questões da justiça entre gerações e a preferência temporal<sup>364</sup> requerem, dos cidadãos, princípios em favor das exigências dos descendentes, pois na concepção de sociedade justa<sup>365</sup> o cidadão é cooperativo com a presente geração e está compromissado com as gerações futuras independentemente de sua localização ou situação temporal.<sup>366</sup> Para Rawls, a localização de um cidadão no tempo e o fato de algo ser anterior ou posterior, “não é em si mesmo um motivo racional para que tenhamos por ele mais ou menos interesse.”<sup>367</sup> É o caso dos mortos ou da geração passada. Nesse sentido, Rawls se aproxima da concepção clássica de justiça intergeracional em Platão – para quem a comunidade política se compõe dos ancestrais e das pessoas presentes e futuras<sup>368</sup> – ao argumentar a cadeia de obrigações numa sociedade bem-ordenada. Nesse sentido, Rawls se afasta de Aristóteles.

<sup>362</sup> UTJ, § 24, p. 151.

<sup>363</sup> Tradução livre de “to the further condition that they must want all *previous* generations to have followed it.” (PL:VII: § 6, p. 274). Deduz-se que esses princípios tenham sido justos.

<sup>364</sup> A preferência temporal é um procedimento puramente *ad hoc* para moderar as conseqüências do critério de utilidade (UTJ, § 45, p. 329). No entanto, a comunidade se estende ao longo do tempo e dizer que o “homem é histórico” (UTJ, p. § 79, p. 583) significa que “as realizações das capacidades dos indivíduos que vivem em qualquer tempo dado exigem a cooperação de muitas gerações (ou mesmo de sociedades) ao longo de um extenso período de tempo.” (Id., *ibid.*).

<sup>365</sup> Definida como “um sistema de cooperação social entre cidadãos considerados livres e iguais que cooperam plenamente durante toda uma vida de uma geração à seguinte.” (PL:I: p. 3). Para efetivar e implementar esse conceito, Rawls constitui a EBS. Desde o início da formulação teórica da justiça (*A Theory of Justice*, 1971 e *Political Liberalism*, 1993) há a preocupação de salientar que a justiça como equidade se aplica à EBS. Essa insistência de Rawls tem fundamento no fato de que ela modela não só desejos e necessidades existentes, mas também é um modo de *criar e moderar as necessidades futuras*. O modo como os homens trabalham em conjunto para satisfazer seus desejos atuais afeta os desejos que terão mais tarde, bem como o tipo de pessoas nas quais se tornarão (UTJ, § 41, p. 286).

<sup>366</sup> UTJ, § 45, p. 324.

<sup>367</sup> Id., *ibid.*

<sup>368</sup> *The Laws* (Book XI, 923, p. 464) apud AUERBARCH (1995, p. 25): “(...) the polis is described by Plato as being made up of clans composed of the present generation, its ancestor, and its descendants.”

Os mortos, para Aristóteles, não podem ser afetados pela boa ou má sorte dos filhos e dos descendentes. Além disso, o distanciamento temporal dos descendentes em relação aos ancestrais cresce de maneira incomensurável. Em princípio, é estranho que os mortos possam ser afetados pelas mudanças de sorte dos filhos e descendentes, e ser ora felizes, ora desditosos.<sup>369</sup> Embora Aristóteles esteja discutindo a questão da felicidade e não nos diga exatamente quem são os ancestrais, o dilema que se coloca é saber se os descendentes podem ser bons e expandir o modo de vida *feliz* de seus pais. Assim como é possível dizer que ao modo de vida *infeliz* dos seus pais pode suceder o inverso: os descendentes buscarem a felicidade ou darem continuidade à infelicidade recebida. O raciocínio aristotélico conclusivo é o de que os mortos não têm influência efetiva sobre os vivos, ou seja, de trazer felicidade aos infelizes e vice-versa.<sup>370</sup> O homem feliz está engajado na excelência enquanto ser vivo.

Felicidade e infelicidade estão sendo consideradas a partir da idéia aristotélica de que, na prática, a felicidade é uma forma de viver e conduzir-se bem. Na linguagem política da justiça em Rawls, ela se traduz pelo bem da vida política, ou seja, o bem de sermos cidadãos livres e iguais que reconhecem o dever de civilidade de um para com o outro e apóiam as instituições de um regime constitucional, o qual garante as liberdades e direitos básicos para que cada cidadão possa realizar seu plano racional de vida.

Se o principal empenho da ciência política é infundir um certo caráter nos cidadãos – torná-los bons e capazes de praticar boas ações<sup>371</sup> – nada justifica nossa preferência exclusiva por um bem presente, utilizando-o á exaustão em detrimento de um bem futuro maior, simplesmente em função de nossa proximidade. A exclusivamente em benefício próprio não é compatível com a noção de excelência moral<sup>372</sup> de cidadãos livres e iguais, que cooperam com as gerações por vir.

Ao mencionar a questão *geracional* vinculada à felicidade, Rawls concorda com Aristóteles, mas quando afirma que a presente geração tem obrigações relacionadas ao passado, dele discorda. Rawls acrescenta a idéia da justiça intergeracional na filosofia

<sup>369</sup> ARISTÓTELES (EN:1100a, p. 28).

<sup>370</sup> ARISTÓTELES (EN:1101a, p. 30).

<sup>371</sup> ARISTÓTELES (EN:1099b, p. 28).

<sup>372</sup> Excelência moral é uma disposição da alma consistente com o meio termo determinado pela razão (ARISTÓTELES, EN:1106b, p. 42).

política contemporânea para corrigir a preferência temporal pura que, por si só, não justifica tratamentos distintos dos previstos nos princípios da *justiça como equidade* que, justamente não nos permitem tratar as gerações de modo injusto considerando apenas a data de sua existência anterior ou posterior.<sup>373</sup> Se as políticas públicas derem *preferência temporal pura* no uso de *bens primários* e ou de *uso comum*,<sup>374</sup> sem considerar as reivindicações das gerações futuras, elas serão injustas, já que os vivos tirariam vantagens de sua posição temporal para favorecer seus próprios interesses”,<sup>375</sup> princípio que a visão contratualista rejeita como um fundamento absoluto para a escolha dos princípios regedores da vida sociopolítica. Ou seja, os princípios da justiça como equidade tanto preservam a geração passada – salvaguardando os valores instituídos por ela – quanto garantem a vida com dignidade dos descendentes – criando e praticando princípios que preservam a sociabilidade humana. Não é possível preservar ou garantir a sociabilidade humana se o consumo de recursos naturais ultrapassar a capacidade de renovação da biosfera. A pressão ecológica – consumo de comida, materiais e energia, expressa em termos de área biologicamente produtiva – está acima de 42,5% da sua capacidade de renovação.<sup>376</sup> Segundo a mesma fonte, o efeito estufa, o buraco na camada de ozônio o esgotamento dos lençóis freáticos limitarão fisicamente a vida na Terra. A tecnologia pode minorar a devastação, mas não tornar o nosso planeta muito mais produtivo do que é sem que se observem as exigências da razoabilidade que permitem a sobrevivência em uma sociedade bem-ordenada.

Quais seriam as alternativas rawlsianas para superar esse impasse? Rawls argumenta que a justiça inclui uma provisão para as reivindicações justas das gerações futuras, afirmação categórica questionável de duas maneiras:

- a) “não há nada de sacrossanto na decisão pública com respeito ao nível de poupança”,<sup>377</sup> e
- b) as pessoas das futuras gerações, por força das circunstâncias, não podem se manifestar.

<sup>373</sup> UTJ, § 45, p. 326.

<sup>374</sup> Por exemplo, usar a água indiscriminadamente sem racionalidade e diligência ou por sujeitos representativos sem que se respeite o PD.

<sup>375</sup> UTJ, § 45, p. 326.

<sup>376</sup> Relatório Planeta Vivo 2000 do Fundo Mundial para a Natureza/Pnuma e Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, apud HUMANIDADE, 2000.

A rejeição da preferência temporal como fundamento para políticas públicas<sup>378</sup> justifica a existência do PPJ desde já. Para superar os eventuais impasse, Rawls retorna à PO.

A PO,<sup>379</sup> em que os cidadãos fazem seus acordos para regular relações numa sociedade justa, é uma construção hipotética e não-histórica, além de não existir uma *geração inicial*. Se as partes contratantes são pessoas morais, racionais, livres, iguais, e fazem seus acordos sob o véu da ignorância, quer dizer exatamente que as partes não estão interessadas em defender seu lugar na sociedade, sua posição de classe, sua situação social, nem sua boa ou má fortuna (riqueza) na repartição dos seus talentos e habilidades naturais.<sup>380</sup> Mas conhecem, ao contrário, os fatos genéricos sobre a sociedade humana, base da organização social e as leis que regem a psicologia humana. Esse é um dilema: não conhecem certas particularidades de sua condição, mas sabem que sem a cooperação não subsistem, visto que os homens preferem o estado de sociedade ao invés do estado de natureza. Optam pela cooperação para *estarem melhor e viverem melhor* em sociedade e em suas relações mútuas reconhecem certas regras de conduta como obrigatórias agindo, na maioria das vezes, de acordo com elas.<sup>381</sup> Desenvolvem, então, um sentido de reciprocidade com base na confiança. Se as pessoas assumem que os bens sociais primários são direitos e liberdades, oportunidades e poderes, renda, riqueza e auto-estima, é irracional que qualquer uma delas não mantenha os laços de cooperação em sociedade.

<sup>377</sup> UTJ, § 45, p. 327. Rawls refere-se ao democrata e não vê motivo para não se opor à vontade comum através de formas adequadas de não-obediência.

<sup>378</sup> Rawls se refere à política social. No entanto, estou ampliando para políticas públicas em geral, principalmente as ambientais.

<sup>379</sup> “A posição original não deve ser considerada uma assembléia geral que inclui, num dado momento, todas as pessoas que vivem numa determinada época e, menos ainda, como uma assembléia de todos os que poderiam viver numa determinada época. Ela não é uma reunião de todas as pessoas reais ou possíveis. (...) deve ser interpretada de modo que possamos, a qualquer tempo, adotar a sua perspectiva. Deve ser indiferente a ocasião em que alguém adota esse ponto de vista, ou quem o faz. O véu da ignorância assegura não apenas que a informação disponível é relevante, mas também que é a mesma em todas as épocas.” (UTJ, §, 24, p. 149). Os princípios da justiça como equidade, sendo idênticos em todas as épocas, servem como estatuto público de uma sociedade perpetuamente bem-ordenada. Dado o fato de os princípios serem obrigatoriamente gerais (UTJ, § 23, p. 141), sempre se aplicam aos indivíduos de qualquer geração (id., p. 142), e fica implícita a idéia de serem universalizáveis.

<sup>380</sup> Tudo dentro de um modelo normal (isto é, as pessoas têm suas necessidades físicas e capacidades psicológicas dentro de um padrão aceitável pelos demais) contrastando, por exemplo, com pessoas incapazes de manifestar seus desejos e interesses racionalmente dentro de um leque normal de variação (LP: VII: § 6, p. 325, nota de rodapé). Rawls entende que se a teoria for viável (pessoas que participam da sociedade e que se associam direta ou indiretamente ao longo de toda a sua vida) é razoável supor que todos têm necessidades físicas e capacidades psicológicas dentro de determinados padrões e variáveis.

<sup>381</sup> UTJ, § 1, p. 4.

Sendo pessoas racionais, elas optam por um sistema em que todos venham a usufruir desses bens de forma justa.

Nessa linha de raciocínio, o conceito de cooperação, sob a ótica da justiça e da igualdade eqüitativa de oportunidades, contrasta com a concepção utilitarista clássica que idealiza a maximização do bem para o maior número possível de pessoas, sem levar em consideração o acesso de todos e de cada indivíduo em particular a cada um desses bens. Cabe insistir no fato de que, para Rawls, nenhum cidadão é menos valioso que outro e, assim, nenhum indivíduo pode ser menos merecedor de igual partilha dos bens sociais primários. Se ele se opõe à doutrina utilitarista é porque ela pode nos levar a exigir grandes sacrifícios de uns em nome de maiores vantagens para outros. Já na doutrina contratualista exige-se que as partes adotem um princípio de poupança adequado.<sup>382</sup> A doutrina utilitarista tende a abrir caminho para a acumulação de bens em mãos de grupos específicos. Rawls, nesse sentido, é menos maleável e coloca a decisão da poupança nos sujeitos na PO. Não parte, pois, de um pressuposto econômico *a priori*. O argumento fundamental da concepção liberal rawlsiana é o de que os indivíduos constituem as sociedades, não se justificando, portanto, o privilégio de uma geração em detrimento de outra.

*Viver melhor* significa partilhar bens sociais primários. O fato das instituições básicas não implementarem políticas públicas que atendam às necessidades primárias do cidadão rompe o sentido da justiça e, em consequência, a cooperação social e gera um profundo desconforto psicológico em cidadãos usurpados. Não há, por assim dizer, reciprocidade entre os cidadãos nem confiabilidade nas próprias instituições. Rawls incorpora o *compromisso geracional* nas políticas públicas sem prejuízo do princípio da diferença.<sup>383</sup> Assim, o sujeito representativo revela a solução de dois problemas: para promover a justiça distributiva<sup>384</sup> na geração presente, utiliza-se do princípio da diferença, salvaguardando a propriedade individual, e, para promover a justiça distributiva entre as gerações (próximas ou mediatas), utiliza-se do princípio da poupança justa, para a

---

<sup>382</sup> UTJ, § 44, p. 317.

<sup>383</sup> Diz respeito à distribuição desigual da riqueza. Aceita-se o princípio da diferença à medida que a desigualdade for vantajosa para o homem representativo que está em piores condições (PL:VIII:§ 9, p. 282).

<sup>384</sup> De acordo com o princípio da justiça distributiva, um indivíduo tem um direito aos ofícios (cargos, emprego, função) na proporção de sua contribuição para com a *polis* (MILLER JR., 1997, p. 127).

acumulação efetiva de capital real.”<sup>385</sup>

Dado que o *princípio da diferença* só se justifica se assegurar aos menos favorecidos os bens sociais primários, eles são motivados a aceitar as leis e as instituições da sociedade. A norma restritiva do PD impede que os ganhos diferenciados entre cidadãos os prejudiquem. A noção subjacente ao princípio da diferença é a de que ele não pode ser um pretexto para a ampliação das desigualdades entre cidadãos colocando-os em risco de vida, mas constitui-se numa diretriz racional de distribuição ideal de bens primários na sociedade bem-ordenada. Os cidadãos merecem ser igualmente beneficiados pela *cooperação social* e não pelas *diferenças de talentos, habilidades e posição social*; os menos favorecidos poderão ser instados à cooperação social por se beneficiarem da desigualdade permitida.

### **Responsabilidade eqüitativa perante a comunidade e o dever natural**

O PPJ, pois, sustenta que “as pessoas de diferentes gerações têm deveres e obrigações umas em relação às outras” – “responsabilidade eqüitativa perante a comunidade” – “exatamente como as têm as pessoas que vivem numa mesma época.”<sup>386</sup> As partes, quando escolhem os princípios na PO, escolhem-nos de tal forma que estão preparadas para aceitá-los, não importa a qual “geração pertençam.”<sup>387</sup> Uma característica importante da concepção de justiça é que ela deve gerar a sua própria sustentação. Como as gerações futuras não estão presentes para escolher os princípios, o “dever natural” é mais importante do que o “dever da justiça”,<sup>388</sup> e as “obrigações naturais”, mais importantes do que o “princípio da eqüidade”.<sup>389</sup> Com esse raciocínio, os princípios da justiça como

<sup>385</sup> UTJ, § 44, p. 315.

<sup>386</sup> UTJ, § 44, p. 323.

<sup>387</sup> UTJ, § 24, p. 147.

<sup>388</sup> UTJ, § 19, p. 122-3 e § 51, p. 370.

<sup>389</sup> UTJ, § 18, p. 116-122 e § 51, p. 380-88. Tema ampliado por RABENHORST (1998, p. 294).

equidade se identificam com os *deveres naturais*.<sup>390</sup>

Os deveres naturais não têm nenhuma ligação necessária com instituições ou práticas sociais, não são definidos pelas regras das organizações. Temos o dever natural de não ser cruéis, ou de ajudar o próximo, quer tenhamos ou não nos comprometido com esses atos.<sup>391</sup> O PPJ é uma interpretação do dever natural da justiça, pois independe de relações institucionais. Por essa via, o sujeito pode reconhecer deveres naturais dos membros da presente geração em relação às outras e aos membros de outras espécies vivas.

Rawls argumenta que uma sociedade estável justa é um “bem público.”<sup>392</sup> Mas “quando o público é grande e inclui muitos indivíduos, existe a tentação de que cada pessoa tente esquivar-se de fazer a sua parte.”<sup>393</sup> Os indivíduos, conhecendo a natureza indivisível dos bens públicos, sabem que é possível receber sua porção sem contribuir, o que caracteriza uma instituição injusta. Os cidadãos são tentados a não cumprir com seu dever natural, razão pela qual Rawls insiste: as pessoas na PO adotarão o princípio do dever natural de justiça em apoiar e promover instituições justas.<sup>394</sup> O senso de justiça se justifica pelo desejo de as pessoas almejem viver sob os princípios mutuamente acordados, desejo esse que as conduzem a aceitar o *dever natural da justiça*.<sup>395</sup> A menção mais forte do desejo de viverem juntos sob os princípios da justiça é de que as pessoas na PO não desconhecem que “desejam para seus oponentes um número de pontos alto ou baixo, nem buscam maximizar ou minimizar a diferença entre seus sucessos e os dos

<sup>390</sup> Por “obrigações”, uma pessoa “deve fazer a sua parte conforme definem as regras de sua instituição, quando duas condições são observadas: primeiro, que a instituição seja justa (ou equitativa), isto é, que ela satisfaça os dois princípios da justiça; e, segundo, que a pessoa tenha voluntariamente aceitado os benefícios da organização ou tenha aproveitado a vantagem das oportunidades que ela oferece para promover os seus interesses próprios. A idéia principal é a de que quando algumas pessoas se comprometem em uma empresa de cooperação mutuamente vantajosa de acordo com certas regras, e assim restringem sua liberdade do modo necessário a fim de produzir vantagens para todos, os que se submetem a essas restrições têm o direito a uma atitude semelhante da parte dos que se beneficiaram com a sua submissão. Não devemos lucrar com os trabalhos cooperativos dos outros sem que tenhamos contribuído com nossa quota justa.” (UTJ, § 18, p. 119). Para haver obrigação é necessário que “as instituições ou práticas sejam justas e os atos sejam voluntários (UTJ, § 18, p. 120), ou seja, resultantes de uma escolha e de uma deliberação.”

<sup>391</sup> UTJ, § 19, p. 122-3.

<sup>392</sup> ATJ, § 51, p. 336.

<sup>393</sup> ATJ, § 42, p. 267: “if the public is large and includes many individuals, there is a temptation for each person to try to avoid doing his share.”

<sup>394</sup> UTJ, § 51, p. 370.

<sup>395</sup> UTJ, § 51, p. 373. “Esse dever constitui a exigência fundamental em relação aos indivíduos (...) os princípios da obrigação têm um papel complementar.”



outros.”<sup>396</sup>

Os agentes na PO agem motivados pelo senso da justiça e capacitados a exercê-lo racionalmente, capacidade exclusiva dos seres autônomos,<sup>397</sup> dotados de personalidade moral. O desejo de praticar a justiça faz com que os cidadãos participantes ajam de acordo com “uma ética de respeito mútuo e auto-estima.”<sup>398</sup>

A idéia fundamental do senso da justiça é a de que as pessoas na PO compartilham um desejo de viver de acordo com princípios que expressem respeito por todos os outros agentes igualmente racionais para manter e criar instituições justas. O dever natural de justiça exige que:

- a) as pessoas busquem acordos razoáveis<sup>399</sup> sobre os princípios da justiça e desenvolvam instituições fundamentadas nesses princípios<sup>400</sup> – *razoabilidade/razionalidade*;
- b) as pessoas tratem bem umas às outras que também aceitam os dois princípios da justiça<sup>401</sup> – *reciprocidade/mutualidade*.

Se nesses dois deveres naturais o entendimento da justiça se dá na contemporaneidade dos membros, é de se indagar se as futuras gerações (*outsiders*) aceitarão os mesmos princípios. Desta forma, a presente geração deve tratá-las sob o

<sup>396</sup> UTJ, § 25, p. 156.

<sup>397</sup> ATJ, § 40, p. 253-5.

<sup>398</sup> ATJ, § 40, p. 256: “an ethic of mutual respect and self-esteem.”

<sup>399</sup> Diz respeito às ações publicamente compartilhadas entre pessoas que professam concepções distintas de bem. Razoável tem uma dimensão pública e política e contrapõe-se ao racional, que diz respeito ao interesse particular e não ao “justo” (Vita, in: FELIPE, 1998).

<sup>400</sup> Os acordos nessas instituições dizem respeito a impostos, taxas, contração e expansão do poder do Estado, programas para diminuir a pobreza, tribunais internacionais para combater o narcotráfico, a corrupção e os crimes de guerra.

<sup>401</sup> Rawls desconsidera o tratamento a ser dado às pessoas “fora da sociedade” (que não querem dela participar), pois não são tratados como se fossem membros de uma sociedade justa. No entanto, aconselha que devem ser tratadas com respeito e como membros em potencial de uma sociedade justa de tal sorte que possam aceitar e viver, se quiserem, de acordo com os princípios da justiça. Rawls lembra que há outras virtudes a serem cultivadas além da justiça equitativa. A impossibilidade da “reciprocidade” das pessoas “fora da sociedade” é um dos casos típicos de oposição ao princípio da “igualdade” contratual.

princípio da teoria não-ideal.<sup>402</sup> O PPJ desempenha o papel de uma teoria ideal por entender que as gerações futuras aceitarão – em decorrência de sua racionalidade – a decisão da geração anterior. Com esse raciocínio, o PPJ é uma interpretação do dever natural da justiça.

Para estabelecer a equidade entre as gerações em um acordo referente à poupança justa, por exemplo, supõem-se que as partes são contemporâneas, não conhecem o atual estado da sociedade, não dispõem de informação sobre as reservas dos recursos naturais, nem os dados de produção, nem o nível de tecnologia. A boa ou má fortuna de sua geração também lhes é desconhecida. Os contemporâneos, quando se deixam influenciar por uma descrição geral do estado atual da sociedade, enquanto decidem sobre o tratamento a dar uns aos outros e à geração que lhes sucederá, deixam-se conduzir pelos acidentes históricos e contingências sociais, encontradas na estrutura básica. E assim chegamos a um “véu da ignorância mais espesso que delgado”<sup>403</sup>: as partes terão que se considerar, dentro do possível, só como pessoas morais, omitindo quaisquer considerações contingenciais.

Sem o apelo ao senso de justiça é impossível determinar e obter o PPJ. E mais: a menos que as instituições sejam atuantes nessa questão e façam seu trabalho, a existência de uma sociedade justa não pode ser garantida.

---

<sup>402</sup> Por *teoria não-ideal* entende-se aquela em que se averigua como a teoria da justiça se aplica a casos injustos (UTJ, § 53, p. 389-391). As pessoas na PO supõem que os princípios reconhecidos por elas serão rigorosamente obedecidos por todos e se aplica a casos injustos, dadas as circunstâncias, como por exemplo, a não-obediência (UTJ, § 53, p. 389-391). É ideal, também, na medida em que define uma “estrutura básica perfeitamente justa e um complemento necessário dessa teoria ideal sem a qual o desejo de mudança de uma sociedade injusta para uma justa carece de objetivo” (PL:VII:§ 9, p. 285).

<sup>403</sup> LP:VIII:§ 6, p. 326.

## CAPÍTULO II

# CONTEXTUALIZAÇÃO INSTITUCIONAL DOS SERVIÇOS PÚBLICOS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DO SANEAMENTO E DA ÁGUA

### 1 INTRODUÇÃO – O CURSO DA ÁGUA NA HISTÓRIA DA HUMANIDADE

Na história da humanidade, diferentes civilizações construíram suas cidades ao longo dos rios, mantendo um forte e indispensável relacionamento com a água, que se manifesta nos símbolos, mitos e crenças. A história da humanidade chega mesmo a ser comparada, por Heráclito,<sup>404</sup> ao movimento das águas dos rios, simbolizado pela permanência e fluidez, pois uma vez contatada já não é mais a mesma.

Habitando às margens dos rios, regiões costeiras e insulares,<sup>405</sup> as civilizações construíram impérios, lançaram seus dejetos, construíram portos, pontes, aquedutos; navegaram, lavaram os corpos, beberam suas águas, pescaram, contraíram doenças,<sup>406</sup> e no decorrer do fluxo histórico, as correntes de pensamento, tal como afluentes que avolumam os rios trazendo novos conceitos e valores, foram modificando o próprio curso da história. Em certos momentos de inflexões e confluências, ou ‘encontro de rios’, os saberes e as crenças das diferentes épocas foram colocados em questão, ao navegar por águas

---

<sup>404</sup> Heráclito (?540-470 a.C.) liderou a escola de Éfeso capital da Jônia, Ásia Menor e advogava, contrariamente à escola dos Eleáticos (com sede em Elea, cidade do sul da Itália), a idéia de que o substrato do *cosmos* é essencialmente dinâmico, processual (Rohden, s.d., p. 64).

<sup>405</sup> Em nível mundial, constata-se que aproximadamente 40% da população no planeta Terra vive em 214 bases de rios compartilhadas por mais de um país. “As guerras do próximo século [XXI] terão como causa a água, não o óleo” (Ismail, Serageldin, apud DIXON-HOMMER, 1999, p. 139). (Tradução livre de *Wars of the next century will be over water, not oil*).

<sup>406</sup> SANDERS e WARFÖRD (1983); Gleick e Engelman, apud HOMER-DIXON (1999, p. 67).

desconhecidas e ao revolucionar seu fluxo<sup>407</sup>, até depararmos com os dilemas e desafios atuais. Nesse curso da história, a água deixou de ser símbolo e tornou-se elemento latente de possíveis conflitos devido à sua degradação e escassez.<sup>408</sup>

Os cursos d'água que nos acompanham sofreram alterações produzidas pelas sociedades humanas. Parece mesmo que o destino daqueles sempre esteve condicionado ao fluxo do próprio processo civilizatório, com as cidades se desenvolvendo ao longo dos rios,<sup>409</sup> muitos deles sendo destruídos e danificados pela ação humana.

Em todas as épocas, fica evidente a incessante busca do ser humano por significações a respeito de si próprio, bem como do mundo natural em seu entorno. Se nas sociedades tradicionais o *sagrado*<sup>410</sup> era a fonte da explicação e da compreensão da vida, o homem do século XXI trata de apoiar-se em idéias e argumentos racionais e/ou leis universais.<sup>411</sup> Com a finalidade de compreender a relação do homem com a água, há que resgatar historicamente as diferentes formas desse relacionamento, na expectativa de subsidiar o estudo sob a ótica da justiça intergeracional.

O homem sempre teve uma reverência pela água cultivando com ela uma relação mitológica (FERREIRA, 1975;<sup>412</sup> FERENCZI, 1990<sup>413</sup>). Especialmente na Antigüidade, a água se revestia de um vasto conteúdo simbólico e com um forte poder de organização das primeiras civilizações situadas nas bacias dos rios<sup>414</sup> e nas costas mediterrâneas. O

<sup>407</sup> As grandes navegações, a revolução científica, a industrialização, a globalização.

<sup>408</sup> Com a demanda do uso da água dobrando a cada vinte anos (HOMMER-DIXON, 1999, p. 139), a escassez, a poluição e a falta de políticas públicas consistentes para tratamento do lixo humano trarão, provavelmente, como consequência, um aumento de conflitos em forma de luta armada. Embora LEWIS (1965, p. 10) afirme que “não há verdadeiramente escassez de água no mundo”, as projeções da ONU (RDH, 2000) são de que a escassez e/ou a falta de qualidade da água já atinjam 430 milhões de pessoas e até 2025 o número chegará a três bilhões.

<sup>409</sup> Os aglomerados humanos em Santa Catarina, após 1850, estabeleceram-se na foz dos rios, na confluência de cursos d'água ou expandiram-se ao longo deles (vale do Itajaí – Blumenau e Brusque, vale do Tubarão, alongando-se para os vales de Urussanga, Mãe Luzia e de Araranguá). A concessão de terras e os sistemas de pequenas propriedades formaram os agrupamentos rurais utilizando recursos naturais, principalmente a água (PIAZZA, 1983, p. 405).

<sup>410</sup> Lugar simbólico no qual a sociedade buscava seus sentidos, funcionando como garantia da estabilidade da diferenciação entre os homens.

<sup>411</sup> REALE & ANTISERI (1988, p. 452).

<sup>412</sup> Em FERREIRA (1975, p. 931), o mito é a “narrativa de significação simbólica, geralmente ligada à cosmogonia, e referente a deuses encarnadores das forças da natureza e/ou de aspectos da condição humana, ou ainda como forma de pensamento oposta à do pensamento lógico e científico.”

<sup>413</sup> Para FERENCZI (1990, p. 253), a água relaciona-se tanto com a memória intra-uterina quanto com a origem oceânica, como se constata nos diversos mitos e rituais religiosos.

<sup>414</sup> Na Mesopotâmia banhada pelo Nilo, Tigre e Eufrates.

elemento *aqua*<sup>415</sup> sempre foi inspirador de indagações e motivos de veneração a divindades em diferentes culturas da humanidade. Água e divindades estão presentes em diversos rituais de devoção e oferendas aos deuses aquáticos.

Nas *tradições religiosas afro-brasileiras*,<sup>416</sup> Iemanjá<sup>417</sup> é a divindade reinante sobre as águas do mar e que habita na capital religiosa dos Iorubás, Ifê.<sup>418</sup> Na *Mitologia egípcia*, Osíris é a personificação da fecundidade, a fonte total e criadora das águas. O rio Nilo era a efusão de Osíris e Set/Tifão a sua antítese, a personificação da aridez e da fome, representando tudo o que era seco e causticante.<sup>419</sup>

Os rios, fontes de vida e vias de comunicação das antigas civilizações, possuíam importância simbólica significativa e a água ocupava um lugar na produção do conhecimento, representando o nascimento e a morte, a origem e o fim da vida. A vazão do rio a jusante era vista como uma progressão à indiferenciação (o oceano), e a montante, o retorno ao princípio (a fonte), sendo que a sua travessia tinha o significado de passagem de um estado do ser para outro (a margem oposta).<sup>420</sup> Ao se aproximar das fontes, encontrava-se a corrente da vida, da morte e a ‘corrente da consciência’, pelas quais seríamos levados ao nascimento. Apropriada para lavar, a água era ainda considerada agente de

<sup>415</sup> Na língua portuguesa *aqua*. Na língua inglesa *water* tem o mesmo significado que a antiga palavra teutônica *watar*, que por sua vez se parece à palavra russa *voda* (de onde se deriva a palavra *vodka*). Em grego se vê grafada *hydro* e em sânscrito *udan*, derivada da raiz sânscrita *us-*, que tem o significado de “estar úmido” (FOX, 1953, p. 20).

<sup>416</sup> CRESPO (1997).

<sup>417</sup> Iemanjá (Cf. PENNA, 1999, p. 67) “Mãe do Peixe” = Yeye = mãe; eja = peixe. Ao fugir da capital religiosa dos Iorubás, Ifê foi perseguida e capturada pelo rei e seu exército. Para escapar, ela utilizou-se de um presente de seu pai, Olokum, uma garrafa que deveria ser quebrada caso se encontrasse em apuros. Ela quebrou-a e um rio foi criado, levando-a para o oceano, morada de seu pai. Tornou-se assim, a senhora das águas salgadas. Casou-se com Oxalá – deus do ar e do céu – que recebera a missão de criar o mundo. A partir desse encontro, surgiu a maior parte dos Orixás, dentre eles, Oxum, senhora dos rios, cachoeiras e fontes, e Nanã-Buruku, a divindade das lamas e mangues, sereia velha das águas mansas, que varre a sujeira do mundo com uma vassoura de palha, renovando a terra ao limpar a água (Crespo, 1997).

<sup>418</sup> A tradição indígena brasileira é rica em mitos e lendas aquáticas. Um número significativo de topônimos está relacionado com potamônimos (nomes de rios). Exemplos de topônimos de origem Tupi: ‘Paraíba’, ‘rio imprestável’, ou seja, é um trecho de rio que não pode ser navegado (FERREIRA, 1975); Uruguai (uruá – i = rio dos caracóis; Piauí - piau = peixe, hi - rio = rio dos piaus; Pará = mar; Ipiranga (i-piranga = rio vermelho); Itamarati (ita-marã-ti, a água que corre entre pedras soltas); Maranhão (mara-nhã = mar que corre); Niterói (nhô-te-rô-i) água em seio abrigada, baía segura). Já na tradição judaico-cristã, Moisés significa salvo das águas. (CRUZ, 1949; VICTORIA, 1958 e CUNHA, 1998).

<sup>419</sup> O Nilo era originado da união entre Osíris aquático e Ísis terrena, da qual nasceu o menino-deus Hórus que, ao eliminar Tifão, obrigou o oceano destruidor a recuar, deixando nas margens do rio Nilo o lodo aluvial que adubava as plantações.

<sup>420</sup> Fontana (1994) apud (SILVA, 1998).

purificação<sup>421</sup> e, de maneira mais fundamental, ela possibilitava a dessedentação e o crescimento da vegetação sobre a terra irrigada.

O culto e a forma como se administravam os recursos hídricos refletem a importância da água na mitologia. Os sacerdotes do antigo reino dos faraós a louvavam, pois para eles, as coisas presentes no mundo só podiam existir graças à ação da umidade. As águas provenientes dos templos eram dádivas dos deuses e consideradas sagradas pelos súditos. Cabe a ressalva de que os sistemas teocráticos vigentes nos reinos egípcios são também vistos como a forma encontrada pelos soberanos para a manutenção do poder, através da evocação dos mitos e subjugamento do povo, ou seja, colocando-os sob o desígnio dos céus e dos deuses.

Apesar de todo o poder mítico, a água perdeu, gradativamente, seu poder explicativo dos fenômenos e o papel aglutinador da coesão social. Acrescidas às condições históricas gerais,<sup>422</sup> elas foram determinantes para a mudança<sup>423</sup> de visão de mundo, além da perda da capacidade de resolver problemas concretos.<sup>424</sup>

As primeiras concepções científicas e filosóficas da cultura ocidental apareceram na Jônia,<sup>425</sup> sem que, no entanto, os antigos filósofos explicassem, cientificamente, o funcionamento do ciclo hidrológico e respondessem corretamente à sua origem. Uma das indagações consistia na inalterabilidade do nível do mar ou sua constância volumétrica apesar do aporte contínuo dos rios. Uma explicação mais completa carecia de suportes experimentais e quantitativos, os quais foram obtidos somente ao final do século XVII, na Europa.

<sup>421</sup> O Rio Jordão, representando a pureza no deserto, deu origem a rituais rudimentares de purificação e redenção que evoluíram até o batismo cristão.

<sup>422</sup> Cardona (1995) apud SILVA (1998).

<sup>423</sup> Essas mudanças começaram com a expansão das técnicas com bases racionais. O conhecimento técnico provocou "*ruína da representação animista*" (ROSSET, 1989, p.126).

<sup>424</sup> Como por exemplo, a versão religiosa dada pelos povos antigos sobre a origem e a circulação da água na terra. As concepções míticas perduraram tanto tempo graças à identificação dos indivíduos com sua comunidade, através de uma complexa trama simbólica que os mitos representavam. Essa função social homogeneizadora do mito, em parte, explica sua sobrevivência até que uma nova possibilidade de amálgama social passava a suprir a função, antes desempenhada por ele (ROSSET, 1989, p. 126).

<sup>425</sup> Escola de Mileto. Para Tales de Mileto (?625/4-558 a.C.), a água era a origem de todas as coisas, o princípio de tudo tendo a Terra assentada sobre ela. A água seria a *physis* abrangendo tanto a aceção de 'fonte originária' como a de 'processo' de surgimento e de desenvolvimento, correspondendo à 'gênese'. Os rios eram alimentados pela água do mar, a qual ascendia através da destilação provocada pelo fogo interior das rochas que a teria livrado do sal ou ainda, por meio do refluxo capilar da água em movimento ascendente, face ao peso exercido pelas montanhas. É um dos primeiros indícios de explicação geológica.

O entendimento da existência do ciclo da água como estrutura da hidrosfera originou uma nova ciência – a hidrologia (que não tem mais do que três séculos de existência), segundo a qual a circulação da água sobre a Terra é provocada pelo calor do Sol que, fazendo evaporar a água da superfície de oceanos, lagoas, rios, florestas, e outros, vai para o ar devido ao movimento dos ventos quentes. Quando sopram ventos carregados de umidade formam-se as nuvens que, em contato com frentes frias, condensam-se em forma de chuva, de neve ou granizo. A água precipitada cai sobre a terra e flui pelos arroios e rios, sendo que parte dela retorna ao mar. Parte dessa água se infiltra no solo por percolação – penetração da água nas rochas através do solo ou outro recobrimento; parte é absorvida pelo solo e pelas plantas; parte vai parar diretamente nas correntes de água; parte é cedida às correntes por mananciais,<sup>426</sup> e recomeça o ciclo. Além desse aspecto do conhecimento hidrológico, outros cientistas e filósofos incorporam duas outras idéias fundamentais: a da conservação<sup>427</sup> e a do uso disciplinado da água.

Quanto a seus aspectos qualitativos, Platão<sup>428</sup> propôs a necessidade de disciplinar seu uso e prescrevia alguma forma de penalização para aqueles que lhe causassem dano, pois, para ele, a água era a coisa mais necessária à manutenção das plantações. De acordo com Platão, a terra, o sol e os ventos, concorrentes da água na alimentação das plantas, não estavam sujeitos ao envenenamento, desvio ou roubo. Mas a água necessitava que a lei viesse em seu socorro. Daí dizer-se, para os povos ocidentais, que a gênese do cuidado com a água é *platônica*.

Platão<sup>429</sup> estabeleceu direitos e deveres entre as partes envolvidas na questão das águas ‘corrompidas’, dando poder ao proprietário de promover a queixa e exigir reparos dos prejuízos, e o dever àquele que a corrompeu de reparar o dano, obrigando-o a limpar a fonte ou o reservatório, conforme as regras prescritas pelos intérpretes, seguindo a exigência dos casos e das pessoas.

Já Aristóteles (384-322 a.C.) especulou acerca das correlações entre a água proveniente da chuva e dos lençóis subterrâneos, postulando que os rios se originavam, em

<sup>426</sup> FOX (1953, p. 119).

<sup>427</sup> Em particular, na dialética de Heráclito de Éfeso (?540-470 a. C.).

<sup>428</sup> Platão (427-347 a.C.).

<sup>429</sup> O artigo 270 e 271 do Código Penal de 1940 – Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 reproduz idêntico raciocínio na aplicação das penas.

parte, da água da chuva, bem como da umidade do ar no interior das cavernas nas montanhas que, ao se condensar no solo, davam origem aos mananciais.<sup>430</sup> Com os gregos, portanto, inicia-se uma ‘nova’ visão de mundo, rompendo a ordem estática e sagrada do universo mítico. Na cultura ocidental, as mudanças ao longo dos tempos<sup>431</sup> ocorreram, em parte, pelo rompimento dos freios homeostáticos,<sup>432</sup> culminando com a dessacralização da natureza.

Técnicas apropriadas passaram a ser desenvolvidas para enfrentar os desafios impostos pelos fenômenos naturais, percebidos e tratados, distintamente, por distintas culturas e tradições, de acordo com as possibilidades científicas e os recursos “tecnológicos” de hidráulica e gestão hídrica. O Brasil, também, implantou políticas públicas da água e saneamento,<sup>433</sup> a seguir descritas sob a ótica da justiça como equidade, a fim de identificar a coerência entre o bem água e os princípios reguladores na perspectiva da justiça intergeracional.

## 2 POLÍTICAS PÚBLICAS – A ÁGUA E O SANEAMENTO

À luz dos princípios da justiça como equidade, as políticas institucionais no Brasil carecem de dois fundamentos na gestão dos bens públicos: o da transparência<sup>434</sup> e o da publicidade.<sup>435</sup> Com essa ausência, torna-se remota no *interior* da sociedade, a cumplicidade dos cidadãos e, em consequência, a possibilidade da distribuição justa de bens e a igualdade equitativa de oportunidades. Amplia-se, em decorrência, a concentração de riqueza e geram-se crises crônicas nas instituições, possibilitando a prática da corrupção, injustiça e descrédito generalizado dos cidadãos em si mesmos e destes em relação às instituições, desconfiança ainda maior quando a EBS da sociedade política adota

<sup>430</sup> Nicolazo (1989) apud SILVA (1998).

<sup>431</sup> LAYRARGUES (1996, p. 73-4) as classifica em quatro etapas ao longo desses dois milênios: a) a passagem do animismo pagão para o monoteísmo; b) o desenvolvimento do pensamento aristotélico na filosofia grega; c) a revolução científica e, d) a revolução industrial.

<sup>432</sup> A sacralidade da natureza ocorre através do que se denomina ‘freios homeostáticos’. Esses “freios” são códigos legislativos empíricos, de fundo religioso, análogos aos princípios ecológicos que regulam o equilíbrio das relações naturais. Por analogia, pode-se dizer que existem também os ‘freios homeostáticos mentais’ produzidos pelas normas de comportamento vinculadas às tradições e aos costumes que se manifestam através dos rituais míticos que dão à natureza o seu caráter sagrado (LAYRARGUES, 1996).

<sup>433</sup> A revisão histórica das políticas públicas referentes ao saneamento e à água apóia-se em SILVA (1998).

<sup>434</sup> “A transparência é uma virtude republicana – talvez, em nossos dias, uma virtude republicana central” (RIBEIRO, 2000, p. 106) para a moralização das políticas no Brasil.



a doutrina de *estado desenvolvimentista*.

A idéia desenvolvimentista está associada à criação de diversas entidades de regulação política, entre as quais a sanitária e a ambiental.<sup>436</sup> No entanto, apesar da regulamentação existente no Brasil (leis, decretos e normas), e em especial relativas à saúde pública,<sup>437</sup> as ações sanitárias nunca foram consideradas prioritárias, exceto em momentos específicos e conjunturais. Essa falta de priorização não decorre só de deficiência orçamentária, mas resulta de fatores econômicos e políticos bem como da falta de princípios assumidos pelos sujeitos representativos na distribuição dos bens sociais primários, responsáveis pela manutenção dos padrões adequados de qualidade ambiental e de vida da população.<sup>438</sup> A opção pela saúde pública e pelas ações sanitárias em primeiro plano justifica-se pelo fato de que, até recentemente, o meio ambiente e a água não constavam das plataformas políticas como preocupação ético-moral da justiça na estrutura básica da sociedade brasileira.

Dada a complexidade da organização estatal no decorrer dos sucessivos governos, o recorte histórico em períodos, sugeridos por SILVA (1962), RAMOS (1983) e SILVA (1998),<sup>439</sup> é aqui redimensionado em:

1. Período Colonial-Monárquico: Água não 'Controlada' e a institucionalização estatal;
2. Fim do Império e a Primeira República: início das Organizações Institucionais integradas – a Política Sanitária até 1930;
3. Nacionalismo: Mudanças Institucionais na Saúde e a 'Codificação' da Água;
4. Início do Planejamento Estatal: Água e o Aproveitamento Regional de Bacias Hidrográficas;
5. Incorporação do Planejamento nas Políticas Públicas e as Águas;

<sup>435</sup> Cf. capítulo I, subtítulo *publicidade e cumplicidade – as regras públicas*, nesta tese.

<sup>436</sup> Ministérios, superintendências, institutos, conselhos, departamentos, comissões, dentre tantos outros órgãos administrativos e seus respectivos planos que compuseram a tecnoestrutura burocrática do país (IANNI, 1979).

<sup>437</sup> IYDA (1994).

<sup>438</sup> À *sadia* qualidade de vida (CF/88). Itálico acrescentado.

<sup>439</sup> O primeiro autor destaca os aspectos histórico-administrativos; o segundo acentua os elementos político-administrativos e o terceiro faz uma crítica da saúde no Brasil.

6. Regime Militar: a Água ‘Integrada’ e o Controle Ambiental;
7. Redemocratização do Estado Brasileiro, a Crise da Água e as novas propostas de gestão.

### **Período colonial-monárquico: água não ‘controlada’ e a institucionalização estatal**

No período colonial-monárquico, a economia estava condicionada à exploração intensiva de recursos naturais e às monoculturas com mão-de-obra escrava, sendo caracterizada por sucessivos ciclos mercantis.<sup>440</sup> O desenvolvimento das diversas regiões brasileiras obedecia a esses ciclos, fazendo-se sentir em tais regiões, de maneira acentuada, os efeitos antrópicos sobre os ecossistemas e as civilizações autóctones. Deduz-se da leitura do período colonial, mas que pode ser estendida até os dias atuais, que a atividade econômica se funda na pilhagem e no saque da riqueza. Explorar fontes imediatas da riqueza, como ocorre nos diferentes ciclos do açúcar, pau-brasil, algodão, minérios, florestas, é mera expressão da luta pela posse do existente, sem intenção de sedimentar um domínio de produção.

A saúde nesses ciclos econômicos *privados* ficou relegada e precariamente organizada pela ‘Comissão de Homens Bons’<sup>441</sup> com funções predominantemente filantrópicas ou fiscalizadoras.<sup>442</sup>

O período colonial-monárquico que alcança o final do século XIX chamado por SILVA (1962) de “reino!”, era mais usado pela metrópole portuguesa para apurar faltas (punir) do que servir a colônia e seus súditos. Mesmo com a transferência da Corte para o Brasil (1808) e com a Independência (1822), os costumes, usanças, procedimentos administrativos, permeiam a administração pública até meados do século XIX através das

<sup>440</sup> Como o ciclo do açúcar (1550-1700), o da mineração (1700-1775) e, parcialmente o do café (1820-1870), foram ciclos econômicos marcadamente dependentes e mercantilistas.

<sup>441</sup> A legislação portuguesa dava privilégios aos chamados *homens-bons* – ricos proprietários que ocupavam cargos municipais, militares e honoríficos e que gozavam de privilégios jurídicos semelhantes aos da nobreza. Para que pudessem ser *homens-bons* era preciso que suas esposas fossem cristãs antigas (descendentes de mais de seis gerações de cristãos), brancas e sem mancha de trabalho manual ou comércio de loja aberta. Se fossem cristãs novas (convertidas ou descendentes de judeus convertidos por menos de seis gerações), negras, mulatas, índias ou filhas de artesãos ou pequenos comerciantes, seus maridos e filhos não poderiam ocupar posições de mando ou honra (MESGRAVIS E PINSKY, 2000, p. 100).

ordens do trono aos súditos, deixando resíduos que sobrevivem em nossos dias. O interesse da família imperial se sobrepunha aos interesses gerais. Nossa história é a do privatismo na administração pública. Quando as capitânias hereditárias<sup>443</sup> foram criadas no Brasil, no século XVI, o governo português entregou o empreendimento da colonização<sup>444</sup> a particulares, pois o Estado não conseguiu arcar com os custos da empreitada.

A carta de Dom João III,<sup>445</sup> doando a capitania de Pernambuco a Duarte Coelho, explicita claramente a transmissão da terra, pois “hei por bem e me apraz de lhe fazer como, de feito, por esta presente carta faço mercê, irrevogável doação, entre vivos valedoura, deste dia para todo sempre, de juro e herdade, para ele e todos seus filhos, netos e herdeiros sucessores que após ele vier, assim descendentes como transversais e colaterais (...).”<sup>446</sup> Assim também com a carta de sesmaria doada a Duarte de Lemos em que as terras doadas, e que talvez explique, quase cinco séculos depois, a relação de domínio da terra e da água, pois é uma doação que nela “dou poder que ele possa fazer e mandar fazer e (...) assim também terá as águas e moendas para ele e sua casa, forras e isentas (...).”<sup>447</sup>

O instituto da doação que não pressupõe, em princípio, a liberdade igual e igualdade equitativa, permitiu a concentração de terras e dos seus bens, dificultando partilhas e sucessões, fomentando, assim, uma aristocracia poderosa. Nos povos em que a lei das sucessões baseia-se no direito de primogenitura, os domínios territoriais passam na maioria das vezes de geração em geração sem se dividir, donde resulta que o espírito de família se materializa, de certa forma, na terra. A família representa a terra, a terra representa a família; ela perpetua seu nome, sua origem, sua glória, sua potência, suas virtudes; é uma testemunha imperecível do passado.<sup>448</sup> No governo português no Brasil, sendo as terras hereditárias, o instituto da doação repetia grosseiramente o sistema feudal

<sup>442</sup> IYDA (1994).

<sup>443</sup> Cada uma das unidades da primeira divisão administrativa do Brasil, que deram origem às províncias e estados de hoje, eram chefiadas por um capitão-mor. A matriz militar estava acima da participação e da cidadania, situação que perdura até o limiar do século XXI.

<sup>444</sup> Colonização com “desleixo e abandono” (HOLANDA, 1988, p. 12).

<sup>445</sup> Dom João III – alcunhado “o Rei Colonizador” – ordenou que se os jovens vadios de Lisboa incorressem em roubo e fossem presos seriam degredados para o Brasil (TAPAJÓS, 1983). O degredo era uma forma de harmonização social para livrar-se dos maus elementos e dos indesejáveis. De um lado, limpar a sociedade, de outro, povoar as colônias. A maioria, no entanto, era constituída de mulheres, quase sempre, acusadas de feitiçaria, blasfêmia e bigamia.

<sup>446</sup> TAPAJÓS (1983, p. 153).

<sup>447</sup> Id., p. 167.

<sup>448</sup> TOCQUEVILLE (1998, p. 59).

européu (descentralizado e sem a presença marcante do Estado), embora com diferenças econômicas fundamentais. A administração, com o modelo hereditário, estava nas mãos de proprietários rurais que exerciam o poder em nome do governo lusitano.

Após a independência, quase nada mudou. A oligarquia cafeeira substituiu a açucareira, mantendo os mesmos privilégios e acrescentando outros. O estado de coisas se prolongou, ainda, por toda a República Velha (da proclamação da República ao Estado Novo com Getúlio Vargas) quando o Estado, fraco, foi dominado por elites locais, e a gestão do público se confundiu com a gestão do privado.

Do ponto de vista sanitário, as ações empreendidas pelo governo colonial eram insignificantes. As soluções relativas ao abastecimento de água e à evacuação dos dejetos<sup>449</sup> ficavam sob encargo dos indivíduos, cabendo aos escravos o transporte do lixo sanitário dos “senhores”. A captação de água para abastecimento era realizada, individualmente, nos mananciais, e as ações de saneamento, voltadas, prioritariamente, à drenagem. Pouca importância foi dada ao abastecimento de água, pois que se dispunha de escravos para seu transporte.

As primeiras grandes obras, para eliminação de áreas pantanosas, ocorreram no século XVII e foram realizadas no Nordeste pelos holandeses,<sup>450</sup> que possuíam um largo conhecimento destas técnicas. As obras consistiam em aterramento e drenagem, construção de diques, canais e ancoradouros, como os do Recife, com a finalidade de expandir áreas urbanas. Como nesta época não havia sido descoberta a patologia das doenças, as formas de intervenção eram voltadas ao ambiente, através de obras para eliminação dos pântanos e áreas úmidas.<sup>451</sup>

A chegada da família real em 1808, ao Rio de Janeiro, provocou um enorme impacto no desenvolvimento da cidade. Em menos de duas décadas a população duplicou, alcançando, em 1822, quase 100.000 habitantes. Como consequência, surgiram as demandas por infra-estrutura urbana – habitação, transporte, abastecimento d’água e

<sup>449</sup> GUEDES e RIBEIRO (1983, p. 230).

<sup>450</sup> HOLANDA (1995, p. 63) recorda que a cidade de Recife, à época dos holandeses, “via por si” enquanto no resto do Brasil as cidades continuavam simples e, pobres e dependentes dos domínios rurais.

<sup>451</sup> A análise histórica do saneamento básico no Brasil citada por SILVA (1998) foi extraída de COSTA, A. M. *Análise histórica do saneamento no Brasil*. Rio de Janeiro. Dissertação de mestrado em saúde pública – Escola Nacional de Saúde Pública – FIOCRUZ, 1994.

eliminação de dejetos, entre outras.<sup>452</sup>

Uma das primeiras providências do governo imperial, rompendo a incipiente ‘preocupação sanitária’ ocorreu com a criação do cargo de ‘provedor-mor’<sup>453</sup> de saúde da Corte e do Estado do Brasil.<sup>454</sup> Posteriormente, com o crescente movimento dos portos, foi estabelecido um serviço de ‘inspeção sanitária’ entregue ao controle das cidades portuárias. Até 1850, as atividades de Saúde Pública se restringiam à delegação da atribuição sanitária às juntas municipais, às autoridades vacinadoras contra a varíola, e ao controle de saúde nos navios e portos.

Os serviços de infra-estrutura da época eram feitos por intermédio de *concessão* à iniciativa privada, tal como os serviços de água e esgotos. E, apesar da construção de algumas redes para abastecimento e esgotamento sanitário, os resultados foram insatisfatórios, pois cobriam apenas os núcleos centrais urbanos. Essas redes atendiam uma pequena parcela da população, situação que persistiu até as primeiras décadas do século XX.

A decisão política de conceder à iniciativa privada os serviços infra-estruturais atribuía-se ao fato de os governos das províncias e municípios não terem o aparato técnico-administrativo para implementar a infra-estrutura requerida. O próprio estágio de desenvolvimento tecnológico brasileiro era pueril se comparado ao da Inglaterra, na vanguarda da tecnologia sanitária e que detinha tanto o capital quanto a hegemonia política<sup>455</sup> no mundo.

Os serviços de abastecimento de água e esgotos estavam sob o encargo do Estado, mas a infra-estrutura era incumbência das empresas estrangeiras. Também a maior parte de materiais, insumos e técnicas era importada, cabendo ao Estado somente a

<sup>452</sup> Quase dois séculos depois, a cidade de Florianópolis apresenta sinais idênticos sem que, ao que parece, tenhamos aprendido com aquela experiência.

<sup>453</sup> Provedor-mor, figura administrativa que figurava até recentemente em algumas repartições públicas do Estado denominadas “Provedoria”, foi instituído em 17 de dezembro de 1548 por dom João III. Era o funcionário que tratava dos negócios da “minha fazenda” (de dom João III) e que para evitar conflitos “de todas as coisas que este regimento vos mando que façais” o Provedor-Mor deveria dar conta ao Governador-Geral (TAPAJÓS, 1983, p. 75). Disso se infere o lugar que ocupam os atuais Secretários de Justiça (Poder Judiciário) quanto os Secretários de Finanças Públicas (Arrecadação e Renda), intimamente subordinados ao Poder Executivo.

<sup>454</sup> Rodrigues & Alves (1977) apud SILVA (1998).

<sup>455</sup> Costa (1994) apud SILVA (1998).

regulamentação das concessões.<sup>456</sup> Nesse sentido, os ingleses, que tinham a hegemonia no mercado internacional, atuaram nos sistemas de transportes, de águas e esgotos, energia elétrica, telefonia e gás.<sup>457</sup>

A intervenção estatal institucional na questão das águas e do saneamento, desde suas origens, deu-se *de forma descontínua* e muitas vezes atrelada *aos interesses específicos individuais, ou de setores influentes*. As medidas necessárias eram tomadas após a instalação dos problemas, ou seja, quando a situação já tinha se tornado insustentável, atingindo também os grupos privilegiados, como no caso das epidemias.<sup>458</sup> Era evidente que a política sanitária respondia à necessidade de expansão da produção capitalista. Além de colocar em risco a sobrevivência das próprias classes dominantes, as epidemias ocasionavam sérios embaraços às relações comerciais com outros países.<sup>459</sup>

Do ponto de vista técnico, uma das medidas tomadas na época foi a imediata construção da rede de abastecimento de água e esgotos, logo após os surtos epidêmicos de febre amarela em meados do século XIX. Mas a água, no Rio de Janeiro, passou a ser comercializada e deixou de ser um bem livre para se transformar em mercadoria revestida de um valor de troca. O capital – e com ele, uma nova base tecnológica – penetraram na esfera de uma necessidade vital, potencializada pelo crescimento da população e pelo conjunto de transformações sócio-econômicas que revolviam a estrutura urbana da cidade.<sup>460</sup>

A ‘economia natural’ da água persistiria paralelamente à comercialização do serviço, sistema que atendia setores privilegiados da população. Para SILVA (1998), subsistiria a distribuição de água em barris e, depois, em latas, mobilizando não mais os escravos a serviço dos senhores, mas “proletários escravos de suas próprias necessidades.”<sup>461</sup>

O Rio de Janeiro foi a quinta cidade no mundo a adotar um moderno sistema de

<sup>456</sup> No Rio de Janeiro, a concessão dos serviços de saneamento foi destinada à empresa inglesa “*The Rio de Janeiro City Improvements Company Limited*”, conhecida como “*City*”, constituída em 1862 e que teve a concessão até 1947.

<sup>457</sup> Costa (1994) apud SILVA (1998).

<sup>458</sup> Esse mesmo problema da insustentabilidade ocorre agora com o meio ambiente.

<sup>459</sup> SILVA (1998) referindo-se ao Rio de Janeiro ao final do século XIX.

<sup>460</sup> SILVA (1998).

<sup>461</sup> Id., *ibid.*

coleta de esgoto, baseado no modelo inglês, concluído em 1864: a Engenharia Sanitária Nacional começava a incorporar e desenvolver técnicas de intervenção urbana – canais de escoamento, serviços de tratamento e abastecimento de água. É interessante notar que o abastecimento público de água do Rio, através de redes, teve sua construção posterior ao de esgotos; ele ampliou o volume de água fornecido à cidade, mas o crescimento urbano e o *contínuo desmatamento*, no entanto, passaram a comprometer aquela distribuição e a aumentar o número de ‘excluídos’ do sistema.<sup>462</sup>

A partir do século XVIII (1701-1800), o abastecimento público de água se fez através de chafarizes e fontes próprias. As outras ações de saneamento – remoção de dejetos e de lixo, por exemplo, – eram tratadas de forma individualizada pelas famílias. *A administração portuguesa determinava que a captação e a distribuição da água eram de responsabilidade exclusiva de cada vila, embora as atribuições municipais fossem mal delimitadas e subordinadas à centralização monárquica.*<sup>463</sup>

Em Florianópolis, em 1830, a Câmara Municipal aprovou uma lei para que o lixo urbano fosse depositado na praia, nos rios e no mar, junto com o esgoto, para evitar que os detritos se acumulassem nas ruas; em 1884, teve início o primeiro serviço de coleta de lixo e fezes, através de direito concedido a coletores particulares. O destino final continuou sendo o mar; em 1914, construiu-se um incinerador de lixo, na cabeceira insular da ponte Hercílio Luz. Com o tempo a fumaça gerada começou a incomodar os moradores das redondezas; e, em 1956, ele começou a ser depositado no “banhado”<sup>464</sup> atrás do morro da Cruz, entre o cemitério São Francisco de Assis e a Penitenciária do Estado. Em meados de 1970, o lixo era um transtorno pelo mau cheiro provocado aos novos residentes daquela

<sup>462</sup> Telles (1984) apud SILVA (1998). Melhorar e oferecer serviços de saneamento e depredar e/ou ocupar áreas – parece mesmo ser um dilema intransponível pelas políticas públicas ambientais, mesmo com as legislações vigentes.

<sup>463</sup> Costa (1994) apud SILVA (1998). O grifo é nosso. A sina da indefinição na atribuição das competências das diversas instituições continua nos dias de hoje. Além de não atuarem como um sistema na distribuição dos direitos e dos deveres fundamentais e na determinação da divisão de vantagens provenientes da cooperação social, nossas instituições são desarticuladas.

<sup>464</sup> Os manguezais nos diversos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais mais recentes (CF 88, Capítulo II, art. 20, inciso VII; Constituição do Estado de Santa Catarina, Capítulo VI, art. 182, inciso III, Lei nº 4.771/65, Código Florestal Brasileiro, Resolução CONAMA 004/85) são áreas de preservação. Não é isto, porém, o que ocorre nos manguezais de Florianópolis, em relações aos quais se observa parcialidade do poder público, conivência e omissão (Cf. TEIXEIRA, Fernando. **Intervenções urbanas em áreas de preservação permanente – repercussões sócio-ambientais. O caso dos manguezais do Rio Itacorubi e do Rio Tavares – Ilha de Santa Catarina – Santa Catarina – Brasil.** Florianópolis, 1998. Dissertação (Mestrado) apresentada ao Departamento de Filosofia e Ciências Humanas da UFSC).

área e expansão física da cidade. Somente na década de 80, iniciam-se os estudos preliminares para o tratamento de lixo de uma cidade em contínua expansão e o lixo é atualmente recolhido e transportado para o aterro sanitário de Forquilha, no continente.

A legislação do século XIX parece expressar uma herança da cultura pública portuguesa no Brasil, que de fato remonta ao “Regimento do Tribunal da Índia e mais Estados Ultramarinos” de 1604 (rei Felipe II de Portugal e III de Espanha), no qual consta que os “almotacés” (provavelmente equivalentes aos “fiscais” das atuais prefeituras) deveriam andar “pela cidade, ou vila, em modo que se não façam nela esterqueiras, nem lancem ao redor do muro esterco, nem outro lixo, nem se entupam os canos da vila, nem a servidão das águas.”<sup>465</sup> Ao constatar muitas de nossas ações em relação ao lixo, que continua sendo jogado em riachos, rios e córregos e mesmo ao mar, parece que a prática não se consolidou no “espírito” ou no “coração” do cidadão.

Ao final do Império, o serviço de abastecimento de água, tomando sempre como referência a capital imperial, era realizado por aquedutos e a distribuição à população feita por meio dos chafarizes.<sup>466</sup> O abastecimento domiciliar se consolidou por redes implantadas somente a partir do século XIX.<sup>467</sup> Apesar da construção dos chafarizes, a oferta de água não era satisfatória. Parte da população se abastecia em fontes centrais cuja água era transportada por escravos ou comprada dos vendedores (os pipeiros).<sup>468</sup> Além disso, à medida que as cidades cresciam, a população mais carente ficava obrigada a realizar longos deslocamentos por falta de chafarizes próximos, ou por serem alguns destes explorados por companhias particulares que comercializavam a água, o que demonstra que somente uma minoria beneficiou-se do atendimento dos serviços básicos. Essa situação tenderia a ser alterada com a mudança política e a consolidação da Primeira República (1891 a 1930).

<sup>465</sup> GUEDES e RIBEIRO (1983, p. 230).

<sup>466</sup> A construção de chafarizes foi importante conquista de um sistema preliminar coletivo de abastecimento. A construção, a manutenção e a administração desses chafarizes ficavam sob a responsabilidade da câmara de vereadores, pois não existia ainda o cargo de prefeito e a câmara nomeava os intendentess municipais (Costa, 1994) apud SILVA (1998).

<sup>467</sup> O aqueduto da Lapa, o primeiro a ser construído no Brasil, em 1723, no Rio de Janeiro, transportava a água captada no Rio Carioca até o chafariz do atual Largo da Carioca. A partir daí esta concepção espalhou-se como modelo para outras cidades do país (SILVA, 1998).

<sup>468</sup> Em Florianópolis, no início do século 20, desconhecia-se o que era água encanada, que era buscada nas bicas ou comprada das carrocinhas. O serviço de esgoto e de água encanada só teve início em 1909 (RAMOS, 1986; DESTERRO, 2000).



Em Florianópolis, o abastecimento da água seguiu comportamento semelhante ao de cidades que crescem e se expandem.<sup>469</sup> Inicialmente (até aproximadamente 1909) a água era captada por gravidade dos morros próximos de Itacorubi e das encostas do Morro da Lagoa e, nos anos seguintes, por adutora do rio Tavares, ainda na Ilha, feita com tubos de oito polegadas ao longo de 10.600 metros. Em 1928, o Estado se preocupou em aproveitar o manancial de Pilões, no Continente, cujo projeto só ficou pronto em 1945, elaborado pela Companhia Auxiliar de Serviços de Administração (Casa). Executado um ano mais tarde, o sistema de captação no rio Vargem do Braço (Pilões), um afluente do rio Cubatão, incluía 1750 metros de canal revestido de alvenaria e 26.840 metros de tubos de ferro fundido de 18 polegadas.

A rede de distribuição, segundo RAMOS (1988), “foi sendo implantada sem maiores critérios”, chegando em 1968 a uma extensão de 50 quilômetros. Entre 1964 a 1969 foi construída a segunda adutora de Pilões, com tubos de ferro fundido de 50cm numa extensão de 25 quilômetros. Com a expansão promovida pelo Estado Desenvolvimentista, acentuaram-se os problemas do abastecimento de água e, por volta de 1975, os meios de comunicação da cidade de Florianópolis desenvolveram uma intensa campanha denunciando sua falta constante. Uma terceira adutora foi a solução encontrada para atender à necessidade de expansão populacional e, a partir de 1977, um projeto com 16.426 metros de tubos e com diâmetro maior, ampliou a vazão para 720 litros por segundo para uma população prevista de 228.640 habitantes, com alcance até o ano de 1992. Ainda seguindo a lógica da expansão de habitantes e serviços, uma quarta adutora de Pilões teve início em 1988, com 25 quilômetros de tubos de 80 e 90 centímetros de diâmetro.

---

<sup>469</sup> À medida que as cidades cresciam em número de habitantes e atividades, a manutenção do suprimento de água adequado e seguro tornou-se um problema seriíssimo. Assim que surgiram as cidades industrializadas no século dezenove (Londres, Filadélfia, Nova York) exigia-se, cada vez mais intensamente, o abastecimento de água por meio de tubos e túneis de regiões distantes do aglomerado urbano. Entre 1895 e 1893 construiu-se o túnel, de trinta milhas, para abastecer a cidade de Nova York com água potável. (PONTING, Clive. *A Green History of the World: the Environment and the Collapse of Great Civilizations*. New York: Pinguin Books, 1991. p. 346).

### **Fim do império e a primeira república: início das organizações institucionais integradas – a política sanitária até 1930**

A Saúde Pública do fim do Império à Primeira República é parte integrante na institucionalização e consolidação de um Estado burguês, que se forma a partir da crise e desintegração do regime colonial português.<sup>470</sup> Tal circunstância imprimiu algumas características específicas à Saúde Pública no Brasil, surgida sob o impacto do desenvolvimento capitalista em sua fase liberal, bem como da constituição do novo regime republicano. Essa dinâmica, interna e externa, refletiu-se na seleção de áreas específicas de atuação na estrutura burocrática a fim de permitir as formas de acesso, bem como os tipos de serviços e bens de consumo a serem distribuídos. Para entender o significado de *bens a serem distribuídos*, convém lembrar que a burguesia cafeeira do Brasil não era, simplesmente, beneficiária da ação do Estado, mas também forjava as instituições estatais (serviços públicos de vacinação, limpeza da cidade, construção de estradas, portos, obras contra a seca, entre outros), transformando-as em instrumento de seus interesses.<sup>471</sup>

A Constituição Republicana de 1891 transformou as províncias em Estados. Em muitos deles eram precários os serviços de infra-estrutura urbana.<sup>472</sup> A competência da prestação dos serviços de saúde passou a ser de incumbência dos Estados que eram responsabilizados pela vigilância das localidades e habitações populares.

A intervenção sobre o espaço urbano priorizou os aspectos sanitários e os de higiene sobre as demais dimensões do processo saúde-doença, ou seja, os *aspectos sócio-econômicos*. A política sanitária dos higienistas, ao tomar a forma de campanha – termo de origem militar – exibiu uma dupla face,

---

<sup>470</sup> IYDA (1994).

<sup>471</sup> Id., *ibid.*

<sup>472</sup> Id. É o caso de capitais como Florianópolis e João Pessoa, que à época não possuíam distribuição domiciliar de água.

“... a da persuasão, que se traduzia em intensa propaganda junto à opinião pública, e a (...) repressiva, consubstanciada em leis rigorosas e medidas draconianas como é o caso da notificação compulsória das doenças infecciosas ou as demolições sumárias de habitações anti-higiênicas.”<sup>473</sup>

Na reforma sanitária empreendida por Oswaldo Cruz, em 1904, foi criada a Diretoria Geral de Saúde Pública, que tratava dos problemas de saúde da capital federal e do restante do país, além de prosseguir na defesa sanitária dos portos, buscando exterminar a praga da febre amarela.<sup>474</sup> As campanhas sanitárias no Brasil se integraram a um vasto programa de saneamento mundial facilitado pela criação, em 1902, da Organização Pan-Americana da Saúde e pelo patrocínio de empresas americanas.<sup>475</sup> Essa influência internacional “marcará a Saúde Pública no Brasil e a organização de seus serviços de saúde.”<sup>476</sup>

Do ponto de vista da administração pública, ‘Comissões’ foram criadas desde o início do século para suprir as deficiências do Estado, e tornaram embriões de vários órgãos federais, dentre eles a Inspeção de Obras contra as Secas (IOCS) que se destinava a combater a escassez de água no Nordeste e ao atendimento das oligarquias regionais agrárias.<sup>477</sup> Surge, assim, no Brasil, o embrião das instituições que formarão a futura estrutura básica da nossa sociedade.

A gestão pública da água teve suas origens na criação da Comissão de Estudos de Forças Hidráulicas, do Serviço Geológico e Mineralógico do Ministério da Agricultura. Com esse conjunto de comissões, mais a IOCS, deu-se início à formulação de normas de regulamentação da propriedade e aproveitamento dos cursos d’água em todo o território nacional, presentes no Código de Águas, em discussão desde o início do século XX. Ele priorizava o setor urbano-industrial em detrimento das oligarquias rurais,<sup>478</sup> pois interesses prevalentes do setor urbano-industrial forçaram o Estado a regulamentar a propriedade da

<sup>473</sup> SILVA (1998).

<sup>474</sup> Costa (1994) apud SILVA (1998).

<sup>475</sup> Fundação Rockefeller, por exemplo.

<sup>476</sup> LABRA (1985, p. 25).

<sup>477</sup> Esta Inspeção foi criada em 1909 e, em 1919, reorganizada com o nome de Inspeção Federal de Obras contra as Secas (IFOCS); em 1945 foi transformada em Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS).

água para, ao dissociá-la da propriedade da terra, remover os obstáculos legais que impediam ou restringiam o aproveitamento de seu potencial hidrelétrico, necessário à expansão das manufaturas.<sup>479</sup>

O mecanismo de apropriação dos recursos hídricos como um bem, inicialmente indissociável da produção agrícola, à qual sempre esteve associada a propriedade da terra. À medida que novos interesses e necessidades se manifestavam, as normas para dissociar a terra da água iam surgindo, estabelecendo a partilha e o uso social desses recursos em disputa até os anos trinta, quando se deu a aprovação do Código. O governo tentava articular as ações na área de saúde e saneamento com reformas (reforma Carlos Chagas, em 1920, por exemplo), criação de órgãos e ampliação de medidas preventivas e curativas em âmbito nacional.

Entre as ações mais consistentes, houve a criação do Departamento Nacional de Saúde Pública, Saneamento e Serviços de Água visando solucionar, de forma quase auto-suficiente, os grandes problemas de saúde da população, que deviam ser equacionados, articuladamente, entre os diversos setores estatais que se ocupava do abastecimento de água e saneamento em geral, assistência médica, habitação e educação. Esse modelo articulatório de organismos e de ações, entretanto, se exauriu devido à 'crise mundial', à Depressão Econômica de 1929<sup>480</sup> e, ao estrangulamento do sistema econômico-financeiro do país. Diferentes grupos e classes sociais perceberam, só então, a inadequação da superestrutura político-administrativa em vigor. Dessa constatação surgiu a necessidade de reformular, redimensionar e integrar os órgãos governamentais preexistentes, ou a de criar outros deles. O esgotamento do modelo político adotado na Primeira República (1890-1930) gera o acirramento das discussões em torno da centralização *versus* descentralização do poder político-institucional e, no sistema produtivo, em torno da industrialização *versus* economia agrícola, traduzindo o conflito entre segmentos da classe dominante pela instauração de uma nova hegemonia de caráter nacionalista.<sup>481</sup>

Essa fase da administração pública – em meados do século XIX até

---

<sup>478</sup> O projeto que instituiu o Código de Águas teve seus antecedentes em 1906, no governo de Afonso Pena. Nesse projeto, organizaram-se as bases para a elaboração do Código Rural e Florestal, bem como dos Códigos de Mineração e das Águas.

<sup>479</sup> LACORTE (1994, p. 24).

<sup>480</sup> IANNI (1979).

aproximadamente 1930 foi denominada de fase “jurídica”<sup>482</sup> e caracteriza-se tanto pelo respeito nominal e cego à lei como pelo monopólio dos cargos públicos, especialmente dos eletivos, concentrados nas mãos dos bacharéis em direito.<sup>483</sup> O exemplo mais dramático dessa fé exagerada na capacidade das leis em controlar as forças sociais é o das Constituições que, com toda a sua grandiosidade, são freqüentemente fadadas ao fracasso. É uma argumentação que reforça a constatação de que a administração pública, nesse contexto, caracteriza-se pela discrepância generalizada entre forma e realidade, isto é, a assimetria<sup>484</sup> governamental, cuja prova mais eloqüente da disparidade é constatada na *desprofissionalização* dos servidores.<sup>485</sup> As atividades administrativas não exigiam preparo muito especial. Para cumprir seus deveres, bastava ao servidor conhecer as leis, regulamentos e praxes, sendo possível afirmar que no trabalho administrativo predominava o espírito jurídico-legal.<sup>486</sup> Com o despreparo efetivo dos servidores, desde a Primeira República o Estado não pôde estar à altura do cumprimento da exigência do princípio da *publicidade*, previsto no modelo de Rawls para assegurar o funcionamento da justiça nas instituições que compõem a EBS.

### **Nacionalismo: mudanças institucionais na saúde e a ‘codificação’ da água**

A Revolução de 30 caracteriza um momento de transição e rupturas políticas e econômicas no círculo de poder que se prolongará até 1945, aproximadamente. A história política e econômica do governo brasileiro, nesse período, oscilou entre duas tendências operando, quase que simultaneamente, com dois tipos de estratégias entrecortados com distintos programas. Assim, de 1930-45, 1951-54 e 1961-64 predominou a *estratégia de*

<sup>481</sup> LABRA (1985). Essa desintegração isolou a saúde pública da fundamental conjugação de ações.

<sup>482</sup> SILVA (1962); RAMOS (1983).

<sup>483</sup> Embora não se discuta a necessidade de leis, o discurso de Rui Barbosa “com a lei, pela lei e dentro da lei, porque fora da lei não há salvação”, retrata o espírito da fase jurídica.

<sup>484</sup> Por assimetria entende-se que o hiato entre as expectativas e a realidade pode ser parcialmente disfarçado com a criação de leis cujo cumprimento não pode ser obrigatório e pela adoção de regulamentos de pessoal que são tacitamente desobedecidos.

<sup>485</sup> O Estado não investe na qualificação de cidadãos para o exercício da função pública, contratando-os segundo critérios da “confiança” e a indicação “política”. *Desprofissionalização* significa contratar para o cargo sem o efetivo exercício da função. O quadro de pessoal da Receita Federal é de aproximadamente 20.000 auditores, mas apenas 7.000 deles exercem a função de auditor. Na área social do governo, presumivelmente o setor de transferência, em Rawls, 47,3% do total de servidores encontra-se alocado em um grupo não classificado em carreiras específicas. Comparando o efetivo de pessoal do executivo do governo americano e brasileiro, o primeiro atinge 2.079.499 funcionários, e o segundo, 634.175 funcionários (Hofmann, 1995, p. 36-37 apud SALOMÃO, 1996).

<sup>486</sup> RAMOS (1983, p. 344).

*desenvolvimento nacionalista* e de 1946-50 e 1955-60, a *estratégia de desenvolvimento dependente*.<sup>487</sup>

Na fase da história política e econômica do Estado brasileiro de 1930-45, já com perfil nacionalista e estatizante, as instituições básicas da sociedade passam por diversas reestruturações e definições. Constata-se o deslocamento do centro dinâmico da economia em direção ao mercado interno, fortalecendo o crescimento industrial, que por sua vez acelera o processo de urbanização. O latifúndio rural exportador vai declinando e o poder sendo transferido para os centros urbanos, com a emergência, ainda que incipiente, de uma nova classe: a industrial. Importantes modificações ocorrem nas relações entre o Estado e a Sociedade quanto às políticas públicas, demonstrando que estava em curso um processo de transição, com novos padrões e valores capitalistas e perfil urbano opondo-se à herança da cultura oligárquica, impregnada ainda da mentalidade escravocrata, apesar da abolição da escravatura desde 1888. Assim é que a Revolução de 1930, “representa uma ruptura política e, também, econômica, social e cultural com o Estado oligárquico vigente nas décadas anteriores.”<sup>488</sup> Essa “ruptura” vai impor modificações nos órgãos governamentais e inovações na esfera da política econômico-financeira, num constante ajuste da dinâmica sociopolítica nacional e internacional.

Dentre os órgãos então criados, destacam-se: a Comissão Central de Compras (1931); a Comissão Permanente de Padronização (1935); o Conselho Federal do Serviço Público com a Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936; as Comissões de Eficiência nos Ministérios (1936); o Departamento Central de Compras (1940), indicando a centralização do poder, já que a criação de órgãos de administração pública, instituições e companhias caracterizavam as ações estatais, embora o desenrolar das soluções adotadas demonstrasse que o governo ia simplesmente respondendo aos problemas e dilemas, através da conjunção de interesses e pressões econômicas, políticas, sociais, muitas vezes e/ou na maioria das vezes, exercidas por outros países.<sup>489</sup>

De modo geral, o Estado na Revolução de 30 passa a implementar e gerir diretamente os serviços, introduzindo alguma modernização técnica e administrativa,

---

<sup>487</sup> IANNI (1979).

<sup>488</sup> Id. p.18-19.

<sup>489</sup> Id., *ibid.*

demarcando um ponto de inflexão, em que diversas concessões de serviços são encampadas. Essas *iniciativas não eram, contudo, obrigatoriamente, produto de um estudo preliminar, de caráter global e sistemático*, mas resultantes de situações críticas, ou problemáticas, surgidas ao longo do processo político e da evolução econômica. O Estado passa a ter o poder direto sobre a gestão dos serviços, substituindo o poder de incentivo via subsídios tarifários, como nas fases anteriores. Coube-lhe administrar diretamente os serviços de infra-estrutura, não apenas respeitando, mas garantindo aos capitais nacionais condições de lucratividade privilegiada. Trata-se do momento de constituição do pacto entre Estado, capital estrangeiro e capital nacional batizado de ‘sagrada aliança’.<sup>490</sup>

As ações referentes às questões da saúde e do saneamento, atendendo à demanda por integração e reformulação dos diversos organismos públicos, passaram a ser unificadas com a criação do Ministério de Educação e Saúde Pública. A Constituição de 1934 foi a que mais expressamente tratou da Saúde Pública como responsabilidade do governo, prevendo a participação dos municípios nos problemas sanitários.<sup>491</sup>

No que diz respeito aos recursos hídricos, o projeto do Código das Águas foi organizado em 1907 e só aprovado sob forma de Decreto nº. 24.643, de 10.07.1934. Com ele ficam estabelecidas as regras de controle federal para o aproveitamento dos recursos hídricos, principalmente com fins energéticos. O Código também formula alguns princípios que podem ser considerados os primeiros instrumentos de controle do uso de recursos hídricos no país e a base para a gestão pública do setor de saneamento, sobretudo no que se refere à água para o abastecimento.

Parte significativa dos princípios adotados no Código das Águas – submissão do uso do recurso hídrico ao controle da autoridade pública e ao interesse da saúde e segurança – foi alicerçada nos princípios estabelecidos pela 1ª Conferência de Direito Internacional de Haia, de 1930. O Código das Águas recomenda evitar que a contaminação das águas possa levar prejuízo a terceiros, demonstrando haver uma incipiente preocupação com a utilização múltipla dos recursos hídricos.<sup>492</sup> Para melhor servir à organização institucional do setor voltado para a exploração da água como força hidráulica com fins

---

<sup>490</sup> Marques (1995) apud SILVA (1998, p. 48).

<sup>491</sup> Rodrigues & Alves (1977) apud SILVA (1998).

<sup>492</sup> Sena (1997) apud SILVA (1998).

energéticos, foram criados: a) o Serviço Geológico e Mineralógico, com uma *Diretoria de Águas* transformada em *Serviço de Águas*; b) o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e, em seguida, c) o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE).

Do ponto de vista da questão da propriedade dos bens públicos e das concessões desses serviços, as discussões se circunscreveram a duas correntes doutrinárias e ideológicas: a dos nacionalistas e a dos intervencionistas. Na redação final do Código predomina a corrente nacionalista, já presente na Constituição de 1934. O artigo 119 (§ 1º) afirmava que *o aproveitamento industrial das minas e das jazidas, bem como das águas e da energia hidráulica, ainda que de propriedade privada, dependia da autorização ou concessão federal, na forma da lei*. Este princípio constitucional obrigava a que as autorizações ou concessões fossem conferidas exclusivamente a brasileiros ou a empresas organizadas no Brasil, ressalvada ao proprietário a preferência na exploração ou co-participação nos lucros (§ 4º).

Acompanhando a evolução das ciências aplicadas à administração pública de outros países, principalmente da Inglaterra e EUA foram introduzidos, na administração brasileira, os princípios “tayloristas”,<sup>493</sup> com a preocupação de buscar rendimento através da racionalização, da seleção de pessoal, do estudo de custos, dos organogramas e fluxogramas.

A partir de 1930, a administração pública é compelida a exercer funções que, ou eram residuais ou inexistiam em épocas anteriores.<sup>494</sup> A característica predominante no período de 1930 a 1945 é o imperativo da *eficiência*. “A administração pública começava a perder aquele dissimulado caráter assistencial e ia ganhando foros de instrumentalidade do governo, destinada à condução eficiente dos negócios públicos”, embora, certamente, de eficiência e eficácia duvidosas, pois até então não havia nenhuma escola de formação de recursos técnicos na área, nem massa crítica para tal envergadura.

---

<sup>493</sup> Frederick Winslow Taylor (1856-1915) é autor dos “Princípios de Administração Científica” que influenciou a indústria e o governo americano quanto à *eficiência* nacional. Os princípios fundamentais da Administração Científica são: a) “Desenvolvimento de uma verdadeira ciência; b) Seleção científica do trabalhador; c) Instrução e treinamento científico do trabalhador; d) Cooperação íntima e cordial entre direção e trabalhadores” (TAYLOR, 1968).

<sup>494</sup> RAMOS (1983, p. 345).



## **Início do planejamento estatal: a água e o aproveitamento regional de bacias hidrográficas**

Ao final da década de 30, o governo incorpora algumas técnicas de *planejamento estatal* como instrumento de política econômica. Novos fatos e circunstâncias exigem a planificação diante das mudanças, principalmente referentes à distribuição do poder, influências econômicas locais e internacionais. A decisão de planejar é essencialmente política, buscando-se na racionalidade técnica e econômica o instrumento privilegiado para a tomada de decisões quanto à alocação de recursos, além de valores e suas relações entre política e administração.<sup>495</sup> Na América Latina prevalecem os enfoques normativo e estratégico. O primeiro prioriza os aspectos técnico-econômicos, ao tratar a realidade como problemática bem estruturada ou objetiva, e o segundo emerge como alternativa crítica ao modelo normativo, realçando a importância do elemento político-interativo.<sup>496</sup>

Na década de 1940, a planificação normativa começa a fazer parte tanto do pensamento, como da prática dos governantes que é imprescindível por ser a forma mais 'racional' de organização de informações, análise de problemas, tomada de decisões e controle de execução de políticas econômico-financeiras. Medidas intervencionistas, contudo, já tinham sido adotadas por governos anteriores, desde o início do século, através de diversos planos setoriais, mas que ainda não possuíam elaboração organizada de um planejamento mais integrado para a solução dos problemas. Resumindo, o poder público passa a ter uma participação mais ampla e sistemática nas questões econômicas e organizacionais do país.

O *Estado planificador* adota princípios de administração e teoria burocrática, com maior ou menor intensidade, até 1945. De 1937 a 1945, o esforço de renovação estatal enfatiza a reforma<sup>497</sup> dos meios, muito mais do que a dos próprios fins do Estado. As áreas em que recaem mais intensamente as ações da reforma são: a administração de pessoal, material, orçamentária, revisão de estruturas e racionalização de métodos.

Com a maioria das atividades e serviços sob a coordenação e supervisão

---

<sup>495</sup> LAFER (1973, p.30).

<sup>496</sup> Rivera (1995) apud SILVA (1998).

<sup>497</sup> A compilação do ordenamento jurídico-administrativo das reformas administrativas de 1891 a 1996 se encontra em SARTOR (1996).

sistemática do Poder Público, o Estado torna-se “Estado-Planificador”,<sup>498</sup> e esta inovação passa a requerer alterações institucionais de natureza diversa no arcabouço do Executivo. Entre essas alterações está a constituição de numerosos grupos de trabalho executivo, suprimindo as deficiências da administração tradicional.

Dada a constelação de problemas após um regime ditatorial, a partir de 1945 a questão da eficiência nos serviços públicos tornou-se secundária. Deu-se prioridade à funcionalidade das instituições administrativas em relação às demandas socioestruturais do país. A estrutura econômica e suas necessidades constituíram o epicentro dessas demandas. Diversos organismos contribuíram para a reestruturação: a Missão Técnica Americana (1943); a criação da Companhia Hidroelétrica do São Francisco (1945); a Comissão Executiva da Defesa da Borracha (1947); a Comissão de Estudos Econômicos Brasil-Estados Unidos (1948); a criação do Conselho Nacional de Economia (1946, organizado em 1949); a elaboração do Plano SALTE (saúde, alimentação, transporte e energia); a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951); Banco do Nordeste (1952); Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima (1953) e o Programa de Metas (1956). Nesse período da presença maciça do estado planificador, há que se destacar a criação de importantes órgãos internacionais: a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e a Organização Mundial de Saúde (OMS), que passaram a exercer influência no processo de mudança institucional em diversos setores, no Brasil, com destaque para a saúde pública e o saneamento. Sob o ponto de vista político-administrativo, o Estado brasileiro incorpora o planejamento às políticas públicas.

Apesar de se tornar mais expansivo na ordenação dos serviços, por não declarar os princípios da justiça segundo os quais essas instituições deveriam promover a distribuição dos bens primários, o Estado estava se estruturando para ser “eficiente”, mas talvez injusto.

---

<sup>498</sup> RAMOS (1983, p. 348).

## Incorporação do planejamento nas políticas públicas e as águas

A incorporação de idéias e práticas de planejamento pela política econômica governamental cria condições para a formação e desenvolvimento da ‘tecnóestrutura’ estatal no país. A origem da ideologia e da prática do planejamento governamental, no Brasil, de acordo com IANNI,<sup>499</sup> foi uma combinação

“de condições (economia de guerra, perspectivas de desenvolvimento industrial, problemas de defesa nacional, reestruturação do poder político e do estado, nova constelação de classes sociais) que transformou a linguagem e a técnica do planejamento em um componente dinâmico do sistema político-administrativo.”

No campo do planejamento regional e, em particular, integrado de bacias hidrográficas, emerge o primeiro modelo experimentado na América Latina.<sup>500</sup> A idéia de planejamento subjacente a esse modelo consiste em promover o desenvolvimento regional a partir de investimentos em obras hidráulicas e de infra-estrutura complementadas com um programa de desenvolvimento agrícola.<sup>501</sup>

Para o planejamento do setor de saneamento, o Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS)<sup>502</sup> incumbem-se, além da execução das obras de drenagem, aterros e canais, da construção de sistemas de águas e esgotos em todo o país. Quanto aos aspectos sanitários decorrentes da poluição das águas, o Código Penal de 1940<sup>503</sup> prevê pena de dois a quinze anos de reclusão para quem “envenenar água potável, de uso comum ou particular, ou substância alimentícia ou medicinal destinada a consumo (...) corromper ou poluir água potável, de uso comum ou particular, tornando-a imprópria para consumo ou nociva à saúde.”

No campo da saúde e do saneamento básico foi criado, em caráter provisório, o

<sup>499</sup> 1979, p. 57.

<sup>500</sup> LACORTE (1994). O modelo-espelho desse planejamento foi antecedido pela experiência desenvolvida no Vale do Tennessee (*Tennessee Valley Authority – TVA*), nos Estados Unidos.

<sup>501</sup> Ideologia adotada, enquanto instrumento de política estatal, na elaboração do Plano Geral para aproveitamento do Vale do Rio São Francisco.

<sup>502</sup> O DNOS atuava no Distrito Federal (Rio de Janeiro).

<sup>503</sup> Artigo 270 e 271, in: BRASIL (1978).

*Serviço Especial de Saúde Pública* (SESP), com o objetivo de desenvolver ações de saneamento e assistência médica, dentre outras. Um dos objetivos iniciais deste serviço era o de atuar especificamente na Bacia Amazônica e na do Rio Doce, com o propósito de melhorar as condições de salubridade nessas regiões produtoras dos insumos utilizados pelos americanos durante a Segunda Guerra Mundial. Embora de caráter provisório, a Fundação ampliou suas funções e, a partir de 1942, consolidou-se como um importante órgão na área de saúde e saneamento.<sup>504</sup>

Por volta de 1945/46, verificou-se uma transição na relação entre Estado e economia, deslocando-se a orientação intervencionista estatal e nacionalista (modelo centralizador) para uma política de perspectiva liberalizante (modelo descentralizador). O governo pós-Vargas desmantelou<sup>505</sup> tudo ou quase tudo que estava identificado com a ditadura do Estado Novo, acarretando pelo menos duas conseqüências: a) a eliminação de órgãos estatais e, b) a negação da importância da prática do planejamento centralizado.

No setor de saneamento, buscou-se dar maior autonomia aos serviços através das formas de gestão autárquicas, bem como dos novos mecanismos e perspectivas de financiamento, visto que as taxas e tarifas dos serviços de utilidade pública, tais como energia, água e esgotos, eram considerados irrealistas por parte do governo pós-Vargas.

Nesse contexto liberalizante, a Constituição de 1946 tenta regulamentar<sup>506</sup> a utilização dos recursos naturais visando à sua exploração econômica, dando ênfase à livre iniciativa e à propriedade privada, reservando à União a competência de legislar sobre as águas.

O período da incorporação do planejamento nas políticas públicas e a preocupação com as águas têm início, propriamente, nos anos cinquenta e se estende a meados de 1960.<sup>507</sup> É um período marcado novamente por importantes saltos da economia

---

<sup>504</sup> Posteriormente, este serviço foi transformado em Fundação SESP (FSESP).

<sup>505</sup> A idéia de reformular tudo de um instante para outro, começando do zero, como se tivéssemos que ocultar imediatamente o passado, pode significar que as deliberações não implicam em obrigações ou que a liberdade (para o brasileiro) não implica em responsabilidade para assumir as suas deliberações (RIBEIRO, 1994). Uma leitura desse modelo de ocultação do passado pode ser deduzida a partir da falta de princípios da justiça como equidade na estrutura básica da sociedade.

<sup>506</sup> No corpo constitucional predominou a doutrina liberal.

<sup>507</sup> São recortes históricos apenas para interesses técnico-didáticos.

e industrialização do país.<sup>508</sup> E ao adotar a ideologia e a prática da planificação econômica pelo poder central, implanta-se a gestão técnica e científica nos moldes empresariais através das empresas estatais, autarquias e sociedades de economia mista.

Nessa linha de planificação e gestão técnica e científica, o Ministério da Saúde foi reestruturado. A administração do saneamento, no entanto, continuou distribuída por vários ministérios e autarquias, com pulverização de recursos financeiros e dispersão do pessoal técnico. A falta de recursos financeiros, de técnicos suficientes mais a desorganização administrativa, associada aos interesses políticos, agravava o atraso, já histórico, do setor de saneamento.<sup>509</sup>

Para superar parte da deficiência e obter recursos financeiros necessários na área, criou-se um modelo autárquico municipal de água e esgotos – o SAMAEs (Serviços Autônomos de Água e Esgotos) – em que se buscou a auto-sustentação dos serviços por meio de tarifação adequada. Embora bem sucedidos, os SAMAEs<sup>510</sup> eram poucos e não conseguiam se multiplicar o suficiente para dar resposta ao gigantesco problema do país. Posteriormente, diversos órgãos estaduais e municipais autárquicos foram aparecendo em todo o país, para substituir ou colaborar com os serviços autônomos de água e esgoto.

Apesar das tentativas,<sup>511</sup> no processo predominou desorganização e os interesses políticos. As tentativas de transferência financeira e de organização sistemática no setor sanitário nacional quase sempre foram mal-sucedidas em função de diversas dificuldades. A primeira e, a mais importante foi a *financeira*.

A receita financeira é considerada fundamental no desenvolvimento do setor de saneamento básico, pois garante os investimentos necessários ao custeio da operação e manutenção dos serviços, que estão condicionados à receita tarifária através da cobrança pelo consumo de água. Ela pode proporcionar uma certa autonomia financeira na gestão desse setor, distinguindo-se dos outros serviços públicos como os de saúde e educação,

---

<sup>508</sup> Na década de 1950, iniciou-se uma nova fase nas relações entre o Estado e a Economia, em que outras condições, não só institucionais, mas também econômicas e políticas, foram desenhadas com o intuito de acelerar o desenvolvimento industrial do país: planificação realizada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE) em conjunto com a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL).

<sup>509</sup> Cynamon (1986) apud SILVA (1998).

<sup>510</sup> Nos municípios, denominou-se SAMAE – Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto.

<sup>511</sup> O Plano Nacional de Saneamento (1953), por exemplo.

normalmente subvencionados pelo Estado.<sup>512</sup>

Para a sustentação e operação do saneamento convencionou-se cobrar uma tarifa progressiva e adota-se o princípio da *auto-sustentação tarifária*. Um sistema auto-sustentável baseia-se na premissa de que toda água consumida deve ser paga, ainda que se deva adotar uma taxa mínima para atender às necessidades básicas das classes de baixa renda. O preço que excede o valor da taxa mínima deve ser progressivo e proporcional ao consumo, implantando-se tarifas especiais para estabelecimentos ligados à saúde pública. As tarifas aplicadas em regiões subdesenvolvidas custeiam, assim, no máximo, a operação e manutenção, sem cobrir necessariamente o investimento feito na construção dos sistemas.<sup>513</sup>

No Brasil – país predominantemente rural e hierárquico – nem mesmo se ensaiava a pretensão de se implantar os Serviços Autônomos de Água e Esgoto, os SAAEs. Devido ao jogo de interesses e disputas em torno das verbas e dos recursos, o modelo de financiamento e gestão em saneamento básico sofreu grandes transformações com o surgimento das sociedades de economia mista sob o controle estatal. A fim de aumentar a autonomia, a flexibilidade e a eficiência dos serviços, o governo buscou, nos moldes das empresas privadas, alternativas para suplantarem problemas identificados no setor de saneamento, principalmente no da receita. A nova forma de organização do saneamento foi impulsionada pela criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e do Banco Interamericano, além de outros órgãos de financiamento. Diversas empresas mistas foram criadas a fim de atender às exigências de captação dos recursos internacionais, via Banco Nacional de Habitação, tornando mais complexo o modelo de gestão do setor, com diversos órgãos governamentais atuando simultaneamente, nos níveis

---

<sup>512</sup> Em alguns países, até a década de 50, as tarifas estabelecidas para os serviços de água decresciam com o aumento do consumo. Em Manaus e Belém, por exemplo, a prática induzia a usos não prioritários e consumo excessivo de água, tanto familiar quanto industrial (SILVA, 1998).

<sup>513</sup> Costa (1994) apud SILVA (1998).

federal, estadual e municipal.<sup>514</sup>

O intervalo entre 1961 e 1964 caracteriza-se pelo agravamento dos antagonismos entre diferentes estratégias ou opções políticas de desenvolvimento, bem como entre os poderes da República, em particular entre o Executivo e o Legislativo, e por uma maior politização das populações urbanas e rurais que resultou no aumento das tensões sociais. As fortes crises política, econômica e social culminam com a ruptura em 1964 e a implantação da ditadura militar, influenciando o direcionamento ideológico das mudanças institucionais no país.

### **Regime militar: a água ‘integrada’ e o controle ambiental**

Os governos militares, costumeiramente, adotam diretrizes similares, apoiados no ideal de progresso e de desenvolvimento cujo modelo chega ao seu fastígio na década de 1970. Entre 1964-70, o poder público interferiu em todos os setores do sistema econômico nacional, reformulando a estrutura da administração pública. Suas diretrizes básicas voltam-se à modernização administrativa estadual e municipal, através da implantação de novas normas técnicas e mudanças nos objetivos econômicos, através dos vários planos desenvolvimentistas, com total ausência de qualquer concepção política de justiça orientando as práticas institucionais públicas na distribuição de bens.

É no regime militar de governo que se consolida a transformação da *Divisão de Águas* do Departamento Nacional da Produção Mineral em *Departamento Nacional de Águas e Energia* (DNAE), depois em *Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica* (DNAEE), subordinado ao Ministério das Minas e Energia, que se torna o órgão central de direção superior responsável: a) pelo planejamento, coordenação e execução dos estudos hidrológicos; b) pela supervisão, fiscalização e controle do aproveitamento das águas que

<sup>514</sup> Id., *ibid.* No início da década de 60, havia cerca de dezessete órgãos federais que atuavam no setor, dentre eles, o Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS), o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), a Fundação Serviços de Saúde Pública (FSESP), o Departamento Nacional de Endemias Rurais (DNERu), a Divisão de Engenharia Sanitária do Ministério da Saúde, a Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (SVEA), a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), a Comissão de Fronteiras, o Plano do Carvão, o Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM), a Seção de Engenharia Sanitária do Ministério da Guerra e a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM).

alteravam seu curso natural, bem como dos serviços de eletricidade.<sup>515</sup> O período em que se cria o Ministério das Minas e Energia (MME) e as Centrais Elétricas Brasileiras SA (ELETROBRAS e as empresas controladas por esse sistema: FURNAS, ELETROSUL, CHESF E ELETRONORTE). O repasse da 'tutela da água' para o Ministério de Minas e Energia, inaugurou um período de grandes obras hidrelétricas. Prioriza-se, assim, o setor elétrico como matriz energética para a industrialização do país.<sup>516</sup>

A década de 60 também é marcada por dois importantes eventos balizadores – *Decênio Hidrológico Internacional*, com o objetivo principal de inventariar os recursos hídricos e capacitar pessoal técnico para seu manejo<sup>517</sup>, e *Carta Européia da Água*, do Conselho da Europa, identificando alguns princípios éticos e técnicos para regular a gestão da água, tendo como eixo básico a preocupação com o meio ambiente que orienta as políticas de saneamento, ambiente e desenvolvimento. No âmbito interno, surgem os primeiros sinais de preocupação institucional com o tema água. Além do Código das Águas, da regulamentação do Código Nacional de Saúde (Decreto 50.877/61), do Código Florestal (lei 4771/65)<sup>518</sup> e da Constituição Federal de 1967 junto com a Emenda Constitucional nº 1/69, estabelecem-se as regras genéricas e mantém-se a competência da União para legislar sobre as águas.

O Código Nacional de Saúde mais especificamente o Decreto 50.877/61, representa uma inovação em termos de proteção de águas ao colocar os serviços de saneamento e abastecimento sob orientação e fiscalização das autoridades sanitárias competentes. Nele se prevê o tratamento prévio das águas residuais de qualquer natureza que alterem a composição das águas receptoras, obrigando as indústrias a submeterem planos de resíduos líquidos, sólidos ou gasosos à autoridade sanitária competente. As indústrias já instaladas devem adaptar-se às novas normas, corrigindo os inconvenientes e prejuízos da poluição e contaminação das águas receptoras. No Decreto 50.877/61 dispõe-

<sup>515</sup> Brasil (1980).

<sup>516</sup> À época dos regimes autoritários e imperiais, existia forte fascínio pela execução de imponentes obras hidráulicas como símbolo do poder, imagem que ressurgiu no Brasil a partir da década de 1970 e início da de 80, por ocasião da construção das imensas barragens como Itaipu e Tucuruí, dentre tantas outras que se transformaram em símbolo de um país desenvolvimentista.

<sup>517</sup> Lançado em 1965 pela Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO).

<sup>518</sup> Em seu artigo primeiro, o Código declara que as florestas e as demais formas de vegetação reconhecidas de utilidade às terras que revestem são bens de interesse comum a todos os habitantes do país, sendo que os eventuais direitos de propriedade sobre elas devem ser exercidos com as limitações estabelecidas na legislação.



se que os resíduos líquidos ou gasosos, domiciliares ou industriais, somente podem ser lançados às águas, *in natura*, ou depois de tratados, quando essa operação não implique na poluição das águas receptoras.

Ditada pela reforma de 67, o aspecto sanitário foi abraçado por duas políticas: a) pela **Política Nacional de Saúde** (atividades médicas e paramédicas, ação preventiva em geral, vigilância sanitária de fronteiras e portos marítimos, fluviais e aeroportos, controle de drogas, medicamentos e alimentos, pesquisa médico-sanitária),<sup>519</sup> e, b) pela **Política Nacional de Saneamento**<sup>520</sup> (abastecimento de água, sua fluoretação e destinação de dejetos, esgotos pluviais e drenagem, controle da poluição ambiental e das inundações e erosões).

As principais características do modelo político-administrativo,<sup>521</sup> no regime militar, que interessa ressaltar nesta tese que trata das instituições básicas da sociedade na distribuição da justiça como equidade, são: a) o autoritarismo, b) a centralização de poder, c) o fortalecimento do executivo, e d) o crescimento da burocracia.

A ideologia e a prática do planejamento – vistas como ‘administração racional’ –, são os principais instrumentos na construção do estado planejador e ambas ficam “*situadas acima dos conflitos e das contradições sociais e (...) retomam algumas idéias prevalecentes no governo de Vargas, quando o planejamento passa a ser incorporado ao poder público.*”<sup>522</sup> A expressão *unidade nacional*, que fortalece a construção do Estado, foi substituída por *integração territorial*, sobretudo durante o período do ‘*milagre econômico brasileiro*’.<sup>523</sup> Nos anos 70, o Brasil muda sua posição na economia mundial, assumindo a

<sup>519</sup> Esse sistema funcionou de forma espontânea, sem mecanismos de coordenação, controle ou compatibilização de programas, o que levou o governo a instituir, em 1975, o Sistema Nacional de Saúde, estabelecendo a necessidade de abordar os problemas de organização do setor saúde de forma sistêmica (Rodrigues & Alves, 1977) apud SILVA (1998).

<sup>520</sup> O PLANASA (Plano Nacional de Saneamento), criado em 1971, objetivava prover serviços de água e esgotos e executar a política nacional de saneamento. O modelo institucional existente foi responsável por um importante crescimento do índice de cobertura de serviços de abastecimento de água e de esgoto sanitário. No entanto, no início da década de 1980, a desaceleração da economia, o aprofundamento da crise fiscal e as restrições à oferta e utilização de recursos externos levaram-no à exaustão. Com a extinção do Banco Nacional de Habitação, tanto a formulação como a gestão das políticas urbanas, inclusive as de saneamento, passaram por um caótico processo de transferências entre distintos ministérios (Conforme Secretaria de Política Urbana – SEPURB, Brasil, 1995).

<sup>521</sup> IYDA (1994).

<sup>522</sup> IYDA (1994, p.112).

<sup>523</sup> BECKER & EGLER (1993). Hoje, esses mitos se transmudam para *globalização, mundialização*, entre outros.

categoria de semiperiferia ou de uma potência regional,<sup>524</sup> operação que tem início em 1967, quando dois processos inter-relacionados impulsionam a transformação do capitalismo internacional – a radical crise e reestruturação nos padrões de acumulação, até então baseados em Taylor e Ford de produção padronizada, e a revolução tecnológica, principalmente na microeletrônica e a então, ainda, incipiente cibernética.<sup>525</sup>

O regime militar leva ao auge essa ideologia, priorizando o modelo de ‘planejamento integrado’ e a organização da tecnoestrutura, quando se inicia a crise do sistema político e econômico, na segunda metade da década de 1970. A crise é decorrente, em parte, do comportamento global da economia, que revela um forte declínio na taxa de crescimento do Produto Interno Bruto em relação ao período anterior (1965-1974). A crise foi tanto de natureza estrutural (reciclagem do setor energético, degradação da base dos recursos naturais, falta de investimentos infra-estruturais devido à centralização da atividade industrial, dentre outros) quanto de natureza conjuntural (aceleração da inflação, aumento da dívida externa, descontinuidade na política de investimentos públicos).<sup>526</sup>

No âmbito da organização institucional, privilegia-se a centralização administrativa, tendo como eixo a presença intervencionista do Estado no processo de desenvolvimento econômico. Datam desse período, a expansão e multiplicação de entidades da administração indireta (descentralizada) com a finalidade de promover, de maneira eficaz, o desenvolvimento, evitando, assim, o emperramento da administração direta (centralizada). É também desse período o Decreto-Lei nº 200/67 que trata da reforma administrativa, que introduz profundas alterações na organização e no funcionamento do Estado administrativo brasileiro, consistindo em uma vigorosa política de descentralização e utilização do instrumento de programação do governo – planejamento, orçamento-programa e a programação financeira do Estado – com controle único e centralizado. “Em vez de uma administração paralela, quis-se que a própria administração exercesse as funções de gestão do desenvolvimento econômico, com resultados que, em alguns casos,

<sup>524</sup> BECKER & EGLER (1993).

<sup>525</sup> A tecnologia, associada a um discurso oficial de subordinação política aos grandes projetos nacionais, imprimiu os modelos administrativos. “A ação do governo, no campo econômico, [tinha] que ser meramente instrumental, porque toda a formulação da política econômica [deveria] ser subordinada aos grandes objetivos políticos e informada pela filosofia do projeto desenvolvimento-liberdade-segurança” (Médici, *apud* IANNI, 1979, p. 236).

<sup>526</sup> FURTADO (1983).

foi bom e em outros foi altamente duvidoso”<sup>527</sup>.

Formulado com o objetivo básico de adotar uma vigorosa política de descentralização e supressão de todos os controles meramente formais, os resultados do Decreto-Lei nº 200 foram pífios. Na verdade, houve uma proliferação<sup>528</sup> indiscriminada de empresas públicas<sup>529</sup> e formas autárquicas de serviços públicos, agigantando a burocracia, o que levou, doze anos depois, à criação do Ministério Extraordinário para a Desburocratização, com a incumbência de simplificar os sistemas de controle para facilitar a vida do cidadão. A falta, no entanto, de uma reestruturação organizacional fez com que os trabalhos de desburocratização tivessem resultados tímidos.

As reformas operadas pelo Decreto-Lei 200<sup>530</sup> não desencadeiam mudanças no âmbito da administração burocrática central, e acabam permitindo a coexistência de núcleos de eficiência e competência, no nível da administração indireta, com formas arcaicas e ineficientes, no plano da administração direta ou central. O núcleo burocrático foi, na verdade, enfraquecido indevidamente através de uma estratégia oportunista do regime militar de não desenvolver carreiras de administradores públicos de alto nível, preferindo, em vez disso, contratar a alta administração através das empresas estatais.<sup>531</sup> A partir da década de 80, a administração pública brasileira “modernizadora” fica tão obscurecida que adota os mesmos vícios da “tradicional burocracia.”<sup>532</sup> A tradicional burocracia ratifica o velho clientelismo político e até formas muito atuais, como a do populismo que, no fundo, é apenas uma nova forma de clientelismo de massa.<sup>533</sup>

A ação intervencionista do Estado caracteriza-se pela expansão desordenada das empresas públicas. Essa expansão é apontada como responsável pelos gastos públicos e

<sup>527</sup> REIS VELLOSO (1989).

<sup>528</sup> Câmara dos Deputados, 10/ 07/ 96, Relatório de autoria do Senador Moreira Franco.

<sup>529</sup> Na metade dos anos 70, ninguém era capaz de dizer com certeza quantas fundações públicas, autarquias, empresas públicas e estatais existiam no país. Uma pesquisa que conduzimos na época, cobrindo apenas empresas públicas ou controladas pelo Estado, encontrou 571 delas nos três níveis administrativos, sendo que 60% haviam sido criada entre 1966 e 1976. Das 231 empresas públicas ou não, estudadas por Martins em 1995 (apud SARTOR, 1996), nenhuma delas adotara práticas gerenciais para a sua organização ou para a execução de suas atividades (como esperava a *reforma*), mas em muitos casos adotaram uma abordagem custo/benefício para a alocação de investimentos.

<sup>530</sup> Essa reforma fora batizada de *modernizadora*.

<sup>531</sup> BRESSER PEREIRA (1995).

<sup>532</sup> Por “tradicional burocracia” entende-se aquela em que o Estado remonta ao velho estado autoritário e patrimonialista português. Isto é, sendo a Coroa ela mesma proprietária de terras, sua distribuição gerava títulos de nobreza e a conseqüente dependência clientelista (BRESSER PEREIRA, 1995).

pelos privilégios da burocracia estatal, criando-se uma situação incômoda para o Estado já a partir dos anos 80. O período democrático que se vislumbra na década de 80 debitava às empresas governamentais a malversação das receitas públicas, através, por exemplo, da absorção por parte do governo das dívidas das empresas governamentais contraídas no exterior. O Estado-Planificador dá os primeiros sinais de exaustão.<sup>534</sup> Desde então, a privatização já era tema constante nas propostas governamentais. Sua efetivação só vem a ocorrer a partir de 1991 e 1994. No início dos anos 80 registram-se tentativas importantes para reformar a burocracia com a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização. Foram iniciativas governamentais que visavam à revitalização e à agilização das organizações do Estado, a descentralização da autoridade, a melhoria e simplificação dos processos administrativos e a promoção da eficiência.

O direcionamento dado pelo Código das Águas para a geração de energia serve de suporte ao processo de industrialização já iniciado com o Plano de Metas do Governo Juscelino Kubitschek (1956-1960).<sup>535</sup> A abordagem da estratégia ambiental caracteriza-se pela preocupação em racionalizar o uso e a exploração dos recursos naturais, e regulamentar as atividades extrativistas. Com essa visão, o papel do Estado é o de fornecedor de infra-estrutura, e o objetivo principal do Plano de Metas consiste em regulamentar a apropriação de cada recurso natural no âmbito nacional, tendo em vista as necessidades de industrialização nascente. Como estratégia de administração dos recursos naturais foram criadas diversas agências setoriais para o desenvolvimento da pesca, das atividades florestais, da água e da eletricidade, bem como da exploração de recursos minerais.<sup>536</sup> O acelerado desenvolvimento adotado com a exploração intensiva de recursos naturais, no entanto, logo se manifesta no agravamento dos problemas urbanos, como a falta de saneamento e de abastecimento de água, que afetam ainda hoje a população das principais cidades do país.

---

<sup>533</sup> REIS VELLOSO (1989).

<sup>534</sup> CASTOR e FRANÇA (1986).

<sup>535</sup> Um dos slogans – “cinquenta em cinco” enfatizava a pressa da adoção de medidas políticas para a modernização do país. O Código das Águas dava bastante ênfase ao aproveitamento do potencial hidráulico que, na década de 30, representava uma condicionante do progresso industrial buscado pelo Brasil (Granziera, 1993, apud FREITAS, 2000a, p. 20).

<sup>536</sup> Na década de 60 foram criados diversos órgãos, entre eles o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE) para a execução do Código de Águas e a promoção e desenvolvimento da produção de energia elétrica (MONOSOWSKI, 1989; SANTANA, 1998).

No âmbito interno brasileiro, num período que vai de 68 a 75, as políticas públicas privilegiam o desenvolvimento a qualquer custo, com pouca ou nenhuma sensibilidade política com respeito à poluição e aos desastres ecológicos. No contexto internacional, no entanto, verificam-se profundas mudanças de atitude e comportamento públicos em relação ao meio ambiente. Com a conscientização ambiental assumindo dimensões políticas incontestáveis, surgem os primeiros movimentos para se pensar e tratar a natureza de forma ‘articulada’,<sup>537</sup> incorporando novos conceitos como os de ‘gestão ambiental’ e de justiça intergeracional em âmbito internacional.

Assim é que surgem as primeiras reações com a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, em Estocolmo, em 1972. A partir de então diversos países começam a buscar formas de organização institucional para tratar da gestão ambiental. No Brasil, a tentativa de organização do setor ambiental ocorre com a criação, em 1973, da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), subordinada ao Ministério do Interior, tendo como atribuições, dentre outras, a de promover ações de controle da degradação ambiental e da poluição generalizada.<sup>538</sup>

Os primeiros marcos legais de ordenação do solo e estudos para a proteção de bacias hidrográficas são os trabalhos desenvolvidos pelo Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas (CEEIBH)<sup>539</sup> para a classificação dos cursos de água sob jurisdição federal e para o planejamento do uso dos recursos hídricos das bacias interestaduais. Depois de classificá-los, elabora um estudo de integração e acompanhamento da utilização racional dos recursos hídricos das bacias hidrográficas dos

<sup>537</sup> A idéia de “Gestão ambiental articulada” refere-se a um processo de articulação das ações dos diferentes agentes sociais, que interagem num dado espaço e tempo, visando garantir a adequação dos meios de exploração dos recursos ambientais-naturais, econômicos e socioculturais, às especificidades do meio ambiente, tendo como base princípios e diretrizes previamente acordadas (Lanna, 1995). No campo político, no Brasil, a idéia de articular pessoas no tempo e no espaço era totalmente impossível dada a imposição do regime militar. A suspensão das liberdades democráticas pode ser dimensionada pelo *índice de liberdades* que no período de 1972 a 1984, na América Latina, sempre foi superior a 4.5 numa escala de zero a dez. Quanto mais se aproxima do índice zero, maiores as garantias institucionais de liberdade e cidadania (Cf. Instituto Internacional de Governabilidade. Endereço eletrônico: <http://www.iigov.org/pnud>). Especialmente entre 1972 e 1973, o índice de liberdade no Brasil ficou entre 5 e 6 pontos. Isso quer dizer que as possibilidades de participação política eram remotas.

<sup>538</sup> Em nível estadual surgiram os órgãos de controle ambiental como a Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (CETESB), em São Paulo, e a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA), no Rio de Janeiro.

<sup>539</sup> Portaria Interministerial 90, 29/03/78.

rios federais,<sup>540</sup> a fim de obter o aproveitamento múltiplo de cada rio e minimizar as conseqüências nocivas à ecologia de cada Região.<sup>541</sup> Tais comitês contam com a participação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), das Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (ELETROBRÁS), do Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS), além dos órgãos setoriais dos estados e municípios, e ficam incumbidos de dar suporte técnico aos Comitês Especiais de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas (CEEIBH), a partir do Diagnóstico e Planejamento Racional dos Recursos Hídricos elaborado pelo Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE).<sup>542</sup> Para tal, propõe-se a adoção de medidas preventivas e corretivas a fim de lograr a melhoria das condições ambientais em cada uma delas.

Ainda na década de 1970, a implantação da política estatal de desenvolvimento exigiu investimentos maciços na apropriação dos recursos naturais e na expansão das ‘fronteiras’ nacionais, através dos pólos de desenvolvimento, ou das regiões-programa. Ao final daquela década e início da década de 80, a Bacia Hidrográfica foi sendo retomada como unidade territorial de planejamento. A mudança decorreu, em parte, da necessidade premente de equacionar os problemas de poluição e os conflitos intersetoriais de uso da água acumulados por várias décadas. Por outro lado, deu-se início às pressões sociais, exigindo-se a atuação efetiva do governo, embora ele tenha sido, durante muito tempo, um dos grandes poluidores, através das empresas estatais.<sup>543</sup>

Com o regime militar o Brasil ingressa na modernidade por meio da “*via autoritária, e [pelo] projeto geopolítico de Brasil-Potência, elaborado e gerido pelas*

<sup>540</sup> São considerados *rios federais*, de domínio da União, aqueles que: a) servem de limite com as nações vizinhas ou se estendem a territórios vizinhos; b) estão no limite entre vários estados ou percorrem parte dos territórios interestaduais (Código de Águas, artigo 29). Para os cursos d’água assim classificados, os Comitês de Bacias (CEEIBH), como órgãos subordinados ao governo federal, poderiam implantar suas políticas de planejamento e otimização dos usos das águas.

<sup>541</sup> Paralelamente foram criados comitês executivos que, por falta de atribuições deliberativas, foram esvaziados.

<sup>542</sup> Atualmente, o setor hidrelétrico é regulamentado pela Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, instituída pelo Decreto Federal nº 2.335, de 6 de outubro de 1997, sob regime de autarquia especial, com personalidade jurídica de direito público e autonomia patrimonial, administrativa e financeira, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, com sede e foro no Distrito Federal e prazo de duração indeterminado.

<sup>543</sup> Para exemplificar: as estatais instaladas na cidade industrial de Cubatão, no Estado de São Paulo, e a Companhia Siderúrgica Nacional – CSN, situada no trecho fluminense do Vale do Paraíba.

*forças armadas*<sup>544</sup>, deixando profundas marcas sobre a sociedade e os espaços regionais com destaque para os problemas sociais e ambientais, sem mencionar o peso da dívida externa. Assim, pode-se dizer que, a partir dos anos 70, “o Brasil herdava a modernidade da pobreza.”<sup>545</sup>

### **Redemocratização do estado brasileiro, a água e as novas propostas de gestão - da década de oitenta a 2001**

Esse período – embora tenha sido desejado e conquistado pelos cidadãos após um longo e autocrático regime militar – coincide com a redução do papel do Estado como executor-financiador e como mantenedor dos serviços de infra-estrutura na distribuição de bens públicos. A redução se deu, em particular, naqueles serviços relacionados com a saúde e saneamento do meio ambiente, muito embora tenha sido um período legiferante. É quando o Estado desloca seu papel de Planejador para o de regulador e fiscalizador.

A redemocratização do Estado brasileiro e de parte significativa da América Latina foi marcada por eventos internos (nacionais) e externos (internacionais) que influenciara vários setores da administração pública.

Para os países sul-americanos, a década de 1980 – a “década perdida”<sup>546</sup> – deixou como herança às gerações seguintes alguns macroproblemas (não descritos nesta tese), tais como: a) a crise da dívida externa, b) a recessão econômica, c) os desequilíbrios macroeconômicos e, d) as inacabadas reformas econômicas e fiscais. Estendendo a compreensão de Rawls acerca de herança, muito provavelmente os países sul-americanos estão sendo injustos em sua EBS, pois para Rawls, “a herança é permissível contanto que as desigualdades resultantes tragam vantagens para os menos afortunados e sejam compatíveis com a liberdade e com a igualdade equitativa de oportunidades.”<sup>547</sup>

No âmbito desta tese, cabe destacar que o retorno da participação política, através

<sup>544</sup> BECKER & EGLER (1993, p.169).

<sup>545</sup> Id., *ibid.*

<sup>546</sup> Como ficou conhecida nos meios econômicos para a maioria dos países da América Latina (Quiroz, 1995).

<sup>547</sup> UTJ, § 43, p. 306-7. No original “least unfortunate”, traduzido por “menos afortunados”. Essa tese adota a expressão “menos favorecidos” ou “menos beneficiados” para expressar a idéia dos que possuem menos bens.

de entidades civis,<sup>548</sup> em questões políticas e socioambientais, tem impulso a partir do enfraquecimento do poder burocrático e do regime militar<sup>549</sup> e da volta gradativa a uma sociedade democrático-constitucional,<sup>550</sup> em meados dos anos 80.

Com a retomada pelos civis do processo democrático no país em 1985, inicia-se um período de transição marcado por três fatos importantes: a) a Constituição de 1988, b) a reforma administrativa do Governo Collor e a abertura ao comércio exterior e, c) a proposta de reforma do Ministério de Administração e Reforma do Estado do Governo Fernando Henrique Cardoso.

Os princípios que norteiam as propostas de reforma administrativa incorporados à Constituição de 88, e colocados em prática no Governo Sarney<sup>551</sup> primam pelos seguintes aspectos: a) restauração da cidadania, b) democratização, descentralização e desconcentração da ação administrativa, racionalização e contenção de gastos públicos, c) formulação de políticas de recursos humanos e racionalização da estrutura da Administração Federal.

No âmbito do funcionalismo civil foi extinto o DASP, criada a Secretaria da Administração Pública – SEDAP e, posteriormente, a ENAP – Escola Nacional de Administração Pública em (1986). Saliente-se, também, a criação de um regime jurídico único (RJU) e um sistema de carreira para o servidor público, atualmente em pleno processo de extinção.

A reforma administrativa no Governo Collor<sup>552</sup> (1990-1992) divisa a modernização do Estado e a melhoria da eficiência da máquina governamental com uma política de administração de recursos humanos mais austera, com previsão de demissão inicial de 30% do quadro de pessoal da administração federal. Essa proposta foi malograda pela reinserção judicial dos funcionários no quadro funcional, mas outras tiveram

---

<sup>548</sup> Houve um revigoramento das Organizações não-Governamentais nacionais e internacionais no âmbito de suas ações ambientais e sociais.

<sup>549</sup> O resultado do regime militar foi a *degradação da qualidade dos serviços públicos* (BECKER & EGLER, 1993, p. 70).

<sup>550</sup> Conforme artigo primeiro da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

<sup>551</sup> A maioria das propostas de Sarney apenas fez migrar entidades de um lugar para outro dentro da estrutura governamental ou extinguiram organizações que, na prática, já não existiam. Os resultados foram apenas cosméticos (CASTOR, 2000, p. 214).

<sup>552</sup> O resultado prático dessa reforma foi a pura e simples destruição de acervos técnicos em várias áreas.



continuidade, principalmente a partir de 1994, com a declaração institucional de inserção do Brasil no mercado internacional, no governo Fernando Henrique Cardoso.

Nesse cenário de transformações, a política ambiental passa por duas novas reestruturações, acumulando situações não resolvidas pelos órgãos anteriormente criados, sobrepondo-se uns aos outros quanto a funções e finalidades. Assim é que se tem

- a) a instituição da Lei que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente e
- b) a “implantação” do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) por meio da Lei n. 6.938 de 31.8.1981, mas somente regulamentada em 1983.

Com essa estrutura objetiva-se preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento sócio econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana. No SISNAMA inclui-se o conjunto de instituições governamentais que devem se ocupar da proteção e da gestão da qualidade ambiental, tendo por instância superior o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), órgão consultivo e deliberativo do sistema encarregado da formulação das políticas ambientais, e contempla, embora de forma limitada, a participação pública através de organizações representativas da sociedade civil.

A consolidação dessa política deu-se através da criação dos seguintes órgãos: a) o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, em 1985; b) o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) para implementar e executar a política ambiental, em 1989; e, já em 1992, a (re)criação do Ministério do Meio Ambiente.<sup>553</sup>

Do ponto de vista dos múltiplos aspectos técnicos que integram a gestão da água, a proposta de **gerenciamento de recursos hídricos** ou **gestão integrada de recursos hídricos** já manifestada no final dos anos 70, incorporou também as reivindicações de cunho ambientalista, tendo como objetivo geral assegurar a preservação, o uso, a recuperação e a conservação dos recursos hídricos em condições satisfatórias para os seus múltiplos usuários e de forma compatível com o desenvolvimento equilibrado e sustentável

da região.<sup>554</sup>

No âmbito externo (internacional) dois eventos reforçaram a necessidade de se pensar o gerenciamento dos recursos hídricos: a) o Seminário Internacional de Gestão de Recursos Hídricos (1983) e o b) relatório ‘Nosso Futuro Comum’ (1991).<sup>555</sup> Operando com temas emergentes, esses dois eventos enriqueceram propostas complementares de ação pública – política, metodologia, pesquisa – ou relacionadas com o meio ambiente em geral e à água em particular. Por força do impacto dos *movimentos ecológicos* e da literatura decorrente<sup>556</sup> disponibilizada e acessada por esses *movimentos* formadores de opinião,<sup>557</sup> diversos debates foram desencadeados em âmbito nacional, com a realização de encontros de órgãos gestores em capitais brasileiras. Posteriormente, foi criado o **Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos**<sup>558</sup> incluído na Constituição Federal de 1988, e das Constituições Estaduais. O relatório ‘Nosso Futuro Comum’ constitui-se em um dos documentos preliminares para a Conferência Mundial “ECO 92”.

*A Comissão Mundial para o Meio Ambiente e para Desenvolvimento* (A Comissão Brundtland) publicou o relatório *Nosso Futuro Comum*. Nele se define o desenvolvimento sustentável e conclama as nações do mundo a adotar o objetivo do desenvolvimento sustentável, que consiste em atender às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem as suas próprias

<sup>553</sup> Mais tarde transformado no Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (MMARHAL), que conta com as secretarias específicas de meio ambiente e de recursos hídricos.

<sup>554</sup> YASSUDA (1993).

<sup>555</sup> Editado em 1987 e publicado em português em 1991 pela FGV.

<sup>556</sup> Literatura compilada em Cahn and O’Brien (1996). Entre outros, constam: Carlson, Rachel (Silent Spring); Ehrlich, Paul (The population Bomb); Naess, Arne (Ecology: the shallow and the deep); Hardin, Garret (The tragedy of the commons); King Ynestra (Feminism and the revolt of nature); Brookchin, Murray (The concept of social ecology); Bullard, Robert D. (Environmental racism and the environmental justice); Hudson, James L. (Rights and the further future).

<sup>557</sup> Dentre os de matriz americana, constam (conforme OUTWATER, 1996, p. 163): a) 1969 – O *National Environmental Policy Act* tornou-se lei e foi criado para desenvolver e manter condições sob as quais o homem e a natureza pudessem coexistir em harmonia produtiva; b) 1970 – O primeiro *Earth Day* (22 de abril). Neste encontro, muitas organizações ambientalistas – Sierra Clube, The National Resource Defense Council, Greenpeace, The Nature Conservancy, The National Wildlife Foundation e Audubon Society – conseguiram ampliar significativamente o número de associados; c) 1972 – *The Federal Water Pollution Control Act* – comumente chamado de *Clean Water Act* – os USA fizeram passar com lei em resposta à crise nacional da qualidade da água; Em decorrência das políticas adotadas e após a década de 80, foi criada a *Environmental Protection Agency (EPA)* e implementadas leis tais como: Clean Air Act, The Resource Conservation and Recovery Act, The Toxic Substances Control Act, The Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act, The Safe Drinking Water Act, The Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act.

<sup>558</sup> Recomendação do Ministério de Minas e Energia e inserido nas Constituições Estaduais.

necessidades,<sup>559</sup> realizando, assim, 17 anos depois, o ideal da justiça como equidade idealizada por Rawls, em 1971, em *Uma Teoria da Justiça*. A discussão da sustentabilidade retrocede à Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente,<sup>560</sup> que se pronunciou sobre as estratégias de transformação dos conflitos do desenvolvimento em aspectos complementares de objetivos comuns. Elaborou-se, então, um conjunto de princípios que, juntos, representam o início de um diálogo internacional entre ricos e pobres no que se refere às relações entre crescimento econômico, declínio dos recursos globais comuns como o ar, a água e os oceanos; e o bem-estar da população mundial.

A ECO 92 absorveu parte das propostas da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente/1992 e incorporou, do ponto de vista da operacionalização estratégica, novas propostas assumidas agora com a *Carta da Terra e da Agenda 21*. Os *movimentos ecológicos*, expressando a vontade política da comunidade, e a *Agenda 21* como “um compromisso a ser cumprido por todos nós”<sup>561</sup> traduzem parte desses novos arranjos em um Estado cuja elite cada vez mais se descompromete com políticas públicas ambientais de preservação e de construção das condições ambientais ecologicamente equilibradas como bem de uso comum essencial à qualidade de vida para “as presentes e futuras gerações”.<sup>562</sup>

Os *movimentos*, em geral, tornaram-se *forças* incorporadas no processo de definição de políticas públicas. São movimentos que sempre se tornaram ambivalentes: de um lado, são libertários, sem serem privatistas; de outro, têm ideais igualitários, sem serem estatistas.<sup>563</sup> Os mais diferentes movimentos dos sem-terra, marginalizados, aposentados, ecologistas, atingidos pelas barragens, regionalistas, vicinais, feministas e os movimentos pela justiça e direitos humanos compõem uma nova esfera de poder numa sociedade cada vez mais complexa, em que o Estado se torna demasiadamente pequeno para enfrentar grandes problemas e demasiadamente grande para ser útil na solução de pequenos problemas. Esses movimentos abrem possibilidades de ação para qualquer cidadão, através

<sup>559</sup> Nosso futuro comum (1991, p. 46).

<sup>560</sup> Noção discutida e apresentada na United Nations Conference on Environment and Development – UNCED/Estocolmo/1992.

<sup>561</sup> HOLTHAUSEN (2000, p. 19).

<sup>562</sup> CF/88, art. 225.

<sup>563</sup> PÉREZ LINDO (2000, p. 97).

de iniciativas individuais, de grupos, vizinhanças ou associações, buscando o chamado **bem público**.<sup>564</sup> Numa concepção pluralista de governança no Estado democrático, as melhores políticas e práticas nascem do trabalho diário de políticos, cidadãos mobilizados e organizações da sociedade civil ativa.<sup>565</sup>

Para ilustrar esse comportamento social, na Ilha de Santa Catarina são inúmeros os *movimentos representativos* que promovem campanhas e dão representação política às suas reivindicações. O Movimento Pró-Qualidade de Vida, no Sul da Ilha de Santa Catarina, por exemplo, atua na preservação da natureza, dos mananciais de água e mobiliza aproximadamente 30 mil pessoas que residem na região.<sup>566</sup> Uma das exigências que dá significado a esses movimentos é a de que as políticas públicas, antes de serem implantadas, devam passar pelo crivo dos movimentos e das associações filiadas. Para SOUZA,<sup>567</sup> no entanto, a interpretação desses movimentos exige um estudo cuidadoso, já que suas fontes de inspiração, direção, forma e conteúdo mostram uma preponderância da classe média.

A *Agenda 21* é um programa de ação para o desenvolvimento sustentável mundial. A Conferência ECO 92 consolidou o conceito de sustentabilidade, centrado na noção de partilha dos benefícios e dos custos do uso dos recursos naturais entre países pobres e ricos, bem como entre gerações presentes e futuras. O capítulo 18 da Agenda 21 estabelece uma série de recomendações práticas para os países a fim de proporcionar a proteção dos recursos hídricos e de sua qualidade, através da aplicação de critérios integrados no desenvolvimento, manejo e uso destes recursos. Esse mesmo capítulo propõe para o setor hídrico (água doce) os seguintes programas executivos: a) desenvolvimento, avaliação, proteção e manejo integrado dos recursos hídricos e dos ecossistemas aquáticos; b) abastecimento de água potável e saneamento; c) desenvolvimento urbano e rural sustentável e água; d) estudos dos impactos da mudança do clima sobre os recursos hídricos.

O conjunto de reformulações do aparelho estatal brasileiro, tais como: a promulgação da lei de Política Nacional do Meio Ambiente, a criação do Sistema Nacional

---

<sup>564</sup> DOWBOR (1999, p. 7).

<sup>565</sup> METTENHEIM (1999, p. 63).

<sup>566</sup> SUL DA ILHA (2000).

do Meio Ambiente (Lei 6.938 de 31/8/81), a criação do Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio ambiente, a criação do IBAMA (1989), a transformação do Ministério do Meio Ambiente em Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (MMA), *a reestruturação do sistema político-econômico internacional*<sup>568</sup> e os *movimentos* – provocaram mudanças paradigmáticas nos comportamentos e estilos de vida da sociedade política brasileira. De uma maneira geral, essas reformulações no Brasil, hoje, atendem à proposta liberal da ‘recapitalização do capitalismo’.<sup>569</sup> A reforma do aparelho estatal brasileiro, por exemplo, teve como eixo principal a “economia” do funcionalismo público, enfocando: a redução do quadro de pessoal, das despesas estruturais na folha de pagamentos e dos gastos operacionais. A atual reforma do aparelho estatal brasileiro se identifica com o perfil gerencial de administração pública. As justificativas para implementá-la são basicamente a liberalização econômica, as transformações tecnológicas e a necessidade de adaptação da administração pública às novas tendências. Ao longo da história administrativa brasileira as reformas giram em torno da economia e da eficácia do aparelho governamental.<sup>570</sup> A proposta do Governo Fernando Henrique Cardoso, em especial as medidas provisórias (MP nº 1.522, 1523 e 1524 e os Decretos nº 2.027, 2.030 e 2.031 de 11 de outubro de 1996) do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) realçam o tema da economia no serviço público, isto é, a diminuição dos gastos públicos sem oferecer alternativas substanciais para o funcionamento da estrutura básica da sociedade dentro dos princípios da justiça como equidade. Do ponto de vista histórico, o entendimento de “reforma administrativa do aparelho estatal” recai, ostensivamente, sobre a questão do funcionalismo ou do serviço civil. As alterações básicas constitucionais inseridas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado remetem aos artigos 37, 38, 39 e 41: *conceito de administração pública e princípios da administração pública, simplificação para seleção de pessoal, acumulação de cargo; criação de entidades estatais; prestação de serviços públicos, contrato de gestão, regimes jurídicos, estabilidade*.<sup>571</sup>

<sup>567</sup> SOUZA (2000, p. 268).

<sup>568</sup> De certa forma aceleram-se as reformulações institucionais em diversos países como Venezuela, México, Panamá, Colômbia, Estados Unidos, República Federal da Alemanha, França, República da Polônia, Checoslováquia, Hungria, Grã-Bretanha, países do continente africano, Japão, China, Austrália, Nova Zelândia (SARTOR, 1996).

<sup>569</sup> SILVA (1998).

<sup>570</sup> SARTOR (1996).

<sup>571</sup> Id., *ibid*.

Embora a Administração Pública americana sirva largamente de referência à reestruturação do aparelho estatal brasileiro, o nosso governo se contradiz quando reduz o número de seus funcionários e desqualifica parte da estrutura básica da sociedade responsável pela oferta dos bens públicos, retirando-lhe recursos e depredando as principais instituições criadas para fazer distribuir, pelo menos do ponto de vista legal, os bens primários aos seus cidadãos. Quando se compara o quadro de servidores públicos no Brasil e no Estados Unidos, verifica-se uma disparidade no número e no orçamento. Enquanto nos EUA o executivo possui 2.079.499 funcionários, no Brasil esse número se reduz a 634.175 em seus diferentes ministérios e departamentos. Exemplos: No Ministério da Fazenda e do Planejamento (Brasil 41.016, nos EUA 81.431 no *Treasure/Housing & Urban Development*); no Ministério da Justiça (Brasil 23.816, nos EUA 90.821).<sup>572</sup> Quando a comparação é feita em termos orçamentários, o Estado americano destina uma parte aproximadamente nove vezes maior ao seu orçamento do que o Estado brasileiro.<sup>573</sup>

Apesar da criação de órgãos de proteção ao meio ambiente, não houve necessariamente ampliação do corpo de funcionários públicos na condição de funcionários 'burocráticos' estáveis, tampouco investimentos na formação de sujeitos morais para os desafios éticos da vida pública. O governo acentua, por um lado, a regulação do poder pelo Estado, enquanto, por outro, entrega sua execução às Organizações Não-Governamentais (ONG). A redução do poder e das atribuições das instituições básicas em uma sociedade bem-ordenada possibilita a expansão do investimento privado sem promover a justiça distributiva aos menos beneficiados.<sup>574</sup> No Brasil, as políticas públicas sociais dos anos 90 não melhoraram a estrutura distributiva. Ao contrário, esta permaneceu altamente regressiva.<sup>575</sup> Seguindo uma onda de mudanças e modismos, atualmente o Governo adota o

<sup>572</sup> Fonte: Dados sobre o Brasil: Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE, Secretaria de Recursos Humanos, Departamento de Administração do Sistema Integrado e do Cadastro, *Quantitativo de Servidores Públicos Federais Cíveis*, 1996, mimeo. Para o pessoal militar foram usadas informações expressas pessoalmente por Salomão (1996) junto ao ministro-chefe do EMFA, general Benedito Leonel, em aula proferida na EPPG/UFRJ. Dados sobre os EUA: Hofmann (1995, p. 36-37 apud SALOMÃO, 1996).

<sup>573</sup> Fonte: Dados relativos ao Brasil: Orçamentos da União, Projeto de Lei Exercício Financeiro de 1996, Vol. I, Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria do Orçamento Federal. Dados sobre os EUA: Hofmann (1995, p. 36-37). Fonte: Dados relativos ao Brasil: Orçamentos da União, Projeto de Lei Exercício Financeiro de 1996, Vol. I, Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria do Orçamento Federal. Dados sobre os EUA: Hofmann (1995, p. 36-37 apud SALOMÃO (1996).

<sup>574</sup> A análise das políticas públicas no Brasil dos anos 90 foi organizada por BAUMANN, Renato (org.). **Brasil: uma década em transição**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

<sup>575</sup> BAUMANN (1999, nota).

modelo das *agências* e os *contratos de gestão* em diversas áreas e serviços públicos. O setor hidrelétrico, por exemplo, é regulamentado pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, instituída pelo decreto federal nº 2.335, de 6 de outubro de 1997, sob regime de autarquia especial, com personalidade jurídica de direito público e autonomia patrimonial, administrativa e financeira, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, com sede e foro no Distrito Federal e prazo de duração indeterminado) e pelos *contratos de gestão*. No setor das águas, cria a ANA – Agência Nacional de Águas<sup>576</sup> com a finalidade de implementar, em sua esfera de atribuições, a Política Nacional de Recursos Hídricos, integrando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, obedecendo aos fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos dessa Política.

A discussão atual sobre a governabilidade<sup>577</sup> traz ao centro das preocupações os problemas que extrapolam meras deficiências institucionais, passando a ser vista como um problema mais complexo de construção simultânea de instituições, atores, objetivos e meios específicos de sustentação de um modelo que tem como sentido um projeto de desenvolvimento equitativo e auto-sustentável.

A diferença que se estabelece em relação às crises anteriores é a de que a fase pós-constitucional e a abertura de mercado não constituem apenas uma etapa de transição ou uma crise conjuntural que se possa superar, com opção de retorno ao Estado anterior, mas refere-se à aceitação da estruturalidade da crise em seu amplo sentido e complexidade, estendendo-se ao âmbito dos Estados, instituições públicas e privadas, bem como aos indivíduos.<sup>578</sup> Nesse conjunto de crises e reconfigurações de formas de governo encontra-se a do meio ambiente e tudo o mais que ele agrega, inclusive o recurso água como um bem a ser compartilhado não apenas pelas pessoas, mas por todos os seres vivos, plantas e animais.

Pode-se dizer que vivenciamos, na década de 90, uma oitava fase do processo de desenvolvimento do setor, caracterizada pela redução do papel do Estado como executor-financiador e mantenedor dos serviços de infra-estrutura, em particular dos relacionados à saúde e ao saneamento do meio ambiente, restringindo-se à sua regulamentação e

---

<sup>576</sup> Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000 e Lei 9.795 de 27 de abril de 1999.

<sup>577</sup> FIORI (1993, 1995).

<sup>578</sup> SILVA (1998).

fiscalização, repassando-os à iniciativa privada, enquanto, ao mesmo tempo, reluta em fazer cumprir a lei fiscal ou sua reformulação. Descuida-se, portanto, de uma de suas tarefas maiores, qual seja, a da coleta justa de impostos para o financiamento decente das políticas públicas, como sugere Rawls, ao propor que o governo institua um sistema de arrecadação para que se possa fornecer os bens públicos e fazer os pagamentos de transferências necessários à efetivação e satisfação do princípio da diferença, estabelecendo instituições justas.<sup>579</sup> Para Rawls, os diversos impostos sobre herança e doações são para corrigir, gradual e continuamente, a distribuição da riqueza, e impedir uma concentração de poder que prejudique o valor equitativo da liberdade política e a igualdade equitativa de oportunidades.<sup>580</sup>

No que se refere à gestão das águas, a igualdade equitativa de oportunidades (o acesso equitativo a esse bem) é inalcançável através das atuais políticas públicas, haja vista o modelo de tributação brasileira. Como se sabe, a tributação no Brasil é bastante pródiga com o capital financeiro: investimentos financeiros estrangeiros em bolsa e operações bancárias estão praticamente isentos de contribuição fiscal. Sob o ponto de vista da equidade, pode-se dizer que também não recebem tributação as *grandes fortunas* e os latifúndios. Ao contrário: recebem até incentivos<sup>581</sup> ou financiamentos, regularmente *perdoados*.

As prováveis mudanças na gestão hídrica (Lei 9.433/97 e regulamentações posteriores) suscitam incertezas e riscos, além de aumentar o nível da ‘complexidade dos sistemas’ na sociedade política brasileira, tradicionalmente marcada pela instabilidade característica das sociedades mal-ordenadas. As atuais sociedades – denominadas “sociedades hipercomplexas” – se caracterizam pela complexidade de fontes científicas e tecnológicas e também pela diversidade de valores e princípios éticos, além de concepções divergentes acerca do justo e do injusto na distribuição de bens sociais básicos (bens primários). É uma complexidade que se estende, ainda, ao entendimento de quais obrigações e deveres esta geração tem para com as gerações futuras.

---

<sup>579</sup> UTJ, § 2, p. 7-12; § 10, p. 57-64; § 43, p. 303-314; PL:VII, p. 257-288.

<sup>580</sup> UTJ, § 43, p. 306.

<sup>581</sup> Os incentivos fiscais incitados pelo poder público cobriam 75% do custo do investimento para *ocupar* a hiléia Amazônica.



### 3 CRISE AMBIENTAL E O BEM ÁGUA

Nesse ‘universo de crise’, a degradação ambiental assume a dimensão de um quase ‘desastre global’.<sup>582</sup> Numa situação de escassez – quantitativa e qualitativa – a problemática *dos recursos hídricos* obriga-nos a pensar sobre os desafios da nossa civilização, seja em relação à quantidade, seja à qualidade.<sup>583</sup>

Estudos internacionais<sup>584</sup> revelam que:

- a) uma quarta parte da população mundial não tem acesso à água potável,
- b) mais de a metade da população mundial carece de saneamento adequado,<sup>585</sup>
- c) a baixa qualidade da água e a falta de higiene figuram entre as principais causas de enfermidade e morte,<sup>586</sup>
- d) as inundações e as secas, a pobreza, a contaminação, o tratamento inadequado dos rejeitos<sup>587</sup> e a insuficiência de infra-estrutura representam sérias ameaças ao desenvolvimento econômico e social, à saúde humana, à segurança alimentar mundial e ao meio ambiente.

A limitação de acesso e de uso da água em quantidade<sup>588</sup> e qualidade<sup>589</sup> pode frear

<sup>582</sup> As mudanças climáticas parecem contribuir para essa evidência.

<sup>583</sup> “80% das doenças e 30% das mortes são causadas pela ingestão de água contaminada, nos países em desenvolvimento, como o Brasil. 65% das internações hospitalares e 80% das consultas médicas são motivadas por doenças causadas por águas poluídas.” (MELHORE, 1999). No Brasil, 63% das internações pediátricas e 30% das mortes de crianças com menos de um ano de vida deve-se à falta de saneamento. (MELHORE, 1999). “Uma quarta parte dos leitos de todos os hospitais do mundo é ocupada por indivíduos acometidos de doenças causadas pela falta de uma boa água.” (LEWIS, 1965, p. 16-7).

<sup>584</sup> Conferência Internacional sobre Água e Desenvolvimento Sustentável, Paris, 1998 e RDH (1999).

<sup>585</sup> Mais de 880 milhões de pessoas não têm água nem acesso aos serviços de saúde. Há aproximadamente 2,6 bilhões de pessoas sem acesso às condições sanitárias básicas (RDH, 1999, p. 22).

<sup>586</sup> Em nível global, a cada ano, aproximadamente 3 milhões de pessoas morrem por causa da poluição do ar e mais de 5 milhões morrem de doenças diarreicas causadas pela contaminação da água (RDH, 1999, p. 22).

<sup>587</sup> Por ano, são jogados 14 bilhões de quilos de lixo nos oceanos (estimativa da Academia Nacional de Ciências dos Estados Unidos, conforme *Folha de S. Paulo*, 17 de maio de 1998. Oceanos, especial, p. 7).

<sup>588</sup> Em 22 países, os recursos hídricos não chegam a 1000 m<sup>3</sup> *per capita*, nível que – aceito como indicador de grave escassez – atinge mais de 250 milhões de pessoas. Outros 18 países têm em média menos de 2000 m<sup>3</sup>, nível considerado de risco nos períodos de pouca precipitação pluvial (Relatório do Banco Mundial, 1992).

<sup>589</sup> A redução da qualidade da água tem efeito na saúde humana: em torno de 250 milhões de novos casos de doença transmitida pela água são divulgados a cada ano, causando aproximadamente 10 milhões de mortes (Gleick e Engelman, apud HOMER-DIXON, 1999, p. 67). A água é o principal veículo das viroses intestinais.

o desenvolvimento sustentável.<sup>590</sup> Como a idéia de desenvolvimento é algo desejável pela sociedade,<sup>591</sup> é oportuno fomentar os sistemas locais e nacionais de gestão sustentável dos recursos hídricos, baseados num enfoque integrado que vincule o desenvolvimento à proteção do meio ambiente natural, com a participação de todos os cidadãos e cidadãs, e no reconhecimento do valor social e econômico da água. Daí a necessidade de uma nova ética na relação entre o homem e a natureza em geral e com a água em particular, pois, em especial na América Latina, a água é um fator limitador do crescimento econômico e do bem-estar das populações. Os modelos estatais herdados da colonização garantiram o caráter de "bem público", mas não permitiram a regulação democrática de seus usos.<sup>592</sup>

No *Millennium Fórum*,<sup>593</sup> 1350 representantes de ONGs e da Sociedade Civil de 140 países elaboraram estratégias que foram avaliadas pela 55a Sessão da ONU em setembro de 2000. As propostas elaboradas pelos representantes de ONGs e das Sociedades Civis sugerem que a fim de assegurar a saúde humana globalmente, para essa e as próximas gerações, os governos devem abordar as seguintes *questões ambientais*: tratamento e prevenção do aquecimento global; lixo perigoso, incluindo materiais nucleares, químicos e biológicos; *contaminação dos suprimentos de água fresca; poluição dos oceanos*; contaminação do ar; desmatamento; e desertificação. Um acordo internacional acerca da *água pura* deve ser negociado até 2002. Nesse meio tempo, todas as nações devem trabalhar para tornar a *qualidade, a conservação e o suprimento de água pura uma prioridade da política local, nacional e internacional, implementando o método das bacias hidrográficas*. Os governos devem criar leis imediatamente para impedir o uso industrial de água onde isso ponha comunidades em risco.

Muito mais que uma simples aplicação da lei, o problema da água e da natureza requer um tratamento ético-filosófico sob a égide da igualdade equitativa na distribuição do e no acesso ao bem *água*. Os direitos à educação, à saúde, ao trabalho, às condições de vida digna e à erradicação da pobreza necessitam de instrumentos de universalização. Se

<sup>590</sup> Uma das conseqüências da escassez são as migrações, que freqüentemente ampliam os problemas sociais e econômicos das grandes cidades. "These migrations will often magnify the social and economic problems of cities." (HOMMER-DIXON, 1999, p. 166).

<sup>591</sup> A mudança é esperada para o progresso, desenvolvimento ou evolução da condição humana (BOCK, 1980).

<sup>592</sup> Bourlon e Berthon, in CPRM (1999).

<sup>593</sup> Fórum do Milênio realizado nos dias 22 a 26 de maio de 2000 na sede da ONU.

admitirmos que estamos passando por um processo de mudanças e de transformações<sup>594</sup> e que o nosso imperativo constitucional democrático (CF 88) tem pouco mais de uma década, urge que continue a construir os ideais de uma sociedade livre como pré-requisito da sociabilidade humana.

#### **4 O DEBATE ÉTICO E OS CONFLITOS RELATIVOS À GESTÃO HÍDRICA**

Quase todos os países estão passando por mudanças estruturais influenciados por fatores endógenos e exógenos. São mudanças que desafiam os paradigmas explicativos da atual realidade política e que exigem novas dimensões ético-culturais no relacionamento internacional entre os povos e no gerenciamento estratégico dos bens limitados do planeta Terra.

Dado que a viabilização dos princípios de justiça como equidade está relacionada com as circunstâncias históricas particulares, institucionais, as forças sociais e as tradições de cada povo, os graus de mudança diante dos desafios do gerenciamento dos bens comuns são distintos e diferenciados. Em alguns países falta até mesmo a noção do que seja bem primário,<sup>595</sup> que permitiria que os indivíduos pudessem na condição de cidadãos livres e iguais, responder pelo princípio da cooperação na sociedade durante toda uma vida.<sup>596</sup> Os desafios para acessar os bens primários constituem, tanto interna como externamente, dilemas de todos os países, visto que os bens da natureza disponíveis em nosso planeta são limitados. Isso gera e faz emergir novos tipos institucionais de relacionamento. A água para beber é tipicamente um bem (público, universal, de uso comum não somente da humanidade, mas também de todos os demais seres vivos) gerador de conflitos e que exige entendimentos razoáveis – universalmente compartilhados, sobre seu uso equitativo. Há evidências indicando que sua falta inviabiliza a sociabilidade humana e os compromissos intergeracionais, destruindo, igualmente, todas as formas de vida. Sob este ponto de vista, todos os povos são chamados a uma reflexão política a respeito de seus programas, e a rever suas estratégias de desenvolvimento sustentável, exigindo, principalmente que os

---

<sup>594</sup> Mudanças rápidas, profundas e intangíveis. Segundo Amartya Sen (prêmio Nobel de Economia/1998), nenhuma outra geração viveu tamanho trauma.

<sup>595</sup> Tal qual propõe Rawls.

<sup>596</sup> UTJ (prefácio, XV e § 63, p. 450).

países ricos traduzam em medidas concretas seus compromissos políticos para erradicar a pobreza.<sup>597</sup> Daí as inelutáveis e imprescindíveis transformações conceituais nos Estados-nações associadas ao gerenciamento dos bens comuns à humanidade.

BUCK<sup>598</sup> distingue entre bens globais e bens internacionais. Os *bens internacionais* são recursos partilhados por diversas nações e os *bens globais* são aqueles aos quais todas as nações têm acesso legal. Os primeiros podem ser exclusivos de algumas nações, enquanto os globais são comuns universais.

BOSSEL<sup>599</sup> refere-se ao “local issues, global relationships”. Problemas como o equilíbrio ecológico, a preservação ambiental, a proteção dos direitos humanos, a defesa do consumidor, a repressão ao tráfico de drogas, e aos intitulados crimes “transnacionais” são tão relevantes e universais quanto os sistemas previdenciários de proteção social, o planejamento urbano, a política habitacional e as demandas por lazer. Questões como a globalização, o protecionismo comercial e a intensificação das trocas mercantis têm inquestionável relevância interna em todos os países. São todos pontos centrais de governabilidade, e produzem a eficiência e a capacidade dos governos de enfrentá-los. No entanto, a governabilidade não se esgota na boa “engenharia constitucional”, dos sistemas políticos, mas inclui também a possibilidade de operá-los com eficiência na distribuição dos bens primários aos cidadãos.

*Bem público global* compreende comodidades, serviços ou recursos cujos benefícios cruzam fronteiras e afetam o planeta Terra por inteiro. São exemplos a estabilidade econômica internacional, a pesquisa global em saúde, melhoras ambientais globais ou regionais, e segurança internacional.<sup>600</sup>

Os problemas acima mencionados – o equilíbrio ecológico, a preservação ambiental, a proteção dos direitos humanos, a defesa do consumidor, os crimes “transnacionais”, a necessidade de proteção social, o planejamento urbano, a política habitacional, as demandas por lazer – sugerem a necessidade de se compreender os

<sup>597</sup> RDH, 2000.

<sup>598</sup> (1998, p. 6).

<sup>599</sup> (1998, p. 3).

<sup>600</sup> Programa de Desenvolvimento da ONU em seu Relatório do Desenvolvimento Humano de 1999 e Banco Mundial em seu Relatório de Esboço do Desenvolvimento Mundial 2000/1 – Fórum do Milênio/ONU, março 2000.

problemas nacionais/locais dentro de uma perspectiva de caráter global. São problemas desafiantes para todos os países, impostos por diversas *realidades*. Uma dessas realidades refere-se às condições ambientais cada vez mais desfavoráveis ao *desenvolvimento sustentável* de forma a atender a *equidade* entre os povos e a continuidade da vida humana com qualidade ao longo das diversas gerações.

Nas duas décadas recentes, a poluição do meio ambiente, a proliferação de armas nucleares, as mudanças climáticas, a migração, a concentração de riqueza e a violência abalaram a crença na inevitabilidade dos benefícios do progresso. A despeito dos recentes esforços para a redução de armamentos militares, a proliferação de armas e a existência de grandes arsenais nucleares continuam a ameaçar a humanidade e demais seres vivos em geral. Além da ameaça das armas nucleares, produtos químicos importantes para criar e manter o elevado padrão de vida de muitas nações, destroem a camada de ozônio que protege o planeta Terra, causam câncer e defeitos genéticos, pois são tóxicos aos seres humanos, aos animais e à vegetação.

O atual descomprometimento do Estado para com o saneamento básico causa a morte de novecentas e treze crianças por hora no mundo. No Brasil, mais de 88 milhões vivem em domicílios desprovidos de sistema de coleta de esgoto sanitário. São aproximadamente 40 milhões de crianças e adolescentes sem a segurança do tratamento dos dejetos.<sup>601</sup> Um problema de fácil solução considerando que “para cada R\$ 1,00 investido em saneamento básico, poupa-se R\$ 4,00 em medicina curativa.”<sup>602</sup> Duas em cada três (65%) das internações hospitalares de crianças de até 10 anos resultam de lacunas no saneamento básico.<sup>603</sup> É toda uma geração prejudicada pela diarreia endêmica. As políticas públicas estão mais para as aparências de obras suntuosas – elevados e pontes – do que para a coleta e tratamento de esgoto. Esgoto, por ser conduzido por via subterrânea, não dá foto nem voto.

Políticas públicas descomprometidas com os princípios da justiça como equidade na distribuição dos bens primários aos cidadãos elevam o grau e o nível de pobreza, pois para Rawls, esses bens são o que há de mais importante e necessários à condição de

---

<sup>601</sup> IBGE/98 ([www.esgotoevida.com.br](http://www.esgotoevida.com.br), da Asfamas – Associação Brasileira de Materiais e Equipamentos para o Saneamento).

<sup>602</sup> Wilson Paseto, Diretor da ONG Água e Cidade, Curitiba (PR).

cidadãos livres e iguais, e de membros normais e totalmente cooperativos da sociedade ao longo de uma vida.<sup>604</sup> Sem esses bens primários a reciprocidade torna-se remota e o estado de não-cooperação desestabiliza uma sociedade bem-ordenada. Apenas 46 países possuem índice de desenvolvimento elevado, 92 são beneficiados como um desenvolvimento médio e 34 têm desenvolvimento precário. As diferenças ameaçam com o risco de se ter países superdesenvolvidos e países que nunca se desenvolverão. É plausível afirmar que apenas algumas nações altamente desenvolvidas ameaçam o planeta Terra se elas não transformarem, já nessa geração, seus compromissos políticos em medidas concretas para o equilíbrio socioecológico dos bens do planeta Terra, cada vez mais deteriorados por insumos agrícolas (pesticidas, inseticidas) utilizados na produção de alimentos e pela concentração de bens e riqueza.

O Brasil é o quarto maior consumidor de agrotóxicos do mundo. Em 1998, o volume de comercialização do produto foi de US\$ 2,6 bilhões. No meio ambiente foram despejados 101 milhões de litros de fungicidas. Estima-se que apenas 4,9% das embalagens sejam regularmente recolhidas por serviços criados para este fim. Cerca de 56% das embalagens são enterradas pelos produtores, enquanto outras 36,6% são queimadas. Além disso, nem todo produtor rural respeita o prazo de carência entre a aplicação do agrotóxico e o da colheita. Nessas condições, o produto chega ao mercado com veneno.<sup>605</sup> Só na bacia do rio Cubatão – área de onde é captada a água que abastece a população da Grande Florianópolis – os 1,7 mil produtores da região usaram, em 1995, cerca de 32 toneladas de agrotóxicos<sup>606</sup> com redução dramática da disponibilidade de água.

Na década de 70, cada bebê nascia com 12.900 metros cúbicos de água à disposição. Hoje, essa quantidade caiu para 7.600 metros cúbicos. Sob o ponto de vista do consumo, a indústria e serviços consomem 23%, a agricultura 69% e o consumo doméstico 8%, sendo que 75% da água consumida nas residências é utilizada para uso pessoal. Paradoxalmente, um terço da população brasileira não tem acesso a redes de água, embora o Brasil detenha 14% do total de reservas de água do nosso planeta. Se o consumo total de água em nosso país fosse dividido por habitante, cada brasileiro seria responsável pelo

---

<sup>603</sup> BETING (2000d).

<sup>604</sup> UTJ, prefácio, XV e § 63, p. 450. Esses bens primários são os direitos, as liberdades, as oportunidades, a renda, a riqueza e a auto-estima.

<sup>605</sup> O MAIOR (2000).

consumo de 200 litros diários.<sup>607</sup>

Condições ambientais desfavoráveis – degradação da qualidade e escassez<sup>608</sup> da água, por exemplo – e a injusta distribuição dos bens tanto naturais quanto dos bens socialmente produzidos, impedem o desenvolvimento humano. A qualidade da água<sup>609</sup> disponível<sup>610</sup> no planeta Terra pode ser considerada um desses bens essenciais. O desenvolvimento humano é proporcional à quantidade de água disponível, cuja escassez é responsável pela desigualdade distributiva não só geológica, mas, principalmente política.

Esse elenco de fatos e eventos, das ações de homens e da omissão das instituições, sugere que a água é um bem em disputa<sup>611</sup> e que pode influenciar na produção de bens e serviços. Se o modo de utilizá-la contribuir para fazer fracassar a cooperação social, por prejudicar o bem comum, o poder sancionário do Estado deve intervir de modo a garantir que as instituições públicas se encaixem num sistema<sup>612</sup> capaz de transmitir, confiança em função da regularidade da justiça na proteção do meio ambiente. *Sistema* subtende eficácia na aplicação dos princípios da justiça como equidade. A eficácia corresponde aos meios e aos procedimentos sob a responsabilidade do Estado para definir políticas públicas de defesa e preservação do meio ambiente para que “todos” tenham na água um bem de uso comum e essencial à sadia qualidade de vida. A considerar o número de mortes já mencionadas, há bem pouca preocupação do Estado e do Poder Público brasileiros em preservar a água para as presentes e futuras gerações, conforme o que prevê a Constituição de 1988, art. 225, em vigor.

A responsabilidade da fiscalização cabe ao Estado, e é definida na Lei 7.802/98

<sup>606</sup> Projeto Cubatão, em AGROTÓXICOS (1999).

<sup>607</sup> PROTEÇÃO (1999).

<sup>608</sup> Se não estivéssemos “em situação de escassez”, não haveria necessidade alguma de adotar a lei 9433/97 e as regulamentações posteriores (CAUBET, 2000).

<sup>609</sup> “We must preserve and, where possible, restore the integrity of natural systems – soils, water, air, and biological diversity – which sustain both economic prosperity and life itself.” (Desenvolvimento sustentável e a Política dos Estados Unidos, in DALY, 1996, p. 13).

<sup>610</sup> “In 1962 13 per cent of dwellings in Paris had no running water, neither did 10 per cent of those in the centre of Tokio and in the Soviet Union at the beginning of the 1960s 62 per cent of urban housing had no water supply of its own.” (PONTING, 1991, p. 350).

<sup>611</sup> Disputa exemplificada nos constantes atritos entre israelenses e palestinos na disputa pelas nascentes de água nas Colinas de Golã. A falta de água afeta diretamente a agricultura e pode gerar carência de alimentos no futuro. A China, país que tem a maior agricultura irrigada do mundo, brevemente será obrigada a reduzir em até 25% a produção de alimentos por falta de água. (Instituto Biguá, [sitedagua@sitedagua.com.br](mailto:sitedagua@sitedagua.com.br)).

<sup>612</sup> PL:I:§ 1, p. 258.

da União e na Lei 11.069/98 do Estado. Os órgãos envolvidos na fiscalização: a) a Cidasc, do comércio; b) a Fatma e a Polícia Ambiental, da área ambiental; c) a Secretaria da Saúde, da área da Saúde; d) a Secretaria da Fazenda, da área tributária; e) a Epagri, da área de treinamento e de capacitação de agricultores e o Crea, envolvido na fiscalização do exercício profissional, através da utilização do receituário agrônomo. Uma das maiores dificuldades da fiscalização é a de que essas instituições não funcionam como sistema. Cada órgão, sem levar em consideração as diretrizes que cada um pode adotar, com mais ou menos pessoal e materiais para o exercício de suas funções, exerce a fiscalização à sua maneira. No âmbito do Estado há mais uma lei federal: a de número 9.974/2000. Diz essa lei que os usuários de agrotóxicos, seus componentes e afins deverão efetuar a devolução das embalagens vazias dos produtos aos estabelecimentos comerciais onde foram adquiridos. Apesar da grande variedade de leis e instituições, o uso de agrotóxicos é indiscriminado em Santa Catarina e a falta de fiscalização se revela na venda, na aplicação e no momento em que o produto chega ao mercado consumidor.

Os conhecimentos científicos disponíveis revelam que os agrotóxicos em contato com o lençol freático poluem os recursos hídricos e tanto os produtos agrícolas sujeitos aos inseticidas e herbicidas<sup>613</sup> quanto a água consumida pela população tornam-se um risco potencial para o homem.<sup>614</sup> Se a utilização da água prejudica o bem comum e fracassa a cooperação social, os indivíduos – empresas e organizações privadas – não têm o direito àqueles planos de vida, pois se tornam irracionais e irrazoáveis, constatação que nos obriga a repensar novas formas éticas de relacionamento do homem para com a natureza, já na presente geração.

---

<sup>613</sup> Os engenheiros e agrônomos mencionam o “roundup” produzido pela empresa Monsanto. Esse herbicida pode ficar até três anos no solo, muito tempo na água sem se degradar, causando mutações em alguns seres: bactérias, minhocas e peixes. No homem, diminui o número de esteróides (relacionado aos hormônios sexuais masculinos) levando-o à esterilidade. O uso constante de agrotóxicos leva à depressão e, essa ao suicídio (Cf. Rubens Onofre Nodari, apud EXPOSIÇÃO, 2000).

<sup>614</sup> 3º Seminário Estadual de Agrotóxicos e Receituário Agrônomo, Florianópolis/SC, 26 e 27 de outubro/2000. Associação dos Engenheiros e Agrônomos Florestais de Santa Catarina.



## Gestão sustentável dos bens comuns da Terra e o contrato social

As formas e modelos usuais de gestão ambiental dão sinais de exaustão principalmente quando se confrontam necessidades sociais atuais e futuras<sup>615</sup> e suas relações com a natureza. Muito além de uma reatualização de questões ligadas ao próprio conceito de natureza e ao caráter socialmente ‘construído’ das questões ambientais, vem se impondo a necessidade de se implantar um desenvolvimento com base sustentável.<sup>616</sup> A proposta de desenvolvimento sustentável passa a ser preocupação dominante e pragmática de uma gestão integrada do meio natural e antrópico. A gestão integrada é um mecanismo antecipativo-preventivo dos riscos ambientais, sobretudo a partir dos protocolos exarados e compartilhados pelas nações no Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e da ‘Conferência Rio-92’.

A ‘crise do meio ambiente’ decorre das modalidades de desenvolvimento em sociedades em que predomina a doutrina de cunho econômico-liberal. O desenvolvimento daí resultante dificulta a internalização da dimensão ambiental no contexto das políticas públicas. Nas sociedades que adotam modelos de desenvolvimento econômico, o meio ambiente geralmente é visto de duas maneiras: a) como fornecedor de recursos naturais para as atividades produtivas e do consumo, e espaço de interações entre processos naturais e sócio-culturais; e, b) como espaço para se promover a qualidade do *habitat*.

O meio ambiente como qualidade do *habitat* corresponde à dimensão de infra-estrutura<sup>617</sup> física e sócio-institucional capaz de influenciar as condições gerais de vida das populações em termos de habitação, trabalho, recreação e auto-realização existencial. A dimensão de infra-estrutura exige que as decisões políticas públicas acerca da utilização

<sup>615</sup> “Conflicts of interest between present-oriented people and future-oriented people can become intense, even violent.” (HARDIN, 1993, p. 115).

<sup>616</sup> A sustentabilidade é uma questão de valor e de ética, como também uma questão de desenvolvimento de uma visão de sociedade sustentável física e socialmente (BOSSEL, 1998, p. 7).

<sup>617</sup> “The infrastructure provides essential services to the *social system* and provides the facilities and possibilities for *individual development*. Quality and richness of the infrastructure depend on the productive power of the *economic system*, and on the efficiency and performance of the *government system*. The infrastructure system has a major impact on the *environment and resource system* by its use of land, waters, and atmosphere, and the waste absorption capacity of ecosystems.” (BOSSEL, 1998, p. 115).

espacial do planeta Terra sejam compatíveis com a capacidade de suporte<sup>618</sup> do sistema ecológico, decisões essas a cargo das sociedades. Exige-se esse equilíbrio na definição das políticas públicas, pois se sabe que “a poluição do ar, da água e do solo se espalha muito além das limitações de um aglomerado humano e afeta continentes inteiros”,<sup>619</sup> destruindo a capacidade regenerativa de ecossistemas em outras regiões geográficas próximas ou distantes.<sup>620</sup>

Por estar a cargo das sociedades, e não desígnio de entidades externas ao homem, a definição das políticas públicas ambientais, não tem propriamente uma homogeneidade quanto à sua definição, implementação e execução. O fato básico é que o justo e o injusto na distribuição de encargos e obrigações estão sempre em disputa. O panorama, então, é de que as questões do meio ambiente têm sido analisadas e percebidas de forma divergente no meio científico, conflituosa no movimento socioambiental e, muitas vezes, tratadas de maneira negligente e tardia, tanto pela esfera governamental quanto pelo setor privado. A busca de subsídios políticos e de regras normativas para sustentar procedimentos racionais e razoáveis no gerenciamento dos bens comuns da Terra, em ambientes de economia competitiva e globalizada, com repercussões e desafios locais, tem, entretanto, no contrato social rawlsiano uma proposta frutificadora e consistente para uma sociedade democrática *bem-ordenada*.

Ao considerar que as decisões na definição das políticas públicas estão a cargo de pessoas, a visão contratualista rawlsiana prioriza o homem em sociedade. No contratualismo rawlsiano estão incluídos certos deveres que os cidadãos assumem em sociedade. Esses deveres consagram a preservação dos direitos dos demais cidadãos, a obediência às leis, a cooperação para que os contratos sejam cumpridos por eles, e a defesa da comunidade. Os poderes geralmente são exercidos por delegação, são representados pelos sujeitos representativos para o governo que visa ao bem de todos os cidadãos, numa estrutura básica da sociedade, que é a sua finalidade, como é a finalidade do governo. Assim, é dever de todos os cidadãos colocar seus poderes morais a serviço da comunidade.

<sup>618</sup> Tradução livre de *Carrying Capacity* em Daly (1991) e BOSSEL (1998, p. 120). *Carrying Capacity* pode ser definido “as the maximum number of people that can be supported sustainably in a given area, at a given material standard of living, and with a given resource production and utilization technology.”

<sup>619</sup> BOSSEL (1998, p. 119). (Tradução livre de “Air, water, and soil pollution are not limited to conurbations. They spread over, and affect whole continents, ...”).

Rawls nos oferece, então, a teoria do contrato social no âmbito de uma sociedade<sup>621</sup> democrática e bem-ordenada.<sup>622</sup> De acordo com Rawls, uma sociedade bem-ordenada regulada por uma teoria da justiça torna-se um bem social por incentivar a cooperação<sup>623</sup> e efetivar o exercício da cidadania.<sup>624</sup> O entendimento ético está, então, subordinado ao contrato que pessoas morais, livres e iguais fazem entre si e cumprem publicamente.

A questão ambiental vem se constituindo num tema central da contemporaneidade. Analisada sob diferentes perspectivas – social, filosófica, econômica, ecológica, ética<sup>625</sup> – vem desafiando a matriz da organização da sociedade contemporânea, levando teóricos e ambientalistas a problematizar teorias e conceitos vigentes, dentre eles o *desenvolvimento sustentável* segundo o qual: a) toda a forma de vida é única e merece ser respeitada, qualquer que seja a sua utilidade para o homem, b) deve se atender às necessidades e aspirações da presente geração sem comprometer a possibilidade das gerações futuras, e c) deve se garantir a equidade e a responsabilidade intergeracional.<sup>626</sup>

A essência desses conceitos assinala que o desenvolvimento sustentável somente pode ser obtido se cada geração responsabilizar-se pela proteção contínua do meio ambiente e do ecossistema para as gerações futuras, e se a pobreza mundial e outras iniquidades forem erradicadas.<sup>627</sup> Os princípios e as diretrizes respeitados na solução dos problemas ambientais têm sido enriquecedores para a compreensão da relação homem-natureza, emergindo daí uma renovação no debate ético-filosófico-ambiental, de profundo

<sup>620</sup> Exemplo: a poluição dos rios com a mineração em Santa Catarina nas cidades de Criciúma, Urussanga e Siderópolis afeta a atividade pesqueira na Lagoa do Imaruí, em Laguna.

<sup>621</sup> LOP:§ 5, p. 157.

<sup>622</sup> UTJ, § 35, p. 239 e § 76, p. 551; PL:I:§ 6, p. 35. Sociedade bem-ordenada é a terminologia adotada por Rawls para representar as instituições de governo reguladas por uma teoria da justiça.

<sup>623</sup> PL:I:§ 3. P. 15-6.

<sup>624</sup> LP:V:§ 7, p. 197.

<sup>625</sup> OST (1995); ACEDO (1999); AUERBACH (1995); BARRY (1977); BOSSEL (1998); FELIPE (1996); GOWER (1992); JONAS (1980); OUR COMMON FUTURE (1991); PASSMORE (1980); RAWLS (1991 e 1993); WISSENBURG (1997); PONTING (1991); DALY (1996); COOPER e PALMER (1992); PARFIT (1984), entre outros.

<sup>626</sup> UN (United Nations) Conference on the Human Environment – UNCHE (Estocolmo, 1972); UN General Assembly of the World Charter for Nature (1982); Brundtland Report; Conferência Internacional sobre Água e Desenvolvimento (Dublin/Irlanda); UN Conference on Environment and Development – UNCED – (Rio de Janeiro, 1992). A Conferência de Dublin estabeleceu alguns princípios fundamentais para a utilização sustentada das águas e para a conservação para as futuras gerações. Esses princípios foram adotados pela Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD – Rio 92 no capítulo 18 da Agenda 21).

<sup>627</sup> Princípio oitavo da declaração que corresponde às recomendações do WCED, no Brundtland Report (1987).

significado na recente história intelectual do Ocidente,<sup>628</sup> por rever paradigmas até então consagrados.

Com tal linha de raciocínio a sociedade política rawlsiana é um sistema de cooperação concebido para promover o bem dos que dela fazem parte. Mas ressalva que o melhor sistema de distribuição de bens depende das circunstâncias, instituições e tradições históricas de cada povo<sup>629</sup> na definição de sistemas de regulação de seus bens sociais primários. Antes, porém, de verificar a plausibilidade da teoria da justiça para os bens da natureza, é necessário conhecer as características socioculturais da tradição institucional brasileira, na perspectiva de uma sociedade bem-ordenada.

---

<sup>628</sup> NASH (1989).

<sup>629</sup> UTJ, §, 43, p. 310. A idéia do resgate histórico, em que a sociedade é percebida ao longo do tempo, também é defendida por DaMATTA (1986, p. 38).

# CAPÍTULO III

## A HERANÇA SOCIOCULTURAL NA POLÍTICA BRASILEIRA

### 1 INTRODUÇÃO

Questões relacionadas à concepção de bens e a responsabilidade do Estado em garantir e distribuir bens públicos aos cidadãos, numa sociedade de cooperação, de uma geração à seguinte, no dizer do próprio Rawls, dependem das “circunstâncias, instituições e tradições históricas” de cada povo.<sup>630</sup> À luz das circunstâncias históricas e culturais verificar-se-á a plausibilidade contratualista da sociedade bem-ordenada rawlsiana na República Federativa Constitucional Brasileira, pois consciente ou inconscientemente, nosso comportamento coletivo face às instituições são fruto da forma pela qual aprendemos a ver o mundo e o reproduzimos em nosso cotidiano.

O *comportamento coletivo* na fase adulta de um cidadão é influenciado, em grande parte, pelos diversos modos através dos quais cada sujeito adquire, aprende e compartilha da cultura que garante a vida e o bem-estar no âmbito familiar<sup>631</sup> (pais, irmãos, irmãs e demais membros) e pelo modo como tem acesso aos bens primários no âmbito da estrutura básica da sociedade (a constituição, as instituições econômicas e sociais, o mercado competitivo, a propriedade e a família). Tanto os princípios como as relações mútuas, que se estabelecem entre os membros da sociedade determinam os fundamentos da sociedade bem-ordenada, para realizar os valores da liberdade e da igualdade equitativa. Essas instituições são requisitos indispensáveis à formação da personalidade *moral* do

---

<sup>630</sup> UTJ, § 43, p. 310.

<sup>631</sup> Rawls entende que na família monogâmica o princípio de maximização da soma de vantagens é rejeitado.. Os membros de uma família geralmente rejeitam ganhar a não ser que possam fazê-lo para promover os interesses dos outros (UTJ, § 17, p. 113).

cidadão, bem como à aquisição de seu próprio senso de justiça.

O *senso da justiça* é adquirido gradualmente, praticado continuamente à medida que os jovens vão crescendo. O desenvolvimento de hábitos “bons” ou de “uma forma correta” desde criança nesta geração, no que respeita à distribuição dos bens públicos e comuns de forma justa, norteará a forma e o modo como tratamos a geração atual (nossos ascendentes – família dos pais/mães, avôs/avós) bem como os nossos descendentes – filhos (as) e netos (as). Exercitar desde criança os cidadãos em atividades que os levem à prática da justiça é a intenção de todos os legisladores,<sup>632</sup> mas, sobretudo, uma condição necessária à perpetuidade da sociedade política.<sup>633</sup>

Uma das características da *sociabilidade humana* é a de dar continuidade à espécie biológica (vida), que não se dissocia dos aspectos intelectuais e morais, visto que o legado de uma geração a outra se dá tanto de capital real (fábricas, máquinas, recursos financeiros e naturais, água, ar, segurança, saúde) quanto de “conhecimentos e cultura”, bem como de “técnicas e habilidades que possibilitam as instituições justas e o valor eqüitativo da liberdade.”<sup>634</sup> Os adultos criam laços com pessoas e instituições de acordo com a partilha dos bens primários e de como acontece a interação interinstitucional. A idéia básica de Rawls, ao analisar a formação desses laços é a da reciprocidade, uma tendência a retribuir na mesma moeda os benefícios recebidos, fato psicológico fundamental para o funcionamento das sociedades. Sem ela nossa natureza torna-se muito diferente, e a cooperação social frágil, se não mesmo impossível, pois uma pessoa racional não fica indiferente diante das coisas que afetam o seu *bem*. Para Rawls, esse bem se expressa em um plano racional de vida razoável, regulado pelo senso de justiça.<sup>635</sup> *A pessoa não fica indiferente*, mas se seu plano racional de vida não se efetiva pela inexistência de práticas justas na EBS, bem como pela desconfiança generalizada, falta de liberdade e oportunidades – a indiferença transforma-se em ódio ou aversão, podendo manifestar-se pela não-cooperação social, que geralmente dá origem à indiferença para com a vida social, e à violência.

Os estágios do desenvolvimento psicológico para aprender sentimentos morais

<sup>632</sup> EN:1103b, p. 36.

<sup>633</sup> UTJ, § 70, p. 513 e § 74, 543.

<sup>634</sup> Id., *ibid.*

não são inatos ou determinados por mecanismos psicológicos,<sup>636</sup> raciais ou localização geográfica. Junto com a formação da personalidade dos brasileiros, na perspectiva desta tese, os estágios do desenvolvimento psicológico serão melhor entendidos a partir das circunstâncias históricas,<sup>637</sup> ou seja, da constituição e formação das instituições e ideologias formadoras do jeito de ser brasileiro.

Mas como se manifestam esse sentimento e esse senso comum acerca da justiça, considerando-se aspectos étnicos e a formação cultural brasileira? Essa situação pode ser analisada numa perspectiva histórica étnico-racial, institucional e legal do Brasil.

## 2 OS TRAÇOS INSTITUCIONAIS DA COLONIZAÇÃO PORTUGUESA NA SOCIEDADE BRASILEIRA

Nossa etnia, predominantemente mediterrânea,<sup>638</sup> desempenhou um papel decisivo na origem da civilização ocidental, está ligada à idéia de Mãe como arquétipo, e, é portadora de um *logos* patriarcal com base em três povos: 1) nos semitas (judeus, cristãos e muçulmanos) como porta-vozes do Deus único e sua lei moral; 2) nos gregos com sua filosofia, na conjugação do Belo e do Verdadeiro; e 3) nos romanos que nos legaram a idéia de cidadania livre dentro do Império e da Lei. Esta matriz, segundo Penna, nos legou alguns traços comuns no Brasil: características de temperamento, índole e maneira, em uma cultura com certos hábitos e modos, bem como um tipo de afetividade dominante, intuição vivaz, dom musical e lúdico, propensão artística, esteticismo antiintelectual e pendor cordial e erótico.<sup>639</sup>

Penna observa, também, que criamos alguns mitos em torno da natureza (o do paraíso, o do inferno verde e o do eldorado)<sup>640</sup> que marcaram profundamente nosso modo

<sup>635</sup> UTJ, § 75, p. 549 e § 76, p. 552.

<sup>636</sup> UTJ, § 75, p. 550.

<sup>637</sup> UTJ, § 43, p. 310.

<sup>638</sup> PENNA (1999, p. 186).

<sup>639</sup> Numa sociedade erótica, as emoções predominam nas relações entre os indivíduos. PENNA (1999, p. 186), descrevendo o comportamento das personagens em *Gabriela, Cravo e Canela* de Jorge Amado, diz que predomina em nós a lei pessoal, a lei da amizade e da honra. *Gabriela* pode ser interpretada, segundo o mito da natureza, como o feminino confundindo-a com a natureza e seus mistérios.

<sup>640</sup> PENNA (1999, capítulo III). A abordagem de Penna é psicanalítica, com análise sociopolítica. Ou seja, centra a problemática na matriz dos arquétipos, mas interpreta, quase sempre, sociopoliticamente. HOLANDA (1959) faz uma análise do ponto de vista "sociocultural".

coletivo de com ela relacionar-nos. Os três mitos sobre a natureza sugerem, para o autor, duas noções: a da abundância (basta saber *explorá-la*) e a da imaturidade política na relação homem-natureza. Nesse ambiente mitológico e com essas noções, formamos as instituições na EBS. Vivemos de forma *relacional* com a natureza,<sup>641</sup> ou seja, um *Brasil natureza* e não um *Brasil sociedade*. Essa visão edênica da natureza se manifesta em nossa cultura em poesia, prosa e símbolos:<sup>642</sup>

“Um pedacinho de terra perdido no mar (...) jamais a natureza reuniu tanta beleza (...)”<sup>643</sup>;

“País tropical, abençoado por Deus e bonito por natureza”<sup>644</sup>;

“Quem vem para a beira do mar nunca mais quer voltar”<sup>645</sup>;

“Deitado eternamente em berço esplêndido”<sup>646</sup>;

“Brasil, nossas verdes matas (...) cachoeiras (...) Terra azul de anil  
...”<sup>647</sup>;

A natureza, por termos dela uma visão edênica, raramente a discutimos politicamente. A não-discussão da natureza de forma racional e política estabelece uma rígida demarcação de fronteiras entre os mundos social e natural, criando uma hierarquia de domínio do homem sobre ela. É um sistema que opera e se justifica nos próprios *costumes de berço* de nossa educação em geral que permitiu praticar, no período da escravidão, abusos sexuais contra e com criados (as) e escravos (as), surrar escravos, maltratar animais domésticos, capturar e matar animais selvagens, desmatar e queimar florestas e campos, entre tantas outras práticas ainda hoje vigentes no Brasil.<sup>648</sup>

Dos portugueses recebemos, em larga medida, a matriz de nossas instituições.<sup>649</sup> Resultante das posturas notadamente individualistas dos colonizadores (portugueses e espanhóis) derivam outras características da vida social, tais como a “tibieza das formas de organização, de todas as associações que impliquem solidariedade e ordenação entre esses

<sup>641</sup> DaMATTA (1993, p. 99).

<sup>642</sup> Na Bandeira Nacional, por exemplo, o verde representa as riquezas vegetais, o amarelo-ouro, as riquezas minerais e o azul a paz e a esperança.

<sup>643</sup> Canção “Rancho de Amor à Ilha” (Cláudio Alvim Barbosa, “Zininho”, poeta).

<sup>644</sup> Jorge Ben, cantor.

<sup>645</sup> Adriana Calcanhoto e Dorival Caymi (cantores), CD.

<sup>646</sup> Letra do Hino Nacional Brasileiro. Também título do livro de PENNA (1999) “Em Berço Esplêndido”.

<sup>647</sup> *Aquarela brasileira* de Fernanda Abreu, CD.

<sup>648</sup> PENNA (1999, p. 245); DaMATTA (1993).

<sup>649</sup> HOLANDA (1995, p. 40).



povos”, paralelamente à idéia de que “em terra onde todos são barões não é possível acordo coletivo durável, a não ser por uma força exterior respeitável e temida.”<sup>650</sup> Sérgio Buarque de Holanda também vislumbra na psicologia desses povos uma invencível repulsa a toda moral fundada no culto do trabalho.<sup>651</sup> “O que o português vinha buscar era, sem dúvida, a riqueza, mas a riqueza que custa ousadia, não riqueza que custa trabalho.”<sup>652</sup> Predomina nesses povos o princípio do *aventurismo* ao invés do princípio do trabalho. Por meio do *aventurismo* se materializa a ânsia de prosperidade sem custo, de títulos honoríficos, de posição e riquezas fáceis. Seu ideal maior e sua razão de viver, é “colher o fruto sem plantar a árvore”.<sup>653</sup>

Se associarmos a idéia de individualismo exacerbado e desejo de riqueza fácil, de colher sem plantar, parece absolutamente seguro e pertinente afirmar que os que vieram para colonizar o Brasil, não pretendiam aqui fixar raízes. Vinham apropriar-se do que podiam e iam-se embora o mais rápido que conseguissem. O lema era: enriquecer e não se estabelecer.<sup>654</sup> A motivação dominante a impulsionar a expansão marítima e a colonização do Novo Mundo não era contemplar ou aprender mais sobre terras e povos desconhecidos e sim deles “extrair o máximo de vantagens e tesouros.”<sup>655</sup> Assim, sem fixação na terra, tornou-se remota e impraticável a *estruturação de formas organizativas que possibilitassem o crescimento de uma coletividade próspera e produtiva*. Ou seja, não se *praticou*, politicamente, as “virtudes” necessárias ao desenvolvimento da sociabilidade humana. Nosso princípio civilizatório poderia muito bem ser descrito da seguinte forma: “Que cada um tire vantagem de tudo que esteja a seu alcance, o mais rapidamente possível.”<sup>656</sup>

Em não se desenvolvendo a solidariedade – muito menos qualquer tipo de reciprocidade contratual, o princípio formador da sociedade brasileira era e, em parte, ainda é, uma força inimiga do mundo e da vida política. “A autarquia do indivíduo, à exaltação extrema da personalidade, paixão fundamental e que não tolera

<sup>650</sup> Araújo (apud CARDOZO, 2000, p. 24). Idêntica tese é defendida por HOLANDA (1995, p. 31-40).

<sup>651</sup> HOLANDA (1995, p. 38).

<sup>652</sup> Id., p. 49.

<sup>653</sup> CARDOZO (2000, p. 23-26).

<sup>654</sup> ARAÚJO, Emanuel. *Teatro dos vícios*. São Paulo: José Olympio, 1993 (apud CARDOZO, 2000, p. 24).

<sup>655</sup> MESGRAVIS e PINSKY (2000, p. 9).

<sup>656</sup> CARDOZO (2000, p. 25).

compromissos”,<sup>657</sup> só pode levar à renúncia dessa mesma personalidade com vistas a um bem maior, o *bem político público*, em cujo respaldo os cidadãos livres e iguais reconhecem o dever de civilidade de uns para com os outros, o dever de dar aos cidadãos razões públicas para ações políticas de cada um no âmbito do público,<sup>658</sup> desenvolvendo uma moralidade entre as pessoas quanto aos interesses em disputa, ou seja, quanto à distribuição equitativa dos bens escassos.

Na voz de Gregório de Matos<sup>659</sup> (o “poeta maldito”) em seus poemas satírico-eróticos, lemos, barrocamente, os costumes sociais do Brasil setecentista.

“Pagamos, que o tal jumento,  
isento de mãos guadunhas,  
não furtasse pelas unhas,  
senão por consentimento:  
e que os quatro vezes cento,  
que se vieram trazer  
ao seu capitão mulher,  
porque o pão suba mais dez,  
não foi furto, que ele fez,  
mas deu jeito a se fazer”.

Os versos mencionam o comportamento do governador Antonio Luiz que se apropriava do que não era seu, protegido pelo cargo que exercia, pelas leis que mandava executar e, através de impostos e outros expedientes autorizados por lei, retirava uma parte para si. O mesmo ocorria com o poder religioso ao favorecer-se e aproveitar-se de sua posição na escala de poder colonial:

“Como ser douto cobiça,  
a qualquer Moça de jeito (...)  
não só favorece a parte,  
mas toda a prosápia má,  
se justiça lhe não dá,  
lhe dá direito, que farte.”<sup>660</sup>

Essa herança colonial, que se estende pela República Velha e Nova, é negativa e de débito com a “coisa pública”. Público e privado confundem-se nas idéias e na práxis de

<sup>657</sup> Segundo HOLANDA (1995, p. 39).

<sup>658</sup> CP (1999, p. 617).

<sup>659</sup> MATOS (Antologia, 2001, p. 73).

nostros administradores e políticos. Os casos de corrupção, suborno, desvio de verbas públicas, extorsão, evasão fiscal faziam e fazem parte do nosso cotidiano.

### 3 NOSSA HERANÇA COLONIAL

A composição familiar ou a *grande família* colonial é referência para se entender a não-justiça intergeracional. A família colonial não é apenas uma unidade elementar de pais e filhos. A família, desde o *clã fazendeiro*,<sup>661</sup> comporta o núcleo formado pelos parentes legítimos mais próximos e respectivos cônjuges – e mais uma névoa incalculável de filhos bastardos, irmãs e irmãos solteiros, concubinas, tias e tios velhos, sobrinhos, primos pobres, afilhados, fâmulos, empregados domésticos, escravos, aderentes, agregados e clientes de toda idade, espécie e cor. Nesta grande família ocorrem os casamentos de amor ou conveniência, lutos, heranças, adultérios, conquistas, ciúmes e mais traições, brigas domésticas, intrigas, vendetas, reconciliações e uma quantidade indescritível de outras relações.<sup>662</sup>

Neste ambiente colonial os agentes e os funcionários públicos, juízes,<sup>663</sup> prefeitos, oficiais de polícia, coletores de impostos e administradores da coisa pública em geral, presos ao sistema do qual dependem, também apadrinhados do *coronel*, literal ou metaforicamente falando, devem-lhe o emprego e outras benesses. É verdade que temos eleições e um avanço significativo nestas relações. Mas a ocupação de postos públicos, tradicionalmente sob controle de fazendeiros e coronéis<sup>664</sup> – Presidente dos Tribunais de Contas, Delegados da Polícia e da Receita Federal, controle aéreo e marítimo – continua com a *grande família*.

Uma das conseqüências desta matriz colonial, em termos de padrões de conduta social, revela-se na formulação das leis e na jurisprudência brasileira assentadas no subjetivismo personalista. O que importa não é o ato em si, mas a intenção e a

<sup>660</sup> Id., p. 85.

<sup>661</sup> Oliveira Vianna apud PENNA (1999, p. 207).

<sup>662</sup> Os casos Collor (impeachment), Nicolau dos Santos Neto e Pitta só vieram a público por questões familiares. Idem para as acusações contra o Presidente do Senado até 2000, senador Antonio Carlos Magalhães.

<sup>663</sup> O ex-juiz do Trabalho Nicolau dos Santos Neto jamais fez um concurso público.

<sup>664</sup> Denominações e terminologias atualizadas.

personalidade do sujeito. Uma leitura que se faz desta jurisprudência é a de que não se julga o ato, mas as condições emocionais que cercam as pessoas. À época colonial já se defendia que o Código Penal devia defender “tratamentos diferentes para indivíduos diferentes”. Se hoje esta regra não está expressa no código, a prática das instituições confirma tratamento diferenciado na maioria das instituições quando da distribuição dos bens e serviços públicos<sup>665</sup> aos cidadãos menos beneficiados, e de seu acesso aos cargos e funções melhor qualificados.

Impossibilitados de submissão ao domínio da lei, complementamo-la com “elos de família, amizade e compadrio, temperando a dureza das carências econômicas e mesmo da exploração do trabalho, com a ética da hospitalidade da comida e dos abraços comovidos.”<sup>666</sup> Nesse sentido a saída teórica, produzida no Brasil, para se fugir das práticas das leis universais, traduz-se na expressão “democracia racial” de cunho familiar e relacional.

“O peculiar da vida brasileira parece ter sido, por essa época, uma acentuação singularmente enérgica do afetivo, do irracional, do passional, e uma estagnação, ou antes, uma atrofia correspondente das qualidades ordenadoras, disciplinadoras, racionalizadoras. Quer dizer, exatamente o contrário do que parece convir a uma população em vias de organizar-se politicamente.”<sup>667</sup>

É uma leitura que justifica a ampliação, no âmbito institucional, das desigualdades, e impede que a população não-branca (“mulata”, afro-descendente, “parda”, “cafuzo”), não as perceba como classificatórios e diferenciadores. Os termos “mulata”, afro-descendente, “parda” e “cafuzo” carregam consigo uma carga de submissão, induzindo essas populações a um destino pré-determinado de cidadãos menos favorecidos. Ou seja, impedidas de desenvolver sua personalidade moral, espera por um “pai” político. Vilipendiadas já pelas agressões sexuais, chibatadas, pelourinho, fome, migrações, péssimos serviços públicos com redução da auto-estima, são agora, ideológica e subjetivamente submetidas à doutrina da *cordialidade racial*!

Nessa democracia racial há uma negação da personalidade e dos sentimentos

<sup>665</sup> FELIPE (1999).

<sup>666</sup> DaMATTÁ (1986, p. 137).

<sup>667</sup> HOLANDA (1995, p. 61).

morais de todos os cidadãos. A *despersonalização* do indivíduo se dá por duas vias: a da ideologia e a do não-reconhecimento. A primeira obscurece as circunstâncias objetivas da dominação, negando a observação dos fatos, ou encarando-os como “naturais”. Para os ideólogos é natural que uma classe tenha ou sofra sacrifícios que não são exclusivamente de ordem trabalhista, mas do corpo, da alma, do coração, da auto-estima. A elite intelectual (Gilberto Freyre capitaneando a defesa do conceito) criou o imaginário da “cordialidade” sem que a justiça fosse questionada e/ou minimamente articulada. Com tal atitude sancionou o mito da harmonia e da igualdade. A mitologia é própria do domínio, pelo medo infantil de que uma entidade externa ao indivíduo possa vir a castigá-lo. Criou-se a heteronomia e, por extensão, a infantilização de uma enorme massa de negros, mulatos, desvalidos sem direito nem liberdade. Um sonho com forte pendor religioso, portanto. O segundo motivo decorre do primeiro: a busca da harmonia e da igualdade com base na cor como elemento unificador, obnubila o reconhecimento e a subsequente condenação daqueles que teriam negado a esses cidadãos menos favorecidos a condição de pessoa.

Os termos negro, pardo, mulato – portanto, designando não um sujeito político mas “sua” cor – tornaram-se, em conseqüência disso, instrumentos poderosos de discriminação na distribuição da justiça. É discriminação avassaladora a prisão desproporcional de negros e mulatos por parte da justiça brasileira. A discriminação racial, presente até mesmo na milícia que instituiu o *regimento dos pardos*, pode ser por si só “parcialmente responsável pelas desigualdades totais de riqueza e renda no Brasil.”<sup>668</sup> Ficou famosa a expressão, certamente discriminatória, “vocês que são pardos, que se entendam” e “nós somos brancos, cá nos entendemos.”<sup>669</sup>

Estes dois fatores, devidamente articulados pela elite, sugerem o esquecimento do passado. Ocultamos o extermínio dos índios, a escravidão, e escondemos o latifúndio. Excluir o passado é negar que a ação das elites dirigentes e as instituições por elas criadas tenham a ver com a manutenção das desigualdades.<sup>670</sup> A elite brasileira sempre quer absolver-se, zerar os débitos, negar os processos de exploração das riquezas e das pessoas, fazer parecer que no passado nada tenha acontecido. A “democracia racial” e a tão propalada “cordialidade” desprezam certas possibilidades de as pessoas reivindicarem

<sup>668</sup> DASSIN (2000, p. 234).

<sup>669</sup> *Locuções Tradicionais do Brasil*, de Luís da Câmara Cascudo (1898-1986) apud SILVA (1997).

direitos e liberdades, já em sua geração e nas seguintes. É uma proposição que retira os dois elementos fundantes de qualquer agrupamento humano de uma sociedade: o tempo e o espaço social.<sup>671</sup> Agindo legalmente para todos, mas distribuindo distintamente os bens públicos no tempo e no espaço social, o Estado brasileiro desenvolve um liberalismo típico: o liberalismo à brasileira.

#### 4 O DILEMA DE SER “DESCOBRIDOR” E SER “FUNDADOR”: A NATUREZA E A LEI

A idéia de que o Brasil não foi fundado, mas descoberto, cinde-se com a concepção “naturalizada” da vida política da sociedade brasileira, concomitante à visão edênica de que esse “Brasil” estava passivamente esperando pelo seu explorador. A noção da “descoberta” transmite a idéia de exploração pacífica, enquanto que na de “fundação” predomina a idéia de que “agentes humanos, valores religiosos e instituições sociais assumem uma posição relativamente às suas ações, discutindo opções políticas e históricas.”<sup>672</sup> Segundo esse autor, nas descobertas, sobretudo nas descobertas ocasionais, “a dinâmica social é traduzida por meio de um código natural que acentua a dinâmica biológica e surge na forma das conhecidas ideologias holistas. Com isso as instituições sociais e os valores políticos ficam a salvo da discussão referente às suas responsabilidades nos processos históricos e sociais.”<sup>673</sup>

Assim, essa postura “natural”, relacionando o homem com a natureza de uma forma simbiótica, “exclui as instituições sociais, exime da responsabilidade os agentes históricos e inibe a discussão das opções políticas. Em compensação inclui etnias e subordinados como personagens de um drama social ambíguo e aparentemente sem sujeito.”<sup>674</sup> De acordo com essa mesma postura, é também “natural” que *essa gente* se comporte e seja tratada com chibatadas. De um lado a natureza se confunde e funde com uma classe (oprimida, intermediária, assalariada, subordinada e sem cidadania). De outro, uma classe – superior, de senhores – se distancia da natureza desenvolvendo a noção de

<sup>670</sup> Carvalho (2000, p. 25) in QUATRO (2000).

<sup>671</sup> RIBEIRO (2000) em *A Sociedade contra o Social*.

<sup>672</sup> DaMATTA (1993, p. 105).

<sup>673</sup> Id., *ibid*.

<sup>674</sup> Id., p. 106.

*sociedade*. Portanto, já na gênese de nossa formação política se constrói a noção de desigualdade e hierarquização.

É a idéia básica do explorador que descreve a natureza a ser explorada, naturalizando o explorado: tem-se um colonizador “descobridor” e não “fundador” de uma sociedade política. Este fundamento faz com que se forme a idéia da devastação sem limite algum como critério de domínio sobre ambos: trabalhador e natureza. A exploração não respeita direitos: nem do explorado, tampouco da natureza. Em torno deste raciocínio criam-se e desenvolvem-se as instituições da estrutura básica da sociedade brasileira – Ministério do Meio Ambiente, Conselho Nacional do Meio Ambiente, Ibama, Secretarias do Meio Ambiente, Polícia Ambiental, Floram e, em muitos casos, o próprio Ministério Público – com a finalidade de confirmar a exploração.

A matriz de *exploração* destrutiva tem conseqüências negativas já na geração presente, pois oprimindo empregados domésticos e trabalhadores, continuamos a predação e a destruir a natureza com a mesma desfaçatez de antigamente, agora (discursos neoliberais dos anos 90) com a agravante de que nossos discursos se revestem de uma hipócrita retórica igualitária. Essa hipocrisia<sup>675</sup> fica explícita no acatamento de doutrinas liberais de cunho econômico sem restrições e com entusiasmo à proteção da natureza em público, para negá-la na intimidade de nossas casas e propriedades, ou mais interpretativamente, na intimidade dos órgãos públicos, transformados quase sempre na instância do patriarcado estatal. A destruição das araucárias e da mata atlântica não teria ocorrido sem o conluio das diversas instâncias institucionais.

## 5 O LIBERALISMO À BRASILEIRA

DaMATTA<sup>676</sup> argumenta que nosso liberalismo jamais penetrou ou alterou os poderes paternos e conjugais de famílias “liberais”, cujo credo político surgia sempre da porta para fora. Podemos ser liberais na *rua*, mas conservamos nossa autoridade pelo velho e bom regime das hierarquias fundadas no respeito aos da *casa*. Um dos pressupostos liberais políticos da justiça como equidade é a universalização das leis e obviamente de sua

<sup>675</sup> DaMATTA (1993).

<sup>676</sup> DaMATTA (1986, p. 42 e 43).

validade para todos, expressão máxima do respeito público entre os cidadãos. Isto significa que na vida pública nada precisa ser escondido.<sup>677</sup> Os princípios da justiça no *liberalismo político* “manifestam, na estrutura básica da sociedade, o desejo dos homens de tratar uns aos outros não apenas como meio, mas como finalidade em si mesmos.”<sup>678</sup> Rawls não separa nem exclui a família monogâmica, mas amalgama o senso de justiça no modo de pensar o liberalismo político nas instituições criadas pelos cidadãos. Ele mantém a concepção privada de bem e a concepção política de justiça na EBS, através da qual prioriza o justo, garantido pela publicidade das ações institucionais.

O liberalismo à brasileira opera através de leis universais, sem serem públicas, e a sociedade age por normas hierarquizantes na distribuição dos bens públicos. Ou seja, esse liberalismo não se norteia pelo respeito e pela definição clara das regras que governam o mundo social e político,<sup>679</sup> sendo, assim, frontalmente oposto ao princípio liberal político de um governo constitucional que fixa de uma vez por todas o conteúdo de certas liberdades e direitos políticos fundamentais, atribuindo-lhes uma prioridade especial.<sup>680</sup> Donde resulta que nosso liberalismo fala muito mais da liberdade de comprar e vender, do que de exercer os direitos da cidadania. Ou seja, os defensores desse liberalismo só desejam o que lhes é conveniente sem obrigação e responsabilidade social e pública.

Essa prática político-administrativa torna-se uma comédia de lamentáveis conseqüências que se espraia nas instituições. O princípio de que só se justifica uma diferença na distribuição de um bem se ela vier a beneficiar os menos favorecidos (PD) – um dos argumentos fundamentais da concepção liberal rawlsiana – fica *ab initio* desprovido de qualquer possibilidade de efetivação porque, operando no âmbito da casa, o liberalismo brasileiro não acontece na fábrica, na escola, na igreja, no trânsito, nos partidos políticos e, sobretudo, na estrutura básica da sociedade.

No âmbito do governo brasileiro, este tipo de comportamento personifica-se nos presidentes da República de 1985 a 1994 que governaram com seus amigos, familiares e clientes dos respectivos núcleos regionais: Sarney foi o do Maranhão, Collor o de Alagoas e Itamar o de Juiz de Fora. Collor sacrificou sua presidência, que principiara sob signos tão

<sup>677</sup> LP:II:§ 4:2, p. 113.

<sup>678</sup> UTJ, § 29, p. 195.

<sup>679</sup> DaMATTA (1986, p. 46-7).



alvissareiros de modernização, à lealdade com cupinchas empenhados em sugar a fortuna pública ... Embora literalmente já não se tenha mais coronéis e “fazendeiros” no poder, a *constante familista* (conforme Gilberto Freyre) ainda é presente. Nessa perspectiva, a obra de Rawls deve ser apreciada a partir de uma sociedade com traços *familistas e personalistas da grande família colonial*. As famílias (ou suas sombras) são, de certa maneira, as principais fontes da desordem e da instabilidade atual na estrutura básica da sociedade. Os traços *familistas e personalistas* diferem frontalmente da idéia de *família monogâmica* apresentada por Rawls. Nesta, o princípio de maximização da soma de vantagens é rejeitado, pois seus membros geralmente recusam ganhar a não ser que possam fazê-lo para promover os interesses dos outros,<sup>681</sup> aprendendo desde criança a reciprocidade.

A *constante familiar* ou o conceito que ela agrega criam relacionamentos de afetividade. Todo afeto<sup>682</sup> entre pessoas funda-se, forçosamente, nas preferências e não no senso de justiça. Evidentemente que não excluo o afeto dos relacionamentos humanos. Como sustenta Rawls, “a afeição por pessoas tem um papel essencial na aquisição da moralidade”<sup>683</sup> ou dos sentimentos morais públicos. Certamente não foi e não é esse tipo de afeto que predomina nas instituições brasileiras, o que entre nós são relações de interesse nos círculos familiares ou de amizade.<sup>684</sup> Mais precisamente, a sociedade *familiar* é antipolítica e,<sup>685</sup> assim, contribui para o conservadorismo oligárquico<sup>686</sup> e deteriora a noção de espaço público como domínio da razão. A crítica à afetividade refere-se àquela situação em que o público atende a um fim privado individual e não à reciprocidade entre cidadãos livres, morais e iguais, fim político em sua essência.

Se, por um lado, a presença da concepção de família colonial brasileira, nas atuais instituições, pode gerar estabilidade social fundamentada nos impulsos afetivos mais profundos da psique (estabilidade que tem sido historicamente capaz de resistir a todas as

<sup>680</sup> LP:IV:§ 4:3, p. 208.

<sup>681</sup> UTJ, § 17, p. 113.

<sup>682</sup> No sentido de relações interpessoais (pais e filhos, amigos e parentes). Aqui está sendo empregado com a conotação pejorativa, pois se refere aos afetos entre “amigos” no âmbito público em detrimento dos cidadãos.

<sup>683</sup> UTJ, § 74, p. 540.

<sup>684</sup> HOLANDA (1995, p. 39).

<sup>685</sup> HOLANDA (1995, p. 82).

<sup>686</sup> PENNA (1999, p. 218).

intempéries e impactos da sorte, pois não sabemos como vivemos com tamanha disparidade de renda sem indignação moral), por outro, também, é verdade que constitui um obstáculo à elaboração de um edifício institucional democrático *racional-legal* mais avançado, mais abstrato e melhor adaptado às exigências do desenvolvimento em uma sociedade liberal contratualista. Em não havendo *contrato* público, as instituições ficam sujeitas a razões “políticas” (ou seja, considerações de ordem pessoal, do interesse clientelista dos governantes), na ordem institucional, a fim de atender preferências pessoais. Nossas instituições têm sido criadas mais para atender conveniências políticas e agradar clientes especiais – prefeitos, vereadores e diretores de repartição – de tal sorte que elas passam a formar uma corporação de troca de favores. Assim, em muitos casos, os funcionários das instituições que devem trabalhar como um sistema integrado para a distribuição de bens públicos, freqüentemente têm ciúmes uns dos outros, e a função pública torna-se um patrimônio pessoal. Desta forma, a vida política se processa através da troca de uma moeda que é sempre o interesse pessoal. Não se distingue o que é público do que é privado. O Estado se autonomiza e privatiza, passando a representar uma *cosa nostra* da qual só participa uma determinada elite patrimonialista, que se reproduz dentro do próprio aparelho estatal... e com ele se locupleta. A riqueza passa então a ser uma moeda de barganha superior à moral de uma Lei.

Este modelo familiar se estende à *jurisprudência*, dando um valor extremado ao subjetivismo personalista de forma a criar uma justiça ambígua: nem é nem deixa de ser. Ao que se pode acrescentar que nosso comportamento social é ambíguo e exclui os *desiguais*. É preciso lembrar ainda uma vez, no entanto, que em uma democracia, de acordo com Rawls, a sociedade é vista como um sistema eqüitativo de cooperação entre pessoas livres e iguais, como membros plenamente cooperativos ao longo de toda a vida. Para uma tal ordenação da EBS, histórica e descentemente, no entanto, o poder público brasileiro nunca se preparou.

Nesse sentido a prática institucional da justiça brasileira não conquistou *sócios* nas condições políticas justas para um regime constitucional. Estranhamente, uma

combinação de fatores – ora o populismo, ora o patrimonialismo,<sup>687</sup> ora o Estado de exceção – fez com que nos mantivéssemos alheios à participação política na qualidade de cidadãos livres e iguais. A histórica não-participação dá sinais de rompimento na sociedade civil com os *movimentos* em torno de temas específicos, reivindicando e conquistando espaço público para decidir os rumos políticos das comunidades.

A revisão histórica do liberalismo à brasileira sugere que a “sociedade” política brasileira, como um bem intrínseco da vida humana associada, não tem sido, em sua abrangência, um bem público, e o cidadão não pôde, ainda, constituir-se como membro normal e plenamente cooperativo ao longo de sua vida. Na lógica rawlsiana, a liberdade de participação equitativa no processo de cooperação social faz parte da natureza essencial de cidadãos vistos como sujeitos dotados de poderes (personalidade) morais. Para tanto, exige-se um grau suficiente de “virtudes políticas.”<sup>688</sup> A idéia é a de que o cidadão deve ser um membro ativo porque sem a participação ampla de uma cidadania bem-informada e vigorosa, há a tendência de as instituições políticas, embora bem-intencionadas, caírem nas mãos daqueles que procuram dominar e impor sua vontade por meio do aparato do Estado buscando, nesse afã, salvaguardar seus interesses de classe e econômicos. Subjaz, no Liberalismo Político rawlsiano, a idéia da vida associada na busca do *bem comum* guiado pelos princípios da justiça e da igualdade equitativa de oportunidades. Rawls insiste na participação do cidadão no processo de institucionalização de uma sociedade bem-ordenada, pois tal participação contribui para o desenvolvimento de sua personalidade moral e para a formação de seu senso de justiça e concepção do bem.

---

<sup>687</sup> Patrimonialista ou (neo)patrimonialista é a forma de dominação “pela burocracia e pela classe política (Schwartzman apud SEIBEL, Erni J. in **Cultura Política: e gestão pública: os limites político-administrativos para a efetivação de políticas públicas**. UFSC/CFH, Florianópolis, s.d. (reprografado). De forma sintética, o patrimonialismo é a utilização da administração pública para fins privados. Faoro (1989), referindo-se ao Brasil, diz que se trata das relações arcaicas que dominam a relação Estado-Sociedade (FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. Rio de Janeiro: Globo, 1989). Para Weber, trata-se de “uma estrutura de dominação patriarcal, ou seja, uma estrutura de dominação pela qual se exerce o poder doméstico descentralizado mediante a cessão de terras e eventualmente de utensílios a filhos ou outros dependentes da comunidade doméstica.” (WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1999. p. 238).

<sup>688</sup> LP: V: § 7, p. 254.

## 6 NOSSA HERANÇA JUDICIÁRIA

### A instituição da lei e a prática do “jeitinho” à luz da equidade

A disjunção entre o que se declara formalmente na lei e o que se faz na prática enseja a formação de um “jeito” de conduzir o bem comum fora do âmbito do público. Ao aceitar a idéia do jeitinho complementa-se, por extensão, o da malandragem<sup>689</sup> e o do pistolão,<sup>690</sup> repudiando tudo o que é impessoal em termos cívicos na gerência da “coisa pública”. A prática do “jeitinho”, por parte das pessoas como das instituições, que favorecem ou atendem a um “amigo” – burlando as regras ou princípios escolhidos na posição original – viola um pacto de confiança e promove a não-equidade e o descumprimento do principio da fidelidade em que declarações *bona fide* devem ser cumpridas.

É de reconhecimento amplamente aceito que o rompimento de um contrato público exige reparação. “Os princípios do justo e da justiça têm um certo conteúdo, e, (...) agir de acordo com eles pode ser interpretado como uma preocupação para com a humanidade, ou com o bem de outras pessoas.”<sup>691</sup> A considerar os múltiplos exemplos de descumprimento com base no “jeitinho” no Brasil, é significativo observar que o rompimento da confiança mútua não só não causa sentimento de culpa, como também não causa vergonha.<sup>692</sup> O roubo e a impunidade são apresentados como sinais de esperteza, considerando que geralmente o burlador é premiado. Se realmente existe um sistema de cooperação e os cidadãos participam, no processo, na formulação das regras públicas, exercendo suas faculdades morais, não há razão para sentir-se fraco e indigno de confiança, pois todos cumprem com essas regras. Em um sistema em que predomina o jeitinho, e, portanto a burla, os cidadãos não sentem e não percebem tal desconforto moral. Ele simplesmente desaparece de seu senso moral e, por extensão, das instituições da EBS.

<sup>689</sup> DaMATTA (1986, p. 137).

<sup>690</sup> CASTOR (2000, p. 43). “Pistolão” como ferramenta de acesso a direitos e vantagens.

<sup>691</sup> UTJ, § 74, p. 540.

<sup>692</sup> Raciocínio adaptado de TUGENDHAT (1996, p. 131) in: *A Fundamentação da metafísica dos costumes*, de Kant.

Apropriar-se da coisa pública ou dos bens comuns<sup>693</sup> de forma não-equitativa, com frequência, na cultura brasileira, é até uma atitude de inteligência louvada pelas pessoas e verbalizada nas expressões, com tom de sarcasmo: *Esteve no poder e não aproveitou? Ninguém manda não ser esperto.*

Uma pessoa sem senso de justiça “não tem certas atitudes e capacidades fundamentais que se incluem na noção de humanidade.”<sup>694</sup> O modo de funcionamento das instituições brasileiras, no que se refere ao meio ambiente e às políticas públicas, sugere que nelas a prática do senso da justiça ficou à margem da humanização da sociedade. Por conseguinte, não desenvolvem os laços de cooperação e a reciprocidade. São elementos ao mesmo tempo constitutivos de uma sociedade e indispensáveis para se estabelecer regras públicas, quando se espera que todos, sem distinção, a elas se submetam, já que influenciam determinados sentimentos sociais. O interesse dominante em sociedades não definidas por sistemas públicos de regras é sempre de grupos particulares. Em assim sendo, as instituições da estrutura básica da sociedade se tornam claramente injustas. Os interesses, se são de todos, não estão sendo levados em conta. Conseqüentemente, vivemos à deriva da instabilidade e do *mudancionismo*,<sup>695</sup> quando não dos “jeitinhos” que expressam, invariavelmente, o rompimento de contratos. Se “dou um jeitinho”, “faço a meu modo”, esquivo-me de fazê-lo de acordo com o que foi publicamente acordado como procedimento a ser adotado por todos.

Nos países “civilizados”, o rompimento dos contratos geralmente é acompanhado de ampla rejeição social. É comum que o punido seja alijado da vida pública, perca o prestígio e até mesmo tente o suicídio para fugir da execração social.<sup>696</sup> A surpresa se dá quando nada disso acontece, pois “entre consócios, cometer essas faltas tende a gerar sentimentos de culpa (relativos ao grupo) de um lado, e de ressentimentos e indignação do outro. Essas atitudes morais inevitavelmente existirão, uma vez que estejamos vinculados

<sup>693</sup> Embora a maioria das leis “ecológicas” proíba de invadir áreas públicas, driblar planos diretores, construir em mangues, dunas, área de preservação permanente, ainda assim pode-se contar com o famoso “jeitinho” e certas manobras políticas (FANTIN, 2000, p. 225).

<sup>694</sup> UTJ, § 74, p. 542.

<sup>695</sup> Expressão extraída de DaMATTA (1993) para designar a volúpia de querer mudar tudo sem se fixar em nada, principalmente nos valores e princípios gerais. A ideologia mudancionista afirma que “estamos mudando, estamos melhorando”.

<sup>696</sup> CARDOZO (2000, p. 26).

àqueles que conosco cooperam em um esquema justo (ou eqüitativo).<sup>697</sup> Em nosso país temos o inverso. Quando ocorre alguma reação social a uma denúncia de corrupção e as autoridades públicas decidem averiguá-la, espantamo-nos. O corrupto não é preso, não perde os bens ganhos ilicitamente, nem perde seu prestígio social.<sup>698</sup>

Se desde o Brasil colonial é clara a existência de redes de proteção fundadas no parentesco, nas relações de patronagem, clientelismo e amizade, determinando um princípio complexo de reciprocidade entre aqueles que exercem o poder público, é possível dizer que no atual regime democrático o sistema não é diferente. Mesmo na República vivemos longos períodos de ditadura (seja a Militar, seja a das Medidas Provisórias). O ditador é sempre o dono da coisa pública, seu maior proprietário. A distinção entre o público e o privado praticamente não existe.<sup>699</sup>

Dada a impunidade generalizada – não se exige nenhum tipo de explicação pública para aqueles atos impunes, portanto inexistente o sentimento moral – o “jeitinho” é uma forma sutil de destruição do justo e da justiça em sociedade, pois justo e justiça se fundam na “noção de reciprocidade, que concilia os pontos de vista do eu e dos outros como pessoas morais iguais.”<sup>700</sup> Quando tratamos os outros cidadãos e seus direitos e poderes apelando para a esperteza e a malandragem transformada em clientelismo, estamos dizendo que o outro é menos merecedor na distribuição eqüitativa de oportunidades. Se ao longo da história brasileira as leis não cumpriram seu *papel* – instrumental e moral – de aperfeiçoamento da excelência da vida em sociedade política, claro está que não formamos pessoas *boas* para a prática e o hábito de se viver em sociedade. Se não formamos desde a infância pessoas capacitadas a legislar<sup>701</sup> e a obedecer a lei que se propõem, seus hábitos e disposição para obedecer aos ditames da razão não foram constituídos e suas leis serão sempre só para “inglês ver”.

---

<sup>697</sup> UTJ, § 71, p. 524.

<sup>698</sup> CARDOZO (2000, p. 22).

<sup>699</sup> Id., p. 27.

<sup>700</sup> UTJ, § 73, p. 538.

<sup>701</sup> ARISTÓTELES (EN:1180b, p. 208).

## 7 JUSTIÇA INTERGERACIONAL E O JUDICIÁRIO COMO SISTEMA DE REGULAÇÃO NA DISTRIBUIÇÃO E NO ACESSO DE BENS PRIMÁRIOS

A justiça intra e a intergeracional exigem que costumes e práticas seculares de concentração de renda e bens, e de distribuição não equitativa de oportunidades sejam abolidas. Essas práticas seculares, pressupõe-se com Rawls, produzem efeitos sociais e psicológicos profundos nos cidadãos,<sup>702</sup> moldando suas necessidades e aspirações futuras. Tomando como referência a idéia da corrupção dos costumes públicos na república brasileira (RIBEIRO, 2000,<sup>703</sup> HOLLANDA, 2001,<sup>704</sup> MOSCATELLI, 2001,<sup>705</sup> DAMATTA, 1986,<sup>706</sup> PENNA, 1999)<sup>707</sup> e as esferas empresariais produtivas (RIBEIRO, 1995) a justiça intrageracional – pais/filhos/netos – e a justiça intergeracional estão longe de ser alcançadas se considerarmos as práticas passadas e presentes.

No conjunto das reformas do aparelho estatal, o judiciário não está entre as prioridades dos temas que interessam aos grupos dominantes da América Latina. Ao longo da formação histórica do Judiciário na América Latina e, em especial no Brasil, os formuladores de códigos legais raramente lhe deram muita atenção, argumentando que esse poder não distribui benefícios à população. As elites, com o apoio do povo através do populismo, consolidaram o desequilíbrio endêmico em favor do Poder Executivo em detrimento dos outros poderes, quando não da sociedade civil.<sup>708</sup> O quadro de reformas do Judiciário, na América Latina, é ambíguo, apesar dos avanços. Uma reforma no âmbito da democracia liberal exige o fortalecimento das instituições judiciárias para torná-las mais competentes, eficazes e responsáveis. Entre as instituições a serem reformuladas estão a polícia, a promotoria e a defesa pública e o sistema carcerário. Na América Latina, e particularmente no Brasil, a reforma do judiciário e da Polícia “chocou-se com as barreiras

<sup>702</sup> UTJ, § 41, p. 286; LP:VII:2, p. 311. CARDOZO (2000).

<sup>703</sup> A corrupção está no plano dos costumes *políticos* (p. 179).

<sup>704</sup> Vivemos numa estrutura congenitamente autoritária. Entrar na modernidade é nos livrarmos da oligarquia (p. 113).

<sup>705</sup> Os processos exigem uma passagem da adolescência para a maturidade de nossa cidadania (p. 250).

<sup>706</sup> Somos um povo que escolheu diversas lógicas para nortear a vida social (p. 137).

<sup>707</sup> O homem brasileiro é lúdico: leva a sério aquilo com que se diverte e faz brincadeira com coisa séria. O *homo ludens* é um homem infantil, ainda adolescente ou num estágio de pré-desenvolvimento (p. 259).

<sup>708</sup> SUTIL (2000, p. 282). Historicamente, o liberalismo brasileiro, ao contrário do liberalismo anglo-saxão, pende preferencialmente para o poder executivo, vinculando a problemática da liberdade à existência de um Estado forte. Com a Independência, chegamos mesmo a inventar um liberalismo *moderado* (BARRETO, 1982, p. 57).

da indiferença burocrática e dos sistemas consolidados. No mundo como um todo, o movimento para o Estado de Direito é amplo, mas ainda relativamente superficial.<sup>709</sup>

O Poder Judiciário, na análise de SUTIL (2000), tornou-se apenas mais um dos aparatos burocráticos dos governos latino-americanos. Ou seja, uma instituição a ser controlada pelo poder político e/ou mais uma repartição pública para a qual a elite pode indicar seus correligionários a fim de retribuir seu apoio, garantir sua lealdade e assegurar-se de que nenhuma decisão tomada pelos juízes prejudicará os interesses dos partidos políticos. No atual momento da política brasileira, é uma situação que se traduz concretamente pelo apoio dos partidos (PFL, PSDB, PMDB e outros) ao Poder Executivo para governar com medidas de exceção (Medidas Provisórias).

Durante os anos 60 e 70 – anos de domínio da ideologia de substituição de importações e do desenvolvimento centrado no Estado – nem o legislativo nem o Judiciário estiveram na linha de frente das novas estratégias para superar o subdesenvolvimento. A legislação era encarada pelas novas elites, em especial por engenheiros, economistas e cientistas sociais, como um obstáculo para a mudança, um domínio cuja influência deveria ser diminuída a fim de assegurar que não frustrasse os novos modos de organização da produção do trabalho, predominando, portanto, o econômico em detrimento do justo. O Judiciário era tão inoperante no atendimento das reivindicações trabalhistas como das ambientalistas. Os regimes militares das décadas de 60 a 80 debilitaram o Judiciário enquanto aparelho e poder independentes e soberanos na apuração das transgressões dos direitos universais do homem e do cidadão brasileiro. Para tanto, foram nomeados ministros de confiança dos militares, que reprimiram qualquer iniciativa que resultasse na limitação de suas políticas *desenvolvimentistas*.

Na maioria das vezes o Judiciário, do ponto de vista da justiça devida ao cidadão e da obrigação do Estado de oferecer-lhe os serviços, desempenhou um papel secundário mantendo, de forma sistemática, pessoas desqualificadas nos escalões governamentais para coordenar, por exemplo, programas de formação em direitos humanos. Na maioria das vezes, enfraquecido pela corrupção, o Judiciário não foi mais do que uma mera repartição

---

<sup>709</sup> CAROTHERS, Thomas. Ressuscita-se o império da lei. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 13 mar. 1998. p. 15-8.



governamental, e incapaz de fazer cumprir a lei.<sup>710</sup> É plausível deduzir que o Poder Judiciário no Brasil é impotente para aplicá-la e cumpri-la: na maioria das vezes, é refém do Poder Executivo.<sup>711</sup>

Na justiça como equidade, Rawls propõe a fixação clara de normas de procedimentos que visem garantir as condições justas de acesso aos meios de que as pessoas necessitam para realizar o plano racional de vida. A idéia de que um indivíduo ou uma classe social<sup>712</sup> ou econômica específica venham a ser privilegiados sem que do privilégio resulte benefício aos menos favorecidos, é incompatível com os princípios da justiça como equidade. Quando ela se aplica a todos os cidadãos com regularidade e de forma imparcial,<sup>713</sup> transforma-se no *estado de direito*,<sup>714</sup> regido pelo sistema jurídico, que se opõe ao “domínio do jeitinho”, pois segue o princípio segundo o qual casos semelhantes devem receber tratamentos semelhantes. Os homens não podem regular suas ações por meio de regras se o preceito não for seguido. Se as leis não são claras<sup>715</sup> em suas injunções e proibições, o cidadão não sabe como se comportar,<sup>716</sup> e, para mostrar que tem algum poder, “cria”, com “jeitinho”, soluções e procedimentos possíveis de universalização, do que resulta que também não sabe se comportar quando o Poder Judiciário brasileiro é capturado por classes específicas, inclusive pelo próprio governo. Ao Poder Judiciário brasileiro falta estrutura e cultura profissionais para promover a distribuição equitativa de oportunidades. Parece mesmo que desempenha o velho papel do Ouvidor Geral que só julgava questões relativas a “escravos, peões, gentios livres”<sup>717</sup>, pois

“Em que a justiça a resguarda? ...Bastarda  
É grátis distribuída? ... Vendida  
Quem tem, que a todos assusta? ... Injusta.  
Valha-nos Deus, o que custa,  
o que El-Rei nos dá de graça,

<sup>710</sup> SUTIL (2000). O quadro não é o mesmo em todos os países da América Latina.

<sup>711</sup> Em recente Medida Provisória, o governo procurou coibir as ações do Ministério Público.

<sup>712</sup> No Brasil, há evidências de que o “reino do social ao diabo pertence.” (Simone Weil, apud PENNA (1999, p. 218).

<sup>713</sup> “Justiça como regularidade” (UTJ, § 38, p. 257).

<sup>714</sup> As pessoas sabem que todos estão sujeitos às mesmas regras e acredita-se que isso vá ocorrer efetivamente.

<sup>715</sup> Partes significativas das “leis” no Brasil, inclusive as normas constitucionais da CF 88, são ambíguas. “Uma consulta ao nosso texto constitucional e aos nossos códigos processuais mostra que o processo judicial brasileiro opera compatibilizando princípios contraditórios.” (LIMA, 2000, p. 120).

<sup>716</sup> UTJ, § 38, p. 261.

<sup>717</sup> TAPAJÓS (1983, p.77).

que anda a justiça na praça  
Bastarda, Vendida, Injusta.<sup>718</sup>

Neste sentido, os níveis de confiança pública no Judiciário na América Latina no que concerne a distribuição de bens sociais básicos – a liberdade igual e a igualdade equitativa de oportunidades conforme propõe Rawls – são alarmantemente baixos.<sup>719</sup> Esta complexidade é amplificada quando os juízes se defrontam com temas relevantes e sofisticados da economia e do meio ambiente. Assim, por exemplo, a análise do custo-benefício e/ou das externalidades das atividades industriais na natureza<sup>720</sup> não faz parte da formação acadêmica e institucional da grande maioria dos juízes latino-americanos. No Brasil, a tradição e a cultura judiciária são obstáculos sérios naqueles casos. Além da falta de estrutura, as questões relacionadas com o judiciário se avolumam dado que parte significativa dos problemas relacionados com a natureza e, em especial, com a água, resultam de convenções, acordos e tratados regionais e internacionais, cujos protocolos são firmados por empresas que se pautam pelos princípios da economia de mercado livre.

Se considerarmos o pressuposto do *estado de direito* rawlsiano, de que as pessoas de uma sociedade bem-ordenada sabem que todos estão sujeitos às mesmas regras e acredita-se que isso ocorra efetivamente, as reformas do judiciário na América Latina (no Brasil, enquanto o Poder Executivo capturar o Poder Judiciário, as reformas não passam do nível das boas intenções) não contemplam o *estado de direito*, tampouco mencionam a idéia do *bem* numa perspectiva política, ou seja, a idéia do bem inserida na concepção política razoável de um regime constitucional compartilhada pelos cidadãos.

Certamente que há alguns avanços com a institucionalização dos *Ministérios Públicos*. Mas é temerário afirmar que significa uma revolução dos serviços judiciais em favor dos menos favorecidos. Além disso, no Brasil, conforme sugere essa tese, há pouco em comum entre os que mandam e os que obedecem. Se a instituição do judiciário se tornar mais forte e independente, além de sintonizada com os princípios da justiça como equidade, – portanto, fora do âmbito do mercado – é possível vislumbrar aos menos favorecidos a possibilidade de contar com esse fórum para suas reivindicações.

<sup>718</sup> MATOS (Antologia, 2001, p. 63).

<sup>719</sup> Buscaglia Jr. apud GARRO (2000, p.323).

<sup>720</sup> Geralmente ocorre a externalidade negativa pela produção ou consumo de um determinado bem, por um indivíduo ou empresa, que afeta diretamente os interesses de outrem. Caso típico do dano ambiental.

## 8 ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

No plano teórico da justiça como equidade todos são sujeitos de direito, independentemente de sua riqueza, pobreza, origem, etnia, classe social. A lei vale para todas as pessoas e para cada uma. No Brasil, enquanto o indivíduo é o sujeito normativo das *instituições*, a pessoa, em vários domínios (ocupando um cargo ou não na distribuição dos bens públicos), é o sujeito normativo das *situações* – e não o envolvido – neutralizando o impacto das leis *universalizadoras*.<sup>721</sup> A partir deste fato, é pertinente dizer que na sociedade bem-ordenada rawlsiana, as instituições se apresentam como guardiães dos direitos dos indivíduos, bem como dos valores éticos da sociedade. A lei nasce a partir das pessoas, da vontade popular. A desobediência à lei – e, por extensão, a qualquer regra social – será identificada por essas instituições como “transgressão moral, ruptura de um genérico e abstrato contrato social e agressão, física e moralmente genérica, aos direitos de outros indivíduos caracterizados como próximos, e formalmente iguais, que estão se esforçando para conviver com a diferença alheia.”<sup>722</sup> É uma agressão que não se dirige a um Estado distante e impessoal, mas aos *sócios* ali presentes, pois o

“espaço público aparece assim como um espaço coletivo, negociado publicamente, cuja eficácia está fundamentada no acesso universal aos bens garantidos pela lei. Em consequência, exige-se que o que é explicitado ao público seja verdadeiro, para que as opções possam ser feitas com conhecimento de causa e haja previsibilidade do comportamento coletivo. Só é válida em nível público a informação a que todos têm acesso.”<sup>723</sup>

No Brasil, os modelos jurídicos de controle social são geralmente produzidos ‘normativamente’, em gabinetes, e sua aplicação é vista como um constrangimento externo do Estado *contra* os cidadãos. As Medidas Provisórias (MPs), por exemplo, “sucedendo-se em profusão, sistematicamente repassam os custos sociais para os que não têm ‘pai nem mãe’, padrinhos ou relações com os donos do poder.”<sup>724</sup> As verdades das leis estão com os juristas e o que vale é o argumento da autoridade, em prejuízo da autoridade dos argumentos. Assim é que a obediência às leis e regras não é uma transgressão moral a

<sup>721</sup> Raciocínio abstraído de BARBOSA (2000, p. 56).

<sup>722</sup> LIMA (2000, p. 108).

<sup>723</sup> Id. *Ibid.*

<sup>724</sup> DaMATTA (1993, 159).

regulamentos explícitos e que deveriam ser facilmente acessíveis. É mais um sinal de esperteza. Absurdamente, entre nós, é “mais fácil mudar a lei do que prender um amigo.” Há uma exigência inescapável nas sociedades modernas: a obediência às leis e normas não é apenas dever do homem comum ou do João-ninguém. Ela é de todos. É o mínimo de civilidade.

Distintamente da bem-ordenada sociedade anglo-americana, no Brasil a coisa pública não é o locus da regra local e explícita, de aplicação universal, conhecida e acessível de todos. Ou seja, aplicável a todos por igual, universalmente, “que é a condição indispensável e necessária para a interação social entre indivíduos diferentes, mas iguais perante a lei. O domínio do público – seja moral, intelectual ou até mesmo relacionado com o espaço físico – é o lugar controlado pelo Estado, de acordo com suas regras, de difícil acesso e, portanto, onde tudo é permitido, até que seja proibido ou reprimido pela autoridade que detém não só o conhecimento do conteúdo, mas principalmente a competência para a interpretação correta da aplicação particularizada das prescrições gerais, sempre realizadas através de formas implícitas e de acesso privilegiado.”<sup>725</sup> Ou seja, não possuímos e/ou não desenvolvemos a noção de contrato que sugere pluralidade bem como a divisão apropriada, (e, portanto, equitativa) dos encargos e dos benefícios aceitável pelas partes. As leis são ditas universalizadoras, mas formam uma hierarquia. Quem está no topo da pirâmide (advogados, juizes, magistrados e o próprio governo) é quem tudo vê, e sua perspectiva é a única verdadeira. Os *demais* – indivíduos e pessoas – têm visões apenas parciais do conjunto. O raciocínio implícito do Estado ou de seus funcionários é o de que só vale a pena saber aquilo que poucos sabem, pois só assim se tem a garantia de obter efeitos confiáveis.<sup>726</sup> A informação à qual todos têm acesso de nada vale, pois o poder de utilizá-la em benefício próprio se difundiu entre todos.

Evidentemente é “árdua a empresa de persuadir os homens a cuidarem de seus problemas”<sup>727</sup> mas a maneira como se produz a lei no Brasil cria súditos (Hobbes) e não cidadãos (Rousseau) pois uma lei que não liga o homem aos pensamentos, às paixões, aos hábitos de cada dia, fatalmente será descumprida ou desfeita.

<sup>725</sup> LIMA (2000, p. 109).

<sup>726</sup> Crítica feita em 1517 por Erasmo de Roterdão (1466-1536), em *Guerra e A queixa da Paz*, contra o modo jesuíta de redigir contrato, deixando sempre alguma cláusula escondida, para dela fazer uso em momento apropriado, a fim de obter vantagens sobre o outro, que ignora o teor do que foi omitido.

Nesse espaço público ambigualmente definido, a forma da aplicação literal e universal das regras locais – área de preservação, matas ciliares, planos diretores de cidades, zonas urbanas e metropolitanas – convive com a tradição da aplicação particularizada das regras gerais, sempre dependentes de interpretação autorizada (SISNAMA, MMA, SDMA, FLORAM, Procuradoria Geral, Advocacia Geral da União ou um Juiz). Nossa organização judiciária e burocrática é descrita de uma forma, “mas na verdade funciona de outra maneira.”<sup>728</sup> Já a nossa tradição judiciária, de “origem colonial e ibérica, eclesiástica e católica, não é discutida, explicitada ou transformada, mas simplesmente transferida ao domínio das práticas implícitas.”<sup>729</sup> É, assim, excludente, colocando-nos na condição de cidadãos ineficientes e insuficientes e, mais rawlsianamente, irrazoáveis para pleitear direitos e responsabilizarmo-nos por nossas opções racionais, seja como usuários, seja como prestadores de serviços públicos.

“As classes populares” não tendo acesso a esse aparato jurídico, político e institucional, vivem como indivíduos sobre quem incide toda a força da lei a qual não constroem e da qual não participam e não são, portanto, cúmplices de seu cumprimento tampouco de sua execução. Quando o fazem, são considerados “caxias”, “do contra”, “reacionários”, “de fora”.<sup>730</sup> Aliás, em muitas repartições públicas, a expressão “quem manda aqui sou eu” traduz este modelo de gerenciamento excludente. Para expressar a idéia de que na distribuição equitativa dos bens e serviços, fazendo das regras uma aplicação particularizada e autorizada, o funcionário incorpora a lei e a instituição. Se assim não fosse, a devastação da mata atlântica não teria ocorrido.

## **9 O MUDANCIONISMO<sup>731</sup> REFORMISTA: LEIS E ESTRUTURA BÁSICA DA SOCIEDADE**

Em menos de um século produzimos um incontável acervo legal, e, no entanto, estamos sempre mudando para “melhorar”. Donde vem esta sede de mudança e, qual o seu significado?

<sup>727</sup> TOCQUEVILLE (1998, p. 102).

<sup>728</sup> LIMA (2000, p. 121).

<sup>729</sup> Id., *ibid.*

<sup>730</sup> Expressões utilizadas por FANTIN (2000).

<sup>731</sup> DaMATTA (1993).

Vivemos o *mudancionismo* legal e administrativo sempre procurando ajustar-nos ao que vem de fora e/ou a uma demanda interna, pois o domínio público pertence ao Estado brasileiro particularizante ou a outros membros da sociedade autorizados ou não por ele. Nem mesmo o Judiciário fica imune às intervenções particularizantes das paixões momentâneas. Ora, em Rawls “só se pode chegar a uma distribuição eqüitativa por meio do funcionamento concreto de um processo social eqüitativo ao longo do tempo.”<sup>732</sup> Só se consegue a adesão generalizada dos cidadãos se as instituições garantem a todos eles os valores políticos gerados pelos princípios liberais da justiça.<sup>733</sup> Por isso mesmo este espaço tem que ser ordenado pela *publicidade* ou transparência de seus atos.

O *domínio público* brasileiro se caracteriza por ser opaco, caótico e imprevisível, tanto da perspectiva dos cidadãos quanto da sociedade. Nessas circunstâncias, tudo pode acontecer, como, por exemplo, “reivindicar e querer tudo a que se tem direito, significando não só que reivindico aquilo que sei merecer, mas que desejo ter, substantivamente, tudo o que os outros têm e cujo conteúdo e significação posso eventualmente até mesmo desconhecer.”<sup>734</sup> A liberdade não se associa à liberdade de escolha, no espaço público, daqueles bens que foram publicamente alocados sob a égide dos princípios da justiça acordados (no *overlapping consensus*).<sup>735</sup> A lei brasileira não é elaborada a partir de um *consenso justaposto*. Ao contrário, ela é produto de uma “ciência normativa”<sup>736</sup> de controle social, cujos modelos jurídicos não têm nem poderiam ter origem “no acordo sobre os princípios de justiça celebrados em comum por todos os cidadãos razoáveis”<sup>737</sup> enquanto reflexo de seu estilo de vida. Observa-se de forma semelhante que os modelos jurídicos de controle ambiental, ainda que as leis ambientais em todas as formulações introdutórias sejam anunciadas como “amplamente discutidas pela sociedade”, resultam de formulações legais especializadas, legislativa e judicialmente.

Em contraste com esse modelo reinante no Brasil, a concepção *política da justiça eqüitativa* se dá em um ambiente político de pluralidade de idéias, assegurando a

<sup>732</sup> LP:VII:§ 9, p. 335.

<sup>733</sup> LP:IV:§ 6:3, p. 208.

<sup>734</sup> LIMA (2000, p. 108).

<sup>735</sup> O consenso justaposto consiste no acordo sobre os princípios de justiça celebrados em comum por todos os cidadãos razoáveis (LP:V:§ 5, p. 186).

<sup>736</sup> LIMA (2000, p. 108).

<sup>737</sup> LP:V:§ 5, p. 186.

democracia e constituindo uma unidade social estável<sup>738</sup> ao longo das gerações. Nessa concepção em que a pluralidade e estabilidade implicam na idéia de perpetuidade. A concepção política da justiça equitativa é uma proposta consistente para superar o modelo reinante no Brasil, pois tem como base a *cooperação* dos participantes, guiada pelas regras e procedimentos publicamente *reconhecidos* por eles que os aceitam e os têm como reguladores apropriados na condução de seu plano racional de vida. A sociedade política é, pois, um bem. É um valor intrínseco da humanidade querer perpetuá-lo ao longo das sucessivas gerações.<sup>739</sup>

A inexistência desses mecanismos de vida política em sociedade bem-ordenada nos induz ao *mudancionismo* voraz e legiferante de forma constante e interminável. Cada qual se acha no direito de formular leis para atender suas necessidades imediatas ou tirar vantagem de tudo que esteja a seu alcance, o mais rapidamente possível. O *mudancionismo* pode ser interpretado como uma fuga de nós mesmos, constituindo-se em um verdadeiro “dilema brasileiro”,<sup>740</sup> que se explica pelo sistema de governo fundado no Estado nacional moderno, liberal, individualista e igualitário no nível da ideologia. Já ao nível de práticas sociais e políticas<sup>741</sup> está subordinado a valores hierárquicos profundamente enraizados nas instituições da estrutura básica da sociedade do tipo e do período *colonial*. Assim, tem-se aí o dilema: um aparato formal e outro informal. Aqui vale o conselho de Plauto:<sup>742</sup> “pratica aquilo que pregas”. Para o caso brasileiro, o conselho merece uma reflexão complementar retratando nosso dilema: não é possível fazer o que diz a lei, nem fazer o que *alguns* fazem com a lei visto que, hobbesianamente, *alguns* dizem o que se deve fazer, mas não o fazem, embora se perpetuem no poder.

Assim vivemos, em função da dubiedade que resulta de um ordenamento legal e outro factual, o dilema de uma permanente clonagem. Ou seja, temos um Brasil *Brasil* e um Brasil *Brasil-2*<sup>743</sup> que *funciona mesmo*. O primeiro Brasil é um “faz de conta” e o segundo é de “verdade”. Ambos com o mesmo peso político, e com distintas moralidades. Temos aí duas moralidades – de *mores*, costumes – geralmente conflitantes: a da

<sup>738</sup> UTJ, § 35, p. 239 e § 76, p. 551; UTJ, § 1, p. 6 e PL:IV:2.

<sup>739</sup> LP:I:3:3, p. 58; UTJ, § 79, p. 583.

<sup>740</sup> DaMATTA (1993, p. 159).

<sup>741</sup> Conforme mencionado em *Nossa Herança Cultural*, nesta tese.

<sup>742</sup> [254-184, em *Asinária*, terceiro ato, cena III].

<sup>743</sup> RIBEIRO (2000, p. 138).

formalidade e a da informalidade. O ethos (ou mores) da aparência – moderno, liberal, individualista, formal, impessoal e igualitário – e o ethos (ou mores) do jeito, da malandragem, das manobras políticas, do apadrinhamento. Daí, uma de nossas maiores dificuldades em cumprir o contrato social. Do enunciado à aplicação da lei, seu conteúdo passa por uma mutagênese que favorece quem está de plantão e na função.

O custo de manutenção desses dois brasis – o institucional e o paralelo – é absurdamente caro, tanto do ponto de vista monetário quanto da sociabilidade humana. Correndo *em paralelo*, nossa estabilidade e confiança em nós mesmos – o bem da autoestima – ficam desgastadas e ficamos vulneráveis. Daí dizer-se que em muitas ocasiões e “situações concretas”,<sup>744</sup> ninguém deseja ser cidadão – moeda social desvalorizada – no e do Brasil.

A idéia de uma sociedade *clonada* é uma dificuldade complementar para se pensar o Liberalismo Político rawlsiano no Brasil, do ponto de vista da justiça política. Os diversos contextos levantados em DaMATTA (1993), RIBEIRO (2000), BARRETO (1982) ultrapassam as limitações das doutrinas abrangentes – moral, econômica e filosófica. Se para Rawls a democracia constitucional liberal pressupõe a liberdade e os direitos básicos de cada cidadão, no Brasil o liberalismo, no que se refere aos *direitos básicos*, guarda uma enorme distância em relação aos pressupostos de Rawls. Isso parece ser paradoxalmente contraditório dado que os enunciados das leis são universais, abrangentes e holísticos.<sup>745</sup> É como se desde a lei já não se admitisse o *princípio da diferença*. No entanto, o discurso universalizador da lei brasileira guarda uma perversidade intrínseca.

O universalismo burguês manifestou-se no Brasil como um instrumento de expressão da desigualdade dentro de uma moldura liberal. A faceta *universalizadora* expressa na formalidade e na legalidade administrativa e jurídica – por isso mesmo supervalorizada e continuamente em mudança – esconde a manutenção da desigualdade social e a *não-mudança de práticas sociais seculares* de grupos específicos. Neste sentido, nosso liberalismo meramente econômico tal qual descrito e praticado pela elite brasileira é

---

<sup>744</sup> DaMATTA (1993, p. 163).

<sup>745</sup> LIMA (2000); DaMATTA (1993); PENNA (1999); RIBEIRO (2000).



de *fachada*<sup>746</sup> (preferência exclusiva à *liberdade* sem que essa mesma liberdade venha em benefício dos menos favorecidos). A *igualdade*, um dos pilares do liberalismo político que implica em mudanças sociais, é simplesmente desconsiderada nas políticas públicas. No que tange à distribuição e apropriação dos bens primários, inclusive o *bem da vida política*, o liberalismo de fachada garante os bens, em primeira mão, à elite, depois à *massa*. Os dados acima cotejados nessa tese elucidam a idéia de que o *bem da vida política* de ser cidadãos livres e iguais, reconhecendo o dever da civilidade de uma para com a outra pessoa e para com a geração seguinte, apoiando as instituições de um regime constitucional, não é incorporado pelo *liberalismo econômico*.

Historicamente, a idéia liberal rawlsiana de Estado parece chocar-se, segundo BARRETO,<sup>747</sup> com o insuficiente tratamento da liberdade, autoridade, poder, ordem e propriedade “no pensamento do liberalismo da Independência.”<sup>748</sup> Por não termos uma tradição própria de pensamento filosófico liberal, e vivendo numa sociedade basicamente iletrada, nossa construção de Estado sempre ficou à mercê, predominantemente, das teorias políticas externas para orientar as atividades nacionais. Ora, é público e notório que os políticos só conseguem enxergar as próximas eleições e que nossa tradição político-cultural tem dificuldade em adotar valores no longo prazo. As decisões políticas nas sociedades democráticas do ocidente preocupam-se muito mais com soluções de problemas de curto prazo de tempo. A situação se agrava no Brasil por dois motivos: 1) a desconsideração dos fundamentos liberais da política pública de justiça, e 2) o *mudancionismo* das leis, embora sejam abrangentes, universais e totalizantes. Com o *mudancionismo*, mudam-se as estruturas básicas da sociedade, migrando as elites continuamente para esferas de maior ou menor poder político em um rodízio de mando que vai do privado escancarado ao privado mais reservado dessas elites.

---

<sup>746</sup> DAMATTA (1993, P.196).

<sup>747</sup> BARRETO (1982, p. 48).

<sup>748</sup> Id., *ibid.* Benjamin Constant Botelho de Magalhães (1836-1891), por exemplo, defende a premissa de que a *ordem* é indispensável ao progresso, dístico impresso na bandeira brasileira, inspirado, porém, no positivismo de Augusto Comte.

## 10 HERANÇA POLÍTICA, A SOCIEDADE BEM-ORDENADA E OS RECURSOS HÍDRICOS

A revisão histórica das políticas públicas do saneamento e da água mencionada no capítulo II dessa tese detectou no gerenciamento dos recursos hídricos, o predomínio da lógica energética precedendo as demais áreas no processo decisório sobre o uso desses recursos. A disputa pela hegemonia de poder sempre oscilou entre a matriz da produção energética e a irrigação, epicentro do Código das Águas. No controle das duas áreas de poder, os governos federal e estadual são acionistas e proprietários das empresas. Tradicionalmente os demais agentes e interlocutores passaram despercebidos e sem motivação moral para discutir os recursos hídricos. Ao nível dos sujeitos no âmbito do planejamento e da gestão desses recursos, há pouca motivação para uma atitude cooperativa e o uso sustentado dos recursos hídricos devido à dificuldade de visualização dos possíveis benefícios que tal atitude pode trazer. O relacionamento de caráter estritamente normativo entre o governo federal e estadual não tem sido eficaz.

A lei 9.433/97 menciona a possibilidade *potencial* de participação dos cidadãos na gestão dos recursos hídricos. Esperar que a sociedade civil participe ativamente e assuma o controle das bacias hidrográficas é uma experiência recentíssima na história e na prática social brasileira. Transformar *potencialidade* em *atividade* requer educação e uma estrutura básica da sociedade, compatível com a dimensão da incumbência. A Lei das Águas parece algo incômodo para o governo, pois obriga a remodelar instituições e estruturas viciadas das quais ele mesmo é parte integrante.

Os procedimentos formais são amplamente conhecidos. Mas existe uma subtilidade não expressa na Lei das Águas: a não-articulação interinstitucional na estrutura básica da sociedade. Ou seja, se o bem água é um problema de magnitude mundial, deveria haver um processo educacional correspondente de preservação e gerenciamento desses bens para que os cidadãos pudessem formar um juízo acertado sobre sua responsabilidade relacionadas com a transformação de históricas práticas predatórias em práticas de preservação por ato normativo a curto prazo. Há possibilidade de reversão dessas práticas com base na legislação? A resposta é imediata e negativamente cética: não há, pois sempre houve omissão em todas as esferas políticas e práticas sociais na sociedade brasileira a respeito dos bens públicos, cerne da cidadania. O objetivo da intervenção do Estado dever-

se-ia traduzir prioritariamente em estímulo e desenvolvimento de uma consciência patrimonial junto aos atores implicados na dinâmica da gestão das águas, respeitando sua liberdade e responsabilidade de forma pública e transparente, de modo a desenvolver no cidadão afetado uma *cumplicidade* participativa. Para tanto, não há a mínima disposição de enfrentamento porque atinge a estrutura de domínio em áreas e setores de concessão *patriarcal* do uso do recurso hídrico, exemplificado nas águas termais, subterrâneas e as destinadas à geração da energia elétrica.

Se o governo não dá exemplo de proteção das áreas de preservação, como se pode esperar uma atitude moral no uso do bem água por parte dos cidadãos quando, sabidamente, a maioria dos órgãos e das ações em áreas metropolitanas se superpõe? A simples imposição normativa de limites tem-se mostrado pouco eficaz, já que a fiscalização sem a cooperação dos sujeitos ao longo do tempo, não é, na prática, suficiente para obrigar ao cumprimento da lei. É necessário, portanto, criar condições de cooperação ativa entre os agentes do processo. Na maioria das vezes, o Estado impõe normas pouco realistas de controle ambiental levando a uma desobediência generalizada. Como observa SILVA,<sup>749</sup> “em muitos casos elas tornam-se mais deletérias ao ambiente que se quer preservar do que a própria ausência de normas.” Corrobora a idéia o fato de que no momento se cogita a cobrança pelo uso da água, e não há por parte do governo uma divulgação maciça do assunto. É um sintoma de pouca transparência cujas questões são “resolvidas” quando do surgimento de conflitos. *Mudancionismo* agrega-se, assim ao casuísmo. Para cada conflito, por sua vez, haverá que ser proposta uma “nova solução”.

Como consequência, não há esclarecimento sobre a arrecadação e seu destino. Tampouco o governo dá sinais de desejar uma *gestão patrimonial negociada*<sup>750</sup> de forma pública e transparente. Assim sendo, a desconfiança secular se generaliza, pois sabemos que taxas de uso da água, por exemplo, podem ser desviadas para equilibrar os cofres públicos de despesas “políticas” e não, tal qual propõe Rawls, para constituir uma poupança justa em que o princípio da diferença seja satisfeito e garantido o preceito constitucional de um *meio ambiente ecologicamente equilibrado e bem de uso comum do povo*, ou seja, para estabelecer instituições justas na sociedade política democrático-

---

<sup>749</sup> SILVA (2000, p. 291).

constitucional<sup>751</sup> na gestão de um bem que é de uso comum.

Nas tramitações governamentais e instâncias executivas não se observa iniciativas que expressem o desejo governamental de haver uma participação conjunta dos sujeitos representativos no gerenciamento dos recursos das bacias hidrográficas. Na perspectiva liberal da justiça pública, principalmente a da *publicidade*, em decorrência da Lei 9.433/97, deveria ser contemplada uma pauta de negociações:

- a) a divulgação de programas e projetos, serviços e obras hidráulicas e de saneamento a serem submetidos à consideração pública;
- b) o direito à informação de todos os segmentos envolvidos; e,
- c) a criação de uma instância de auditoria patrimonial da política pública sobre recursos hídricos multissetoriais.

O governo se omite, pois crê na força do mercado e nas pressões de grupos organizados trazendo uma solução e propostas. Como de costume não toma a iniciativa, pois sabe que o gerenciamento público e democrático de quaisquer bens não é regra na democracia brasileira, principalmente quando os projetos de saneamento envolvem recursos nacionais e internacionais.

A preocupação de legar às gerações futuras um patrimônio natural dentro das perspectivas da justiça equitativa em que se respeita o *princípio da diferença* na presente geração e o princípio da poupança justa (PPJ) em relação à próxima, em uma sociedade democrático-constitucional, é um dos objetivos do trabalho de *gestão patrimonial*, junto a outros objetivos mais clássicos. O problema para o Estado e para a Sociedade é que o conceito de *justiça intergeracional* não se constitui em uma linguagem compartilhada entre os diversos e múltiplos atores socioeconômicos para não dizer que é totalmente inexistente. A *geração futura*, na maioria das vezes, é citada nos documentos como um artificialismo lingüístico para efeitos retóricos, ou porque citá-lo no discurso é *politicamente correto*. Os membros da geração seguinte, ausentes da negociação patrimonial, não podem declarar sua vontade, pois tampouco se constituem em membros cooperantes da atual sociedade. Aqui

---

<sup>750</sup> Expressão assumida como uma das facetas decorrentes do conceito de sociedade em Rawls, onde há a necessidade de cooperar. Na *cooperação* os cidadãos necessitam negociar.

<sup>751</sup> UTJ, § 2, p. 7-12; § 10, p. 57-64; § 43, p. 303-314; PL:VII, p. 257-288.

há a necessidade da abstração filosófica, ausente na formação básica do cidadão. Se esta formação não existe como procedimento norteador da vida cidadã, visualiza-se a impossibilidade de inserir e incorporar, na *atividade intelectual e moral e/ou instrumental*, as preocupações para com a “geração seguinte” como uma extensão de seu próprio fazer, aqui e agora. Como exigir daqueles que não têm garantias no presente, que dêem garantias à geração futura de bens dos quais não dispõem? Como persuadir àqueles que usufruem os bens a preservá-los para a geração seguinte sem lhes oferecer a garantia de que não vão sofrer a escassez? Esses são dois desafios éticos que o cidadão brasileiro precisa começar a encarar de frente e abertamente nos espaços políticos públicos. No gerenciamento de bacias hidrográficas, há a necessidade de *desburocratizar* as relações sociais e estabelecer relações contratuais simétricas ou recíprocas entre os diversos e múltiplos atores, comportamento que sugere a inauguração de um novo princípio de legitimidade no *espaço público*.

O gerenciamento dos bens públicos de uso comum, tanto na abordagem clássica quanto na tradicional, desconsiderou a participação dos atores sociais. Por isso mesmo, mostrou-se ineficaz e falacioso, conforme estudos de CARUSO (1990) e WARREN (1997). A proposta da Lei das Águas, para garantir sua eficácia, muito além da normatividade – regulamentos, instrumentos financeiros, incentivos e meio de informação – necessita ser acompanhada de um processo educacional permanente em todos os níveis da sociedade a fim de que se adquira o hábito da cooperação.

Os grandes projetos brasileiros privilegiam, geralmente, e disso ufanam-se políticos e funcionários, os marcos legais em abstrato sem que neles sejam mencionados o homem e seus costumes nem, sobretudo, as instituições. Em função do transplante de modelos gerenciais, os engenheiros preocupam-se com as diretrizes de implementação (planejamento, projetos, programas, sistema nacional de recursos hídricos, financiamento, referências técnicas e legais), assumindo a postura de heróis salvadores da água, superiores a qualquer outra instância de cidadania. A *Lei das Águas* (Lei 9.433/97) é uma típica elucubração de laboratório legislativo. O modelo político-gerencial expresso na *Lei das Águas* é “externo” no sentido da “recorrência a modelos bem ou mal sucedidos em países tais como a Alemanha, a Espanha, a França, os EUA e a Austrália.”<sup>752</sup> Este mimetismo

---

<sup>752</sup> MUÑOZ (2000, p. 63).

deforma e caricaturiza o cidadão cooperante, pois lhe tira a autonomia para pensar e deliberar. Nestas cópias raramente são citadas as instituições básicas das sociedades copiadas, ou sua história, para alertar sobre eventuais dificuldades oriundas da ausência de tal ordenamento institucional em nossa realidade política.

A *Lei das Águas* implica na cobrança pelo consumo e serviços correspondentes, o que fará com que a poluição de uns poucos já tradicionalmente privilegiados – agricultura e a suinocultura, em particular – seja paga por todos. A hipótese de cada usuário-poluidor diminuir voluntariamente sua carga é abstrata. As mesmas empresas poluidoras montarão suas unidades prestadoras de serviço para despoluir seu próprio rio e, perversamente, cobrarão uma taxa de despoluição dos demais usuários. Considerando-se que os espelhos de água, em sua grande maioria, estão nos latifúndios, a decretação dessa lei serve mais uma vez para lhes assegurar privilégios, não para fazer justiça. Eles despoluirão, mas com incentivos governamentais ou empréstimos, portanto, com a contribuição das taxas de todos, respaldada pela Lei das Águas. Mas sobre os direitos do cidadão receber a água tipo “A” (sem coliformes fecais – CONAMA/86) e/ou o direito e a liberdade de se manifestar, são relegados a outras esferas. Certamente dar-se-á um “jeitinho” de repassar o custo ou a “externalidade” de *uns poucos* para *muitos*. E, assim, perversamente, mantém-se os *privilégios de uns às custas de todos*.

A Lei das Águas *pretende* ou *potencializa* a possibilidade da gestão do *bem de uso e consumo comum do povo* como uma possível resposta inovadora da matriz de gerenciamento de um *bem público de valor econômico*, indispensável para a qualidade de vida *humana*. Será que se pode vislumbrar, potencialmente, na gestão patrimonial das bacias hidrográficas ou do meio ambiente, um novo princípio fundador de uma ordem de justificação para uma sociedade bem-ordenada? À luz da doutrina jurídica brasileira, a resposta no curto prazo é sintomaticamente negativa.

## 11 A DOUTRINA JURÍDICA BRASILEIRA SOBRE *AMBIENTE*

Já tivemos a oportunidade de descrever o judiciário e a forma como as leis são *hierarquizadas*. Os conceitos de Ecologia e de Ecossistema são relativamente seguros e confiáveis. Sua linguagem não carece de explicações complementares. O mesmo não

ocorre com o meio ambiente. Na legislação federal brasileira – Lei nº. 6.938/81 – o meio ambiente se define pelo “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”. É, seguramente, uma lei confusa, que mistura elementos biológicos, químicos e físicos difíceis de interpretar à luz das atribuições humanas (*leis*), significando dizer que ela é difícil de compreender e de cumprir, e impossível de se fazer obedecer.

O artigo 225 da Constituição da República Federal do Brasil reconhece que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental em nosso regime constitucional e cria instrumentos de natureza processual e administrativa que permitem a qualquer cidadão propor uma ação popular que vise 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. A idéia básica é a de que, sem qualidade ambiental, inexistente tutela da dignidade humana. Para isto o cidadão pode valer-se da Ação Popular (CF 88, art. 5) ou da Ação Civil Pública (CF 88, art. 129). É pertinente observar que a CF 88 não menciona *desenvolvimento sustentável* de forma explícita. Ele é dedutível, e passa a ser uma norma jurídica, a partir da menção do meio ambiente no artigo 225 da CF 88.

Meio ambiente, na CF 88, é um “*bem de uso comum* do povo essencial à sadia qualidade de vida”. Na Lei 6.938/81, art. 2º. I, o meio ambiente é descrito como um “*patrimônio público* a ser necessariamente assegurado e protegido” pela ação governamental. A definição de *patrimônio público* na lei brasileira (Lei 4.717, de 29 de junho de 1965, art. 1º) abarca os bens e direitos “espiritualmente valiosos para a coletividade, quer pertençam a alguma pessoa jurídica de direito público, quer pertençam a pessoas privadas.”<sup>753</sup> *Patrimônio público* nessa lei são os bens e os direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico. Desde o Código Florestal (Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965, art 1º) ao declarar que “são florestas de interesse comum a todos os habitantes do País”, “já existia a noção de *interesse* que os aplicadores da lei e os juristas”<sup>754</sup> entendem ser de *interesse comum*. Por estar acima do interesse de uma comunidade específica distinta dos que a compõem (empresa privada, propriedade

<sup>753</sup> Seabra M. Fagundes apud ANTUNES (2000, p. 165).

<sup>754</sup> ANTUNES (2000, p. 166).

particular) podem ser tutelados pelo caminho da ação popular (A Ação Popular só foi introduzida por força da Lei 6.513, de 20 de dezembro de 1977, 12 anos após a Lei 4.717, de 29 de junho de 1965, de pouco efeito prático em função do regime político militar).

O conceito de meio ambiente ecologicamente equilibrado está conectado à condição de um bem “essencial” à sadia qualidade de vida. A legislação, porém, não possui um conceito normativo de qualidade de vida. Depreende-se que é preenchido casuisticamente, seja pela autoridade administrativa, seja pela autoridade judiciária ou até mesmo médica. Em muitas situações este artigo e a legislação brasileira não indicam a perspectiva adotada: se preservacionista ou conservacionista. Dos elementos prescritos no artigo 225, interpreto que a abordagem é preservacionista, pois definem um programa de ações a serem desempenhadas pelo Poder Público com vistas a assegurar o exercício do Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ao bem comum. Em torno dessa abordagem gravitam os demais elementos da natureza. Sem a existência do Homem não existe racionalidade capaz de elaborar os conceitos de suas ações no meio ambiente.

A problemática na ordem jurídica brasileira, com relação ao meio ambiente tem início com as definições e indefinições das ações do homem no ambiente e a justa reparação desse bem comum. Quando, no entanto, se trata de caracterizar o *crime* contra meio ambiente (artigo 54 da Lei nº 9.695, de 12 de fevereiro de 1998), causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora, há necessidade, de acordo com ANTUNES (2000), do elemento subjetivo para que a conduta típica de crime possa ser punível. As expressões *em níveis tais* e *destruição significativa da flora* são vagas e dão o tom de como a legislação será aplicada.

Na abordagem do meio ambiente em uma sociedade política subjaz a idéia de *contrato*. Danos e crimes ambientais são entendidos a partir de normas jurídicas. Se na gestão das bacias hidrográficas as normas não forem aplicadas uniformemente, como uma escolha entre diversos outros possíveis e deliberadamente por todos os atores envolvidos, elas podem gerar instabilidade. A norma define quais os tipos de alteração no ambiente que são ou não compatíveis.

Diversos podem ser os atores envolvidos no gerenciamento das bacias



hidrográficas, bem como os interesses em jogo. Por exemplo, articular direitos humanos fundamentais consagrados no artigo 5º e 225 da CF 88 – direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – com o direito ao desenvolvimento econômico – exige princípios de justiça: liberdade igual e igualdade equitativa de oportunidades. A *atividade econômica* – uma das excelências instrumentais – deve estar articulada com a escolha política. A economia não pode continuar a fazer, ela própria, as escolhas políticas no Brasil, exclusivamente para salvar um instrumento de circulação das mercadorias: o Real. A economia e os instrumentos econômicos são úteis, mas não tocam “no coração”<sup>755</sup> dos problemas humanos. Infelizmente, nossa atividade econômica predominou sobre a política no que se refere à preservação do meio ambiente. Na recente história brasileira, foram inúmeros os incentivos econômicos à degradação ambiental. Nossa legislação infraconstitucional (Leis, Decretos-leis, Resoluções, entre outras) se opõe, tradicionalmente, à preservação. Em geral, o Direito brasileiro tem se limitado ao estabelecimento de multas com o objetivo de sancionar desobediências a medidas administrativas e descumprimentos de normas. A revisão histórica das leis brasileiras e das políticas públicas em relação ao saneamento e à água, neste trabalho, a forma operacional do Judiciário ilustra o fato que o descumprimento da lei tende a ser uma constante até mesmo no âmbito das instituições, constatável nas diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA).

Os diversos instrumentos do PNMA são claramente de natureza econômica: a) suspensão de incentivos para aqueles que ajam em desacordo com as normas ambientais vigentes, e, b) a instituição de contribuição pela utilização de recursos ambientais, e c) a imposição de multas para aqueles que não observam os ditames das normas de proteção ambiental. A contribuição pela utilização de recursos ambientais materializa a existência de dois princípios econômicos importantes: 1) da compensação econômica pelo uso de recursos naturais e 2) do princípio do poluidor pagador. Se considerarmos os estudos de WARREN (1997) e CARUSO (1995) sobre a mata atlântica e o cumprimento da lei, o instrumento econômico do PNMA e do Código Florestal de 1965 é uma farsa.

Admitindo que a atividade econômica é indispensável para o desenvolvimento econômico e à luz das diretrizes do PNMA, a natureza é uma mercadoria de negociação

---

<sup>755</sup> Id., p. 204.

entre os agentes da economia, eles mesmos gerenciadores do PNMA e criadores das leis que os beneficiam. São todos farinha do mesmo saco (*ejusdem farinae*) ou são todos do mesmo estofa (*Eodem in ludo docti*). Em nenhum momento a arrecadação de *possíveis multas* constitui um fundo para se criar instituições justas ou mesmo promover a educação preservacionista. O Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) (Lei nº. 7.797, de 10 de julho de 1989) não contempla a reparação e o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos – FDD (Lei 7.347, de 24 de julho de 1985, efetivado pela Lei no. 9.008 de 21 de março de 1995, portanto, após aproximadamente dez anos) busca a reparação de danos causados ao meio ambiente desde que eles não impliquem em agressões a interesses individuais. O FDD é um “repositório de condenações judiciais, e extremamente ambicioso em seu objetivo”,<sup>756</sup> ou seja, um órgão muito ambicioso e com pouca estrutura, caminho certo para a desmoralização.

Tem-se a impressão de que as leis, no Brasil, são elaboradas por “iluminados” objetivando fortalecer o poder da classe de proprietários e exploradores. O *princípio da diferença* certamente existe, nestas situações, mas, aplicado perversamente para ampliar as diferenças sem que o PD seja atendido segundo prescreve Rawls. Não há a interiorização moral de que a diferença só se justifica se redundar em benefícios aos menos beneficiados.

## 12 A LEI DAS ÁGUAS

A lei que mais claramente expressa a existência de normas jurídicas com a finalidade de intervenção econômica é a de nº 9.433/97. No seu artigo 19 estabelece a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e possui diversos mecanismos econômicos de cobrança pelo uso de recursos hídricos ao “I – reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor; II – incentivar a racionalização do uso da água; III – obter recursos financeiros para o financiamento de programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos.” Infelizmente essa *contribuição* (multas) “não tem sido implementada efetivamente”<sup>757</sup> e sua cobrança é remota, pois as decisões judiciais são do tipo compensatório com finalidades meramente “pedagógica” e “simbólica”. Assim, o poluidor se beneficia perversamente de duas maneiras: recebe

<sup>756</sup> Id., p. 293.

<sup>757</sup> Id., p. 210.

benefício do incentivo e não paga pelo dano. As penalidades recaem sobre o contribuinte e sobre as gerações futuras – que arcarão com a totalidade do desconforto e custos ambientais – vítimas e financiadoras. Afinal, a arrecadação no Brasil provém, majoritariamente, de impostos dos assalariados e não dos proprietários. Se tomarmos esse preceito distributivo em Rawls e aplicá-lo ao Brasil, a forma de tributação sobre a renda parece indicar uma inversão perversa. De acordo com o IBGE, o Imposto de Renda das pessoas físicas arrecadou em 1999 R\$ 22.703 bilhões, contra contribuição de R\$ 22.669 bilhões das pessoas jurídicas. Um evidente sinal de que algo não se presta para atender ao princípio da igualdade equitativa de oportunidades. Ou seja, os assalariados, a classe média, os consumidores pagam mais do que as empresas! Diferentemente dos países *desenvolvidos*, nos quais, em média, as empresas pagam 38%, no Brasil, os rendimentos de capital pagam uma alíquota de 8%, além dos especuladores estarem isentos da Contribuição Provisória da Movimentação Financeira (CPMF).<sup>758</sup> A função da arrecadação, em Rawls, é a de cobrir os custos da especialização e educação, atrair indivíduos aos lugares e associações que, de um ponto de vista social, mais necessitam deles, e assim garantir instituições justas e, a partir da exigência da poupança apropriada conservar os recursos naturais e ambientais.<sup>759</sup> O resultante das taxas distributivas desiguais sobre a renda e a propriedade deve servir de “igualização” para que todos tenham a igualdade equitativa de oportunidades, tal qual requer o princípio da diferença.

A *Lei das Águas*, em si, é mais clara, e estabelece que a apropriação privada do bem água somente pode ser feita mediante a outorga e o pagamento de um preço pela sua utilização. O legislador buscou fazer com que o usuário internalize o valor econômico da água. Insinua-se, então, um uso mais responsável do bem público, assim como também era considerada, na lei, a floresta. Ou, com outra leitura e perspectiva, a permissão da cobrança de taxa pelo uso da água facilita a exploração econômica, pelas empresas, daquele *bem de uso comum* cobrando taxas para que o povo a use com racionalidade.

Os incentivos econômicos também estão contidos na Lei nº 9.605/98, que trata da

<sup>758</sup> MERSS (2000). Por conta da desigualdade histórica e institucionalizada, patrocinada e garantida por uma estrutura de poder de proprietários dos meios de produção (recursos naturais e financeiros), construímos uma sociedade cruelmente desigual, criando novos problemas, como as megalópolis e a violência. (MERSS, Carlito. Justiça tributária já! *A Notícia*, Joinville, 11 dez 2000. p. A3). Problemas não resolvidos nessa geração são transferidos à seguinte, como se por si só ela encontrará um caminho mais justo sem praticá-la hoje.

responsabilidade penal em matéria ambiental. Ou seja, é sempre uma contrapartida entre exploração econômica e compensação pelos danos. O meio ambiente, na perspectiva da preservação, sempre é refém da ação humana. Só há punição – retirada do incentivo – se o usuário dos *bens comuns do povo* – desrespeitar a lei nos padrões acordados. Mesmo que haja dano, de maneira geral, ninguém é preso ou punido e as multas raramente são pagas. O Governo Federal orienta seus órgãos executivos a não pôr ninguém na cadeia, mas garante, no caso de dano ambiental, a reparação, que acaba ficando para o *Estado*, o qual, por sua vez, a transfere para a próxima geração. E, por fim, escandalosamente, a punição penal acontece apenas em casos ocorridos em áreas de proteção permanente, e ainda assim, somente quando se consegue apurar e/ou fazer repercutir o fato na mídia.

Uma das principais dificuldades da política ambiental está relacionada com a externalidade econômica. O estudo da poluição, os reflexos jurídicos e as repercussões econômicas dos institutos jurídicos são realizados sob a ótica da Análise Econômica da Lei. A premissa básica desta análise é a de que todas as pessoas, em suas atividades que envolvam escolhas racionais, procuram maximizar suas satisfações (utilitarismo preferencial). Se para a Economia o problema é a eficiente alocação dos recursos, para o Direito, ele é a justiça equitativa na distribuição e apropriação dos bens primários. Nesse jogo quase sempre nos defrontamos com os problemas econômicos da poluição ambiental, agora encarado como um dano.

Do ponto de vista jurídico, o dano é um ato ilícito praticado contra terceiros. Ocorre que a poluição é uma consequência da atividade produtiva que altera a normalidade ambiental. Ou seja, são resultados não desejados de atividades desejadas, caracterizando uma externalidade negativa. Para solucionar o problema, as propostas de negociação são, basicamente, duas: as leis do mercado e as do Estado. Para os defensores do mercado, as partes devem negociar diretamente a solução de seus conflitos e, naturalmente, chegarão a uma solução economicamente eficiente. A negociação direta implica em custo de transação igual a zero, dada a desnecessidade de intermediação ou estruturas legais e administrativas para gerir o conflito. Os defensores da interveniência do Estado partem do raciocínio de que as pessoas não estão situadas em um mesmo patamar econômico. Nesta diferença, a negociação tende a gerar mais benefícios para as partes que ostentam melhor situação

---

<sup>759</sup> UTJ, § 48, p. 348.

econômica e os custos sempre são socializados, ou seja, todos pagam. Para corrigir esse desvio, o direito brasileiro adotou o princípio poluidor pagador conforme consta da Lei 6.938/81, artigo nono.

O artigo nono prevê a instituição da contribuição pela utilização de recursos ambientais, e a Lei nº 9.433/97 a cobrança pela utilização de recursos hídricos. No entanto, ele está mesclado com o princípio da compensação pela utilização de recursos ambientais e ambos estão longe de ter atingido a maturidade. Por outro lado, quando a proteção do meio ambiente entra em confronto com o interesse social, “os magistrados têm deixado as preocupações ambientais de lado.”<sup>760</sup> Há descrença sobre a eficácia da lei fundamentada no limite da responsabilidade civil, em pelo menos duas situações: a) os processos judiciais são morosos e sujeitos a discussões intermináveis, e, b) o mecanismo da responsabilidade civil é puramente repressivo e incapaz de exercer a proteção ambiental mais fundamental: a prevenção.<sup>761</sup>

ANTUNES (2000) faz a seguinte análise: O princípio da responsabilidade diz que em casos de danos ambientais deve haver uma reparação equivalente após a ocorrência do dano. Isso faz com que, na busca do equivalente, os processos judiciais – quando existentes – transformem-se em longas discussões sobre valores, índices de correção, nexos de causalidade em uma infundável recorrência de toda ordem e espécie protegendo o agressor ambiental. O parágrafo 3 do artigo 225 da CF 88 determina que aquele que causa danos ao meio ambiente tem a obrigação de repará-los, independentemente de outras obrigações de natureza civil, administrativa e até mesmo penal. Convém, observar, no entanto, que na CF 88 não há um conceito específico de meio ambiente, mas tão somente o coloquial, definido pelos dicionários: “Ambiente que cerca ou envolve os seres vivos ou as coisas; o conjunto de condições materiais e morais que envolvem alguém; atmosfera”<sup>762</sup> e “que envolve o corpo por todos os lados; o meio em que vivemos ou em que estamos: ambiente físico, social, familiar.”<sup>763</sup> “O próprio conceito de meio ambiente então é aberto.”<sup>764</sup> Ora, as reparações do meio ambiente também seguem este raciocínio conforme consta do

---

<sup>760</sup> FREITAS (2000, p. 163).

<sup>761</sup> ANTUNES (2000, p. 246).

<sup>762</sup> FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988.

<sup>763</sup> Michaelis. *Moderno dicionário da língua portuguesa*. São Paulo: Melhoramentos, 1998.

<sup>764</sup> ANTUNES (2000, p. 247).

parágrafo segundo do artigo 225: “Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado na forma da lei a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente.” Ressalte-se: a recuperação é puramente compensatória do ponto de vista ecológico para aquela atividade, e não a recuperação a possíveis danos humanos. A Resolução/CONAMA número 2 de 18 de abril de 1996 confirma a tradição administrativa de considerar a compensação como um instrumento válido e apto a desempenhar o importante papel de agentes de recuperação ambiental.

### 13 O PROCESSO JUDICIÁRIO BRASILEIRO E O AMBIENTE

Os processos judiciais envolvendo danos ao meio ambiente (referem-se à busca da verdade de quem provocou o dano) não são os mecanismos mais adequados para a sua recuperação e indenização das vítimas. “A reparação de danos ambientais, fundada sobre as bases do princípio da responsabilidade civil, é extremamente precária.”<sup>765</sup> E o Direito limita-se a auto-alimentar-se, muitas vezes, “semeando a injustiça.”<sup>766</sup> Em Lima,<sup>767</sup> vimos que o sistema jurídico brasileiro não reivindica uma origem “popular” ou “democrática”. Ao invés disso ele é produto de uma ‘ciência normativa’, que tem por objetivo o *controle* de uma população sem educação, desorganizada e primitiva. Frise-se *controle* para distingui-la de *negociação* de conflitos na sociedade, entendida por Rawls como sistema de cooperação social entre cidadãos considerados livres, iguais e plenamente cooperantes durante toda uma vida, de uma geração à seguinte. LIMA<sup>768</sup> é categórico: “o processo judicial brasileiro opera compatibilizando princípios contraditórios.”

Se nossa organização judiciária e burocrática é descrita de uma forma, mas funciona de outra, é impossível explicá-lo em seus próprios termos, como em um “sistema” jurídico qualquer, pois suas partes não se “encaixam”. Neste espaço público ambíguo, a aplicação de qualquer punição ou reparação proveniente da transgressão de normas (Código das Águas, Código Florestal, Lei das Águas, entre outros), simplesmente não encontra ressonância. O próprio aparelho estatal judiciário é “difuso” para aplicar regras “difusas” provenientes de direitos “difusos”. O Judiciário sempre claudica entre

---

<sup>765</sup> Id., 270.

<sup>766</sup> Id., *ibid.*

<sup>767</sup> LIMA (2000, p. 108).

decidir a favor do meio ambiente ou do indivíduo e/ou da economia. Assim é que se pode dizer que a reparação de danos ambientais, com base no princípio da responsabilidade, é extremamente precária. Como bem ressalta Antunes, “os processos judiciais no Brasil não são os mecanismos mais adequados para a recuperação de danos ambientais e indenização das vítimas.”<sup>769</sup> Assim sendo, a justiça brasileira é injusta em si mesma por beneficiar alguns nesta geração em detrimento de muitos num flagrante desrespeito ao princípio da diferença (PD) e ao da poupança justa (PPJ), de acordo com Rawls. Essa repartição desproporcional gera, entre os afetados, negativamente, pelo produto, o sentimento de injustiça, pois fica evidente que um determinado grupo social arca, mais diretamente, com o ônus ambiental da atividade.

Rawls propõe a aplicação dos princípios da justiça na estrutura básica da sociedade. Os recursos ambientais, especialmente a água,<sup>770</sup> são escassos, quer em quantidade quer em qualidade. A teoria da justiça como equidade formula sua proposta a partir da constatação de escassez “moderada”<sup>771</sup> e de que a sociedade é tipicamente marcada pelo conflito e pela identidade de interesses.<sup>772</sup> Mesmo assim os homens preferem viver em sociedade com todas as exigências daí decorrentes ao invés de viver em estado de natureza. Duas dessas exigências são a equidade e a reciprocidade. Seria inimaginável a sociedade sem atividade econômica. Sabe-se, por outro lado, que todas as atividades envolvem riscos. Em consequência, as normas que regulam essas atividades devem ser públicas para que os cidadãos possam decidir quais as que devem ser implementadas, e sobre a execução de quais outras ele tem o dever de cooperar. Rawls, ao constatar que “os recursos naturais ou de outro tipo não são abundantes a ponto de tornarem supérfluos os esquemas de cooperação”,<sup>773</sup> garante a atividade econômica, mas exige que se faça uma poupança apropriada para a “conservação de recursos naturais e ambientais.”<sup>774</sup>

A distribuição de bens (nesse caso os naturais) está relacionada com a justiça entre os cidadãos e estes com os bens de uso comum. A água está sob a coordenação do Estado e deve impedir que atos particulares ou de grupos privados venham a ameaçar ou

---

<sup>768</sup> ANTUNES (2000, p. 247).

<sup>769</sup> (2000, p. 269).

<sup>770</sup> A água é um recurso natural limitado de domínio público, dotado de valor econômico.

<sup>771</sup> UTJ, § 22, p. 138.

<sup>772</sup> UTJ, § 22, p. 136.

<sup>773</sup> UTJ, § 22, p. 137.

levar ao fracasso o sistema de cooperação e de reciprocidade tão caros à convivência humana estável numa sociedade bem-ordenada. Segundo Rawls, “O critério de reciprocidade requer que os termos da concepção política pública de justiça devam ser os mais razoáveis possíveis para uma cooperação justa entre todos os *outros* cidadãos – livres e iguais –, e não como dominados ou manipulados por causa de sua inferioridade política ou posição social.”<sup>775</sup> A reciprocidade também tem o componente da crença pessoal de que os *outros* seguirão estes acordos razoáveis, pois “o exercício do poder político é apropriado quando nós sinceramente acreditamos que as razões que se oferecem para nossas ações políticas (...) são suficientes, e os outros cidadãos possam razoavelmente aceitar essas razões.”<sup>776</sup>

Os argumentos desenvolvidos nessa tese, sobre a forma como o Estado brasileiro se estruturou e se ordena para gerenciar os bens primários e os bens de uso comum a todos os cidadãos, sugerem que não ocorreram movimentos públicos para criar hábitos “virtuosos” que regulassem a distribuição desses bens de acordo com os princípios da justiça equitativa e o PD. Para os propósitos da justiça como equidade, justiça não existe por si só, mas nas relações recíprocas, em lugares e circunstâncias nos quais se tenham feito pactos para não causar nem sofrer dano, ou seja, para viver bem na *polis*. Disto resulta que a sociedade brasileira não é, em sua maior parte, ordenada de forma contratualista, tal qual pressupõe o modelo de justiça de Rawls. Sem manter a “justiça como regularidade” não se forma hábitos de reciprocidade que permaneçam em nós para facilitar atos ulteriores do mesmo gênero. O *estar habituado* indica um momento (desde criança, por exemplo) da formação do hábito, “ao passo que o *hábito* indica o ponto de chegada.”<sup>777</sup>

A doutrina do hábito (Aristóteles) explica não somente a maneira como o homem adquire a virtude (excelência moral) e o vício, mas, também o modo como desenvolve suas

<sup>774</sup> UTJ, § 24, p. 147.

<sup>775</sup> LOP (p. 14). (Tradução livre de “This criterion requires that, when terms are proposed as the most reasonable terms of fair cooperation, those proposing them must think it at least reasonable for others to accept them, as free and equal citizens, and not as dominated or manipulated or under pressure caused by an inferior political or social position”).

<sup>776</sup> CP (1999, p. 578). (Tradução livre de “Our exercise of political power is proper only when we sincerely believe that the reasons we would offer for our political actions (...) are sufficient, and we also reasonably think that other citizens might also reasonably accept those reasons”).

<sup>777</sup> REALE (1995, p. 146).



habilidades técnicas e artísticas e, em geral, todas as “disposições de certo tipo”, sejam espirituais ou físicas como, por exemplo, a própria saúde e a preservação do bem comum e de uso de todos em sua geração e nas seguintes. Não se pode esperar baixos índices de poluição das águas e a manutenção da natureza de forma justa entre as gerações, se a EBS brasileira coloca a justiça e a reciprocidade em segundo plano.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na teoria da justiça como equidade ainda não ficaram esclarecidos os nossos deveres para com os animais e para com o resto da natureza, limite da teoria denominado *problema de extensão*.<sup>778</sup> A pressuposição subjacente em Rawls, ao ignorar outras reivindicações de justiça entre os povos,<sup>779</sup> tais como as de proteção ao meio ambiente,<sup>780</sup> de preservação de animais e da justiça para com as gerações futuras – é a de que se *uma teoria da justiça como equidade* for desenvolvida de forma coerente, razoável, exequível e plausível para uns poucos problemas clássicos tais como: o conflito doutrinário, a escravidão, a distinção entre público e privado, ela subsidiará diretrizes para a *resolução de diversas outras questões*.<sup>781</sup> Com isso, Rawls sugere que a justiça política deve ser complementada com outras virtudes, reservando um amplo espaço para novas pesquisas científicas, pois que há uma variedade de casos, os quais nem a teoria da justiça nem o liberalismo político contemplam.

Rawls espera que se dispusermos dos dois princípios – o da liberdade igual e o da igualdade equitativa de oportunidades – adequados à prática da justiça como equidade no âmbito da EBS, eles terão *larga aplicação* na solução de diversos *outros casos básicos*. Além dos problemas clássicos, esses princípios poderiam ser aplicados para solucionar outros problemas na EBS brasileira, como a concentração de renda, a desqualificação

---

<sup>778</sup> PL:I:3:4.

<sup>779</sup> Sobre os povos, Rawls publicou *The Law of Peoples* em 1999. Quanto ao tema *natureza – problema de extensão* na Teoria da Justiça como Equidade – não se detectou nas fontes pesquisadas a relação imediata das idéias do autor com esse tema. No entanto, a extensão da teoria da justiça como equidade tem sido apropriada, dentre diversos outros, por HOOFT (1999) para abordar o ambiente à luz da justiça rawlsiana (HOOFT, Hendrik Ph. Visser. *Justice to Future Generations and the Environment*. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1999).

<sup>780</sup> MANNING (1981).

<sup>781</sup> LP: Introdução, p. 36.

educacional, a violência, a oligarquia e o oligopólio econômicos, a subcidadania, as exclusões étnicas, a destruição dos recursos naturais, as interfaces administrativas e políticas, a concepção política de justiça. Rawls procura compreender e sistematizar um conjunto de idéias capazes de validar procedimentos políticos de justiça pública na apropriação e distribuição de bens. Mas é significativamente expressivo destacar, em sua obra teórica, a insistência para que esses princípios sejam efetivamente postos “*em prática pelas instituições existentes*.”<sup>782</sup> O alcance e a extensão de sua teoria da justiça como equidade são significativos: se a teoria da justiça restrita for uma análise fundamentada da justiça entre sujeitos representativos, ela não pode estar muito equivocada quando relacionada a nossos deveres para com os animais e a natureza. É pertinente essa preocupação para o caso brasileiro, pois suas organizações judiciária e burocrática são descritas e anunciadas de uma forma, “mas funcionam de outra.”<sup>783</sup> Alardeamos uma organização política constitucional democrático-liberal, mas sua estrutura básica é patrimonial e hierárquica.

As delimitações e o alcance da justiça como equidade que ele propõe estão bem definidas pelo autor: a) a proposta teórica se circunscreve a uma “sociedade democrática liberal auto-suficiente e cobre apenas valores políticos”,<sup>784</sup> b) esses “valores e princípios”<sup>785</sup> são especificados “por concepções político-liberais de justiça”<sup>786</sup> aplicáveis às instituições sociais e políticas básicas, independentemente das doutrinas abrangentes de qualquer tipo. Nos regimes constitucionais as pessoas são livres e iguais e a sociedade constitui-se em um sistema equitativo de cooperação.<sup>787</sup>

Além das questões abordadas em *A Lei dos Povos (The Law of Peoples)*, problemas adicionais emergem no que tange nossas obrigações para com: a) gerações futuras; b) pessoas permanente ou temporariamente não-cooperantes (por deficiências ou falhas físicas ou morais) e, c) animais e o resto da natureza.<sup>788</sup> A questão é saber até que ponto as idéias liberais da justiça política pública podem ser estendidas e aplicadas de uma

<sup>782</sup> LP: Introdução, p. 37 (Itálicos acrescentados).

<sup>783</sup> LIMA (2000, p. 121).

<sup>784</sup> LP: Introdução, p. 37. (Tradução livre de “closed and self-sufficient liberal democratic society and covers only political values and not all of life”).

<sup>785</sup> Id., *ibid.* (Tradução livre de “liberal political principles and values”).

<sup>786</sup> Id., *ibid.* (Tradução livre de “by liberal political conceptions of justice”).

<sup>787</sup> CP: p. 584.

<sup>788</sup> CP: p. 531.

maneira convincente para ordenar relações em sociedades não-liberais para questões comuns da humanidade, tais como a paz, a igualdade, o meio ambiente, os direitos humanos, a ajuda às sociedades oneradas. A expressão “sociedades oneradas”, em inglês “burned societies”<sup>789</sup> e assim traduzida por FELIPE,<sup>790</sup> expressa a idéia de “sociedades oprimidas” ou de “sociedades em condições hostis à institucionalização da justiça.”<sup>791</sup>

A partir da proposta rawlsiana, quaisquer princípios aplicáveis ao gerenciamento dos bens de uso comum dependem da existência de pessoas morais, livres e iguais, sem as quais não há sociedade propriamente dita, tampouco conceito de natureza em si. O valor antropológico da filosofia rawlsiana está no fato de que só as pessoas podem elaborar um conceito filosófico de natureza, como um bem para a sociabilidade humana que se perpetua. Sua proposta centraliza-se nos cidadãos, responsabilizando-os pelo seu destino, bem como pelo destino do outro num processo de reciprocidade e cooperação social. Ela estabelece uma constante tensão criativa e desafios sobre um bem perene: a sociabilidade humana desta geração e da próxima. Seu quadro teórico e os princípios, resultantes da liberdade, dos direitos e da igualdade equitativa de oportunidades exigem a participação e o comprometimento político das entidades criadas no âmbito das decisões públicas. Exige uma moralidade que se manifesta no cumprimento – sem nenhuma dificuldade – do justo e da justiça.<sup>792</sup> É uma prática, portanto, que pode ser vista em uma perspectiva de sentimentos morais.<sup>793</sup>

Há, assim, na *Teoria da Justiça como Equidade* um valor antropológico que antecede o valor da natureza com a qual interatuam os homens na distribuição dos bens, sugerindo que esses cidadãos façam um pacto com os “não-iguais”. Mas haverá a possibilidade de se esperar que os homens se ajustem primeiro entre si para depois pensarmos na natureza e nos animais, na sociedade e na cultura brasileira? Quais os

<sup>789</sup> LOP:§ 15, p. 105.

<sup>790</sup> 2000, p. 627.

<sup>791</sup> Ou seja, sociedades não-constitucionais liberais (FELIPE, 2000). (FELIPE, Sônia T. Rawls: Limites da constituição internacional da justiça, in: *Veritas*, Porto Alegre, v. 45, n. 4, dez. 2000. p. 615-632). Zakaria constata que dos 193 países existentes em nosso Planeta, 118 são democráticos, abrigando a maioria da população (54.8%). (ZAKARIA, Fareed. A ascensão da democracia não-liberal. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 12 dez 1997. p. 3).

<sup>792</sup> UTJ, § 72, p. 531.

<sup>793</sup> “Conjuntos ordenados e permanentes de disposições dominantes, tais como o senso de justiça e o amor pela humanidade, e para vínculos duradouros com indivíduos ou associações determinadas, que têm um papel central na vida de uma pessoa.” (UTJ, § 73, p. 532).

impasses sociopolíticos e as alternativas oferecidas na teoria da justiça como equidade para a sociedade brasileira?

Cada cidadão necessita entender “os *princípios* que governam todo o sistema social, a ser implementado ao longo de muitas gerações.”<sup>794</sup> Se os cidadãos absorvem e praticam os princípios escolhidos na posição original para governar a EBS como um sistema, “todos têm a firme intenção de aderir a esses princípios em seus planos de vida.”<sup>795</sup> Como sutilmente sugere Rawls,<sup>796</sup> “o plano de cada pessoa adquire uma estrutura mais ampla e rica do que teria em outras condições; ele se ajusta aos planos dos outros através de princípios mutuamente aceitáveis.”<sup>797</sup> Como amplamente exemplificado nesse trabalho, predomina na formação de nossas instituições o individualismo anárquico e a força das famílias – interesses privados – no âmbito do público. Em decorrência deste comportamento, nossa normatização pública não nasceu e não se deu a partir de um consenso justaposto. Ao invés disto, nasceu de governos geralmente militares e regimes de exceção, que se impuseram e se impõem para conter e refrear o acesso aos bens primários à maior parte dos cidadãos. Não é de estranhar, pois, que o Brasil seja um país de longa tradição autoritária, que se confunde com o Estado patrimonial, irracional, centralizador, acasalado a um liberalismo econômico *à brasileira*, que assegura privilégios aos membros de um determinado grupo, em detrimento de políticas públicas sociais que beneficiam a maioria dos cidadãos. Ou seja: interesses privados prevalecem sobre os interesses coletivos.

A constatação dessa tradição autoritária refreia a formação, na EBS, de cidadãos livres, iguais, morais, razoáveis e cooperantes de uma geração para a outra, ao longo de sua vida. Ficou claro que herdamos um sistema político *não-representativo* (de grupos ou de classes). A herança sociocultural nos legou um passivo burocrático-administrativo patrimonialista – “pesado” e ineficiente – que dificultou a articulação de uma democracia de sujeitos representativos (classes sociais, grupos religiosos, étnicos, lingüísticos, etc). De um lado, somos legados de um “aparelho estatal formal” todo poderoso, de outro, cidadãos ausentes do processo político, dois ingredientes – aparelho estatal formal e a não-

<sup>794</sup> UTJ, § 79, p. 587.

<sup>795</sup> Id., *ibid.*

<sup>796</sup> Id., *ibid.*

<sup>797</sup> Id., *ibid.*

participação política – estimuladores do Estado patrimonialista que, em geral, de um lado promove a cooptação de líderes, e de outro, a exclusão de cidadãos do processo político e decisório, principalmente quanto à alocação dos bens primários. Assim, do ponto de vista político, a sociedade brasileira ficou refém do Estado patrimonialista, pois, em sociedades patrimonialistas, como a nossa, as instituições da EBS do sistema representativo nunca se consolidaram.<sup>798</sup>

Embora hajam diversas formas para construir uma EBS justa, o problema da justiça pública brasileira, no que se refere à distribuição dos bens de uso comum, é de natureza institucional. Se essas instituições da EBS da sociedade são justas do ponto de vista rawlsiano, elas traduzem os anseios e os desejos dos cidadãos na busca de uma vida em sociedade. Uma EBS *neopatrimonial* organiza-se de tal sorte que gera cidadãos dependentes do setor público e seus favores. A proposta rawlsiana da justiça como equidade rompe com o tipo de estado neopatrimonial pelo engajamento dos cidadãos no dever natural de apoiar e promover instituições justas e na promoção dos princípios que devem regular as instituições básicas da sociedade. A proposta rawlsiana gera uma tensão nesse processo, pois ao mesmo tempo em que somos portadores de uma tradição de instituições injustas, somos portadores também de faculdade intrínseca para superá-la à moda brasileira. Essa tensão traduz de duas maneiras: a pessimista e a otimista.

## 1 A POSIÇÃO PESSIMISTA

Parece ser dominante a regra de que tendemos a desprezar o bem comum, a gastar tudo o que a natureza oferece sem nada repor, a ter uma preocupação exclusiva com o lucro imediato. Nesse sentido, somos inteiramente racionais quanto ao uso dos bens, ou seja, desenvolvemos ou praticamos a primeira das faculdades: temos deles uma concepção privada. Somos, então, uma sociedade que não soube conciliar as duas faculdades em um sistema de cooperação de uma geração às seguintes: ou seja, o senso de bem (desenvolvendo a racionalidade) e o senso de justiça para com o “outro” (a razoabilidade). Na formação política básica de nossa elite predominou, e ainda predomina, a idéia de se “extrair o máximo de vantagens e tesouros.” Em parte se justifica, no âmbito de nossas

---

<sup>798</sup> PAIM (1998, p. 298).

instituições, uma relação marcadamente desigual entre Estado e Cidadão. De nada adianta, então, uma estrutura institucional guiada pelos princípios democrático-constitucionais se os direitos aí declarados são freqüentemente ignorados ou têm seu reconhecimento demorado, penoso e dependente de interpretações, pareceres e precedentes e/ou de um “jeitinho” amigo.

Um outro aspecto diz respeito à assimetria entre poderes constitucionais, principalmente quando o poder executivo se sobrepõe ao judiciário e ao legislativo. A assimetria nas relações entre os poderes em matéria administrativa é flagrante, crônica e aparentemente incorrigível, pois tem a ver com arraigadas tradições e costumes autoritários, que datam da colonização e dos primórdios da formação da sociedade brasileira. E ela se manifesta de diferentes maneiras em nosso regime democrático. A mais forte justificativa dessa sobreposição, embora se argumente que seja para “assegurar a governabilidade” do país, as medidas arbitrárias e unilaterais do Executivo são explicadas a partir da tradicional prática autoritária e de nossa *peculiar democracia*, do que por qualquer ameaça à “governabilidade”. O Executivo, no atual governo democrático, contrariamente ao que se esperava dele durante os governos de políticas ditatoriais (1937-45 e 1964-1984), utilizou-se de Medidas Provisórias,<sup>799</sup> apropriando-se do poder de alocar recursos orçamentários para diversos fins específicos de *representantes* da base do governo *democrático*.

Concluimos que à luz das práticas públicas a capacidade de o Estado brasileiro promover a universalização e disponibilizar os patamares mínimos de qualidade dos serviços na distribuição dos bens sociais primários na TJ é tida como duvidosa por duas grandes razões: a) a forte desqualificação do quadro de pessoal na formulação de políticas públicas induzida pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado buscando implementar um “Estado Gerencial”, e b) a transferência dos serviços públicos básicos a empresas privadas. O pessimismo generalizado nas atuais propostas do governo em um “Estado Gerencial” baseia-se na constatação de que o governo dizimou o quadro de pessoal do setor público, desestruturou a ação administrativa, comprometeu os recursos fiscais para rolar o déficit público e deixou à míngua os programas voltados ao

atendimento social, colocando o Estado à revelia da sanha de quem pode dele se assenhoear.

Especificamente com a privatização dos serviços e desoneração do Estado, há uma deterioração da capacidade institucional do Estado brasileiro em garantir os bens primários a todos os cidadãos. A lógica de qualquer concessionária privada de serviços públicos consiste em racionalizar suas operações e “otimizar” seus resultados financeiros, pois o retorno crescerá à medida que essas ações racionalizadoras forem implementadas. A concorrência e a racionalização não resolvem situações dos “monopólios naturais” caracterizados pela existência de condições físicas ou econômicas peculiares que impedem ou dificultam seriamente a presença simultânea de dois prestadores de serviços iguais no mesmo lugar. Ninguém constrói, por exemplo, uma rede de água e esgotos para disputar os mesmos consumidores, pois isso seria economicamente inviável. É uma exigência da justiça como equidade que os bens sociais primários do cidadão não possam ser vistos como questão de interesse exclusivamente empresarial, a serem tratados, pois, no âmbito exclusivo das relações contratuais privadas. Cada consumidor desligado da rede de água, por exemplo, da rede de fornecimento de água tratada e da coleta de esgotos é, potencialmente, um paciente a ser atendido pelo sistema de saúde pública, pois essa pessoa passará a consumir água de poços, talvez sem tratamento e freqüentemente contaminada, e a dispor de seus esgotos de maneira rudimentar e nociva à saúde. Assim como não é razoável propor a privação a um idoso de assistência médica ou de amparo porque viveu mais do que a expectativa média prevista pela previdência social, assim também o “corte” de água a uma família, obriga-a a recorrer a um poço de água e coloca em risco sua saúde com enormes encargos sobre essa geração e a seguinte.

Se a transferência dos serviços de água à população é um limitante quanto à natureza dos serviços (monopólio), outro limite complementar diz respeito à regulação pública. No Brasil esses mecanismos regulatórios dos serviços públicos estão na “primeira infância”,<sup>800</sup> pois durante muitos anos, a atividade regulatória do Estado brasileiro foi marcada por um estranho incesto entre reguladores e regulados, ambos pertencentes ao

---

<sup>799</sup> De 1985 a 1999 foram reeditadas mais de 3.800 Medidas Provisórias e, dessa forma, o Poder Executivo assumiu, na prática, um poder *legiferante* que não lhe era concedido, a não ser em casos excepcionais, pela legislação constitucional.



Estado, porque “os instrumentos de regulação foram manejados freqüentemente como moeda de troca para negociações do Estado com os grupos empresariais privados mais poderosos.”<sup>7801</sup>

## 2 A POSIÇÃO OTIMISTA

Entendo que os princípios da TJ são plausíveis de serem aplicados na EBS brasileira. Eles permitem a regulação das instituições para que estas promovam a liberdade igual e, pois, a igualdade eqüitativa de oportunidades. As circunstâncias que favorecem esse tipo de raciocínio podem ter sua evidência comprovada no fato de que o desenvolvimento econômico caracterizou-se pela exclusão de parcelas significativas da população do processo político na distribuição de bens e pela concentração de rendas “nas mãos de poucos” (CHOINASCKI, 2000).

À luz da *teoria da justiça como eqüidade* e tendo como espelho nossa herança colonial e republicana, parece ponderado afirmar que não construímos um modelo de civilização tradicional. Desde nossa formação societária sempre fomos uma sucessão de impérios e repúblicas à moda brasileira. De certa forma não dispomos de um passado idealizado no qual nos apoiar. Aqui se abre uma maneira própria para construir uma EBS na qual, apesar das injustiças perpetradas ao longo da formação de nosso Estado, possamos dele fazer uma representação que contemple o PD e o PPJ. A sociedade brasileira, grosso modo, não incorporou os valores tradicionais do capitalismo e da burocracia. Isso, otimisticamente, enseja uma provável superioridade em relação ao racionalismo e ao materialismo e a possibilidade de se criar uma outra EBS com bases diferentes daquelas até então praticadas.

Com a possibilidade de se eliminar as culpas do passado, podemos criar uma realidade socioambiental própria e específica em que se contemple a prática política justa na distribuição dos bens sociais primários, bem como dos bens de uso comum a todos e para todos, pois nenhum cidadão pode ser excluído. Assim teremos uma visão mais atraente e menos persecutória da vida política e da vida econômica, pois nossa herança não

---

<sup>800</sup> Expressão utilizada por CASTOR (2000, p. 209) para expressar a idéia de que os atos do governo não se caracterizam pela *publicidade*.

constitui um traço congênito, histórico e insuperável de nosso passado.

O patrimônio histórico do Estado brasileiro, geralmente (neo)patrimonialista, hipertrofiado e ineficiente quanto à distribuição dos *bens primários* e dos *bens de uso comum*, e de uma sociedade política debilitada, alienada e dependente, constitui um passado contraditório com grandes possibilidades de construção de um novo futuro apoiado em outros valores. Dessa forma, tal qual a proposta construtivista da Teoria da Justiça rawlsiana, o futuro pode estar em construção. Se uma das dificuldades do povo brasileiro é lidar com a ação deliberada, de conhecer o que ela é, RIBEIRO<sup>802</sup> considera que nós, brasileiros, “temos outros mapas para operar com ela.” Compreendemos a ação que vem pronta e ao mesmo tempo sentimos um vazio original que abre espaço a ações sem condicionante anterior.

Dado que não destruimos o ambiente físico por uma necessidade natural, mas sim por uma escolha deliberada, é possível mudarmos nossa escolha acerca de como decidimos tratar a natureza criando, na espécie humana, hábitos e virtudes de sustentabilidade para essa e para as gerações futuras. A perspectiva da justiça política pública, conforme apregoa Rawls, é a de oferecer um poder de fazer – práticas justas no âmbito da distribuição dos bens de forma política e pública – e um poder de abrir mão de fazer algo não justificável e irrazoável – a prática da injustiça e a destruição irracional da natureza.<sup>803</sup> Como resolver o histórico desinteresse político pelo bem comum?

No conjunto teórico da proposta rawlsiana há diversos indicativos de como superar o desinteresse entre os quais se destacam, classificados em duas esferas: a) a administração pública, e b) a filosófico-cultural.

No âmbito da administração pública é possível propor, tal qual CASTOR (2000): a) a revisão dos mecanismos de funcionamento do Estado para permitir que o cidadão, individualmente ou representado por organizações comunitárias, possa ser envolvido mais ativamente nos processos de decisão sobre o uso dos recursos públicos e das prioridades a respeitar; b) a promoção da transparência para que o cidadão possa identificar as políticas públicas, as instituições e seu respectivo funcionamento. Isso significa garantir o acesso da

---

<sup>801</sup> CASTOR (2000, p. 209).

<sup>802</sup> QUATRO (2000, p. 76).

população à informação e à documentação relativa aos atos públicos; c) a integração das ações entre as ONGs e o Estado; d) utilização de tecnologias de ação pública, tal qual o uso do potencial tecnológico da Internet para a prestação de serviços públicos com eficiência e transparência.

No âmbito filosófico-cultural, a conexão entre o Estado brasileiro aqui descrito, e as características afetivas do povo brasileiro conforme mencionados acima, parece ser bem propício à formação de uma sociedade bem-ordenada *à brasileira*. Se a proposta rawlsiana valoriza o lado racional do cidadão sem desconsiderar seu equilíbrio refletido ao tomar as decisões razoáveis na PO, da mesma forma a sociedade brasileira instaurou uma relação própria entre o emocional e o racional, ao que se denominou de “sociedade dionísica”, em oposição à sociedade “apolínea”. A característica hedonística do “brasileiro” encontra sua expressividade no cotidiano das esquinas, nas festas, botequins, comemorações, no encontro de famílias, na estética do corpo, na experiência sensível em geral, mas também em situações mais ritualizadas como na política, no carnaval e em múltiplos e distintos espaços sagrados espalhados pelo território brasileiro. Conforme RIBEIRO (2000), há uma “importante presença do afeto na política.”<sup>804</sup> Para ele a “democracia é um regime no qual falta afeto. O autoritarismo é mais capaz que a democracia de galvanizar afetos.” O problema é “como dar à democracia uma tal base afetiva de forma que optemos pelas políticas democráticas e republicanas não apenas por um exercício da razão (...) mas realmente por um afeto (...).”<sup>805</sup>

A razoabilidade rawlsiana pode ser compreendida semelhantemente ao afeto<sup>806</sup> no sentido de que “a afeição por pessoas tem um papel essencial na aquisição da

<sup>803</sup> FELIPE (1996).

<sup>804</sup> RIBEIRO (2000, p. 72).

<sup>805</sup> Id., *ibid.*

<sup>806</sup> Afeto designa o conjunto de atos ou de atitudes como a bondade, a benevolência, a inclinação, a devoção, a proteção, o apego, a gratidão, a ternura, etc., que, no seu todo, podem ser caracterizados como a situação em que uma pessoa “preocupa-se com” ou “cuida de” outra pessoa ou em que esta responde, positivamente, aos cuidados ou a preocupação de que foi objeto. O afeto não é senão uma das formas do amor (ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*. São Paulo: Martins Fontes, 1999. p. 21). Mas em Rawls “a afeição por pessoas tem um papel essencial na aquisição da moralidade” ou dos sentimentos morais públicos (UTJ, § 74, p. 540). Esse tipo de afeto parece se confirmar com a idéia de que o PD oferece a única interpretação possível para um igualitarismo não-invejoso (VITA, 2000, p. 257). O PD fornece uma interpretação do princípio da fraternidade (senso de amizade cívica e solidariedade), ou seja, não querer ter maiores vantagens, exceto quando isso traz benefícios para os outros que estão em pior situação (UTJ, § 17, p. 112-3). Expressa também uma concepção de reciprocidade, de benefício mútuo (*id.*, p. 109).

moralidade<sup>807</sup> ou dos sentimentos morais públicos. Nós brasileiros poderíamos nos apropriar dessa qualidade afetiva para superar a nossa sociedade cindida e injusta, apoiando-nos nele como recurso subsidiário para a racionalidade e para chegar, assim, à *razão pública*. A presença dos afetos constitui uma das riquezas para fazermos trocas de tal sorte a construir à luz da justiça como equidade, um afeto equitativo. Tal qual prega RIBEIRO,<sup>808</sup> o Brasil pode recombina suas duas matrizes – a de um país do carnaval, da música e da liberdade – e a de um país brutalmente autoritário, legalista, racional, ineficiente e historicamente concentrador de renda – para construir um novo modelo de civilização. Novo porque somos “povos novos, em fazimento.” O otimismo associado ao desafio propõe “reinventar o humano, criando um novo gênero de gentes, diferentes de quantas haja.”<sup>809</sup> Se temos ainda que reinventar o humano, a força teórica rawlsiana da justiça como equidade define os princípios com os quais se pode construir uma sociedade de cooperação, fim último que define a existência humana em sociedades bem-ordenadas.

Apesar de algumas correntes de pensamento na atualidade criticarem o contratualismo político em sociedades liberais, apontando limites para sua aplicação nessas sociedades, é possível reinventar valores que não sejam centrados unicamente no mercado. Nesse sentido, de acordo com RIBEIRO,<sup>810</sup> o Brasil porta um patrimônio cultural para enfrentar os desafios melhor do que muitos países burgueses cujos sistemas estão amarrados em forte hegemonia de mercado e leis. O otimismo em torno da conciliação da filosofia política para a construção de uma sociedade bem-ordenada com a antropologia é possível, segundo RIBEIRO, porque “o mundo do futuro será um mundo da convivência entre vários códigos sociais e culturais.”<sup>811</sup>

De certa forma sempre vivemos na perspectiva do outro, sempre fomos obrigados ao esforço de compreender o outro lado. Isso permitiu muita injustiça, mas nos deu a capacidade de ser mais tolerantes com a ambigüidade e com o paradoxo, habilidade que permite usar nossa capacidade histórica, aliada a princípios universais de justiça, para traduzir as múltiplas perspectivas que marcarão um planeta Terra mais justo e equitativo. Somos um laboratório vivo de diferentes perspectivas do mundo e das coisas. Um raro bem

<sup>807</sup> UTJ, § 74, p. 540.

<sup>808</sup> RIBEIRO (2000, p. 92, 95 e 123).

<sup>809</sup> RIBEIRO (1995, p. 453).

<sup>810</sup> RIBEIRO (2000, p. 61).

<sup>811</sup> Id., p. 107.

humano cujo senso de justiça está implícito em sua tradição histórico-religiosa, esperando o despertar das duas faculdades morais de todos os cidadãos livres e iguais, racionais e razoáveis para a formação de uma sociedade política eqüitativa, pois é da natureza humana a vida em sociedade justa, sem a qual nem sociedade há.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEDO, Clementina. **Justice in Development: a Philosophical Analysis with Implications for Social and Educational Policy** (social policy). Ph.D. Thesis. Stanford University, 1999. Endereço eletrônico: [www.theatlantic.com/atlantic/issues/96may/aging/htm](http://www.theatlantic.com/atlantic/issues/96may/aging/htm).

AGROTÓXICOS ameaçam bacia do Cubatão. **ANcapital**, Joinville, 23 nov 1999. p. 5.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Dano ambiental: uma abordagem conceitual**. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Júris, 2000.

ARAÚJO, Emanuel. **Teatro dos vícios**. São Paulo: José Olympio, 1993.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômacos**. Trad. de Mário da Gama Kury. 3. ed. Brasília: Ed. UnB, 1985, 1999.

ARISTÓTELES. **Política**; trad. Mario de Gama Kury. 3. ed. Brasília: UnB, 1997.

AUERBACH, Bruce Edward. **Unto the Thousandth Generation: Conceptualizing Intergenerational Justice**. New York, Lang, 1995 (v. 43).

AVELINO FILHO, George. Clientelismo e política no Brasil. **Novos Estudos/CEBRAP**, n. 38, março 1994.

AZEVEDO, Fernando de. **A cultura brasileira**. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; Brasília: Editora UnB, 1996.

BARBOSA, Livia. O Brasil pelo avesso: Carnavais, malandros e heróis e as interpretações da sociedade brasileira. In GOMES, Laura Graziela et al (orgs.). **O Brasil não é para principiantes: Carnavais, malandros e heróis, 20 anos depois**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

BARRETO, Vicente. **Curso de introdução ao pensamento político brasileiro: primórdios do liberalismo**. Brasília: Ed. UnB, 1982.

BARRY, Brian M. "Justice between generation", In Hacker, P.M.S. e RAZ, J. (eds.). **Law, Morality and Society**. Essays in honour of H.L.A Hart, Oxford, Clarendon Press, 1977.

BARRY, Brian. Sustainability and intergenerational justice. In: DOBSON, Andrew. **Fairness and Futurity: Essays Environmental Sustainability and Social Justice**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

BARRY, Brian. The Circumstances of Justice and Future Generations, in: SIKORA and BARRY (eds.). **Obligations to Future Generations**. Cambridge: White Horse Press, 1996.

- BECKER, B. K.; EGLER, C. G. **Brasil, uma nova potência regional na economia-mundo**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993.
- BENTHAM, Jeremy. **Uma introdução aos princípios da moral e da legislação**; trad. de Luiz João Baraúna. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.
- BETING, Joelmir. Água virou poeira, **O Estado de S. Paulo**, 02 jun. 2000. p. B2. Caderno Economia.
- BETING, Joelmir. Fábrica de Anjos. **A Notícia**, Joinville, 13 jul 2000d. p. A11 (Geral).
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. trad. de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. (Pensamento crítico, 63).
- BOCK, Kenneth. Teorias do progresso, desenvolvimento e evolução. In: BOTTOMORE, Tom & NISBET, Robert. **Uma história da análise sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1980.
- BOSSSEL, Harmut. **Earth at a Crossroads. Paths to a Sustainable Future**. UK: Cambridge Press, 1998.
- BOURLON, N.; BERTHON, D. Desenvolvimento sustentável e gerenciamento das bacias hidrográficas na América Latina. Água em Revista. **Revista Técnica e Informativa da CPRM**, 10:16-22, jun, 1998.
- BRASIL, Leis, decretos etc. **Código Penal: Decreto-lei nº 2.848, de 7-12-1940**, Ed. São Paulo: Saraiva, 1978.
- BRASIL. Ministério das Minas e Energia. **Código de Águas**. Brasília: Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica, 1980.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. **Política nacional de recursos hídricos**. Secretaria dos Recursos Hídricos. Brasília, 1997.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Estado, aparelho do estado e sociedade civil**. Brasília/DF: MARE/ENAP, 1995-A. Textos para discussão, n. 4.
- BUCHANAN, J. **The Demand and Supply of Public Goods**. Chicago: Rand MacNally, 1968.
- BUCK, Susan J. **The Global Commons: an introduction**. Washington, D.C: Island Press, 1998.
- BUELER, William M. **An Agenda for Sustainability: Fairness in a World of Limits**. Notre Dame/Indiana: Cross cultural publications, 1997.
- BUSARELLO, Raulino. **Máximas latinas: para o seu dia-a-dia**. Florianópolis: Ed. do autor, 1998.
- BUSCAGLIA, E., DAKOLIAS, M e RATLIFF, W. **Judicial Reform in Latin America: a Framework for National Development**. New York: Hoover Institution, 1995.
- CAHN, Matthew Alan, O'BRIEN, Rory. **Thinking about the Environment**. New York: M. E. Sharpe, 1996.
- CALLICOT, J. B. Non-anthropocentric value theory and environmental ethics. **American Philosophical Quarterly**, 21:299-309, 1984.

CARDOZO, José Eduardo. **A máfia das propinas: investigando a corrupção em São Paulo**. São Paulo: Perseu Abramo, 2000.

CARSON, Rachel. **Silent Spring**. London: Penguin, 1962.

CARUSO, M.M. L. **O desmatamento da ilha de Santa Catarina de 1500 aos dias atuais**. Editora da UFSC. Florianópolis, 1990.

CARVALHO, José Murilo de. In: **QUATRO autores em busca do Brasil: entrevistas a José Geraldo Couto/organizadores, Levy Cordeiro, José Geraldo Couto**. Rio de Janeiro: Rocco, 2000.

CASTOR, Belmiro Valverde J. e FRANÇA, Célio. **Administração Pública no Brasil: exaustão e revigoração do modelo**, **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 20 (3):3-26, 1986.

CASTOR, Belmiro Valverde J. **O Brasil não é para amadores: Estado, Governo e Burocracia na terra do jeitinho**. Curitiba: EBEL:IBQR-PR, 2000.

CAUBET, Christian Guy. A situação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (maio 2000). In: LEITE, José Rubens Morato (org.) **Inovações em Direito Ambiental**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2000.

CHOINASCKI, Luci. Muita terra nas mãos de poucos. **A Notícia**, Joinville, 09 set. 2000. p. A3. Opinião.

CIRNE-LIMA, Carlos e ALMEIDA, Custódio (orgs.) **Nós e o absoluto**. São Paulo: Loyola, 2001. p. 305-321.

COMISSÃO mundial sobre meio ambiente e desenvolvimento, **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CONSTITUIÇÃO. República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

COOPER, David E. & PALMER, Joy. **The Environment in Question**. New York: Routledge, 1992.

COSTA, A. M. **Análise histórica do saneamento no Brasil**. Rio de Janeiro, 1994. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública – FIOCRUZ.

CPRM, **Revistas Técnicas**.htm de 1999.

CRESPIGNY, Anthony de; MINOGUE, Kenneth R. **Filosofia política contemporânea**. 2. ed. Trad. de Yvonne Jean. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982. (Coleção pensamento político, 8).

CRESPO, S. (coord.). **Rio: cidade das águas (Guia do professor)**. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos da Religião (ISER), 1997.

CRUZ, José Marques da. **Português prático**. São Paulo: Melhoramentos, 1949.

CUNHA, Antonio Geraldo da. **Dicionário histórico das palavras portuguesas de origem tupi**. São Paulo: Melhoramentos; Brasília: UnB, 1998.

DALY, H. E. & COBB, J. **For the Common Good**. Boston: Beacon Press, 1989.



DaMATTA, Roberto. Em torno da matriz cultural da inflação: notas sobre inflação, sociedade e cidadania. In: **Conta de mentiroso: sete ensaios de antropologia brasileira**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

DaMATTA, Roberto. **Explorações: ensaios de sociologia interpretativa**. Rio de Janeiro: Rocco, 1986.

DASSIN, Joan. Comentários sobre Peter Fry. In: MÉNDEZ, Juan E. et al. **Democracia, violência e injustiça: o não-estado de direito na América Latina**. Tradução de Ana Luiza Pinheiro e Octacílio Costa. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

DEAN, Warren. **A ferro e fogo - a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira**. Trad. de Cid Knipel Moreira. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

DE-SHALIT, Avner. **Why Posterity Matters**. London: Routledge, 1995.

DEWEY, John. **Liberalismo e cultura**. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1970.

DOBSON, Andrew. **Fairness and Futurity**. New York: Oxford University Press, 1998.

DOELEMAN, Jacobus & SANDLER, Todd. **The Intergenerational Case of Missing Markets and Missing Voters**. University of Wisconsin, 1998. [Document ID: LW19980616030002554 da Northern Light Technology LLC].

DOWBOR, Ladislau. O poder local diante dos novos desafios sociais. In: **O Município no século XXI – cenários e perspectivas**. São Paulo: Cepam, 1999 (Ed. Especial).

EINSTEIN, Albert. **Ideas and opinions**. New York: Bonanza Books, s.d.

EXPOSIÇÃO prolongada aumenta risco de câncer. **Diário Catarinense**, Florianópolis, 12 nov. 2000. p. 29.

FANTIN, Márcia. **Cidade dividida**. Florianópolis: Cidade Futura, 2000.

FEINBERG, J. The Rights of Animals and Unborn Generations. In: **Contemporary Moral Problems**. London: Ed. J. White, West Publishing Co, 1974.

FELIPE, Sônia T. (org.). **Violação dos direitos humanos – dossiê 1997-1999**. Florianópolis: CDHGF/Centro de Direitos Humanos da Grande Florianópolis. Florianópolis/SC/Brasil, 1999.

FELIPE, Sônia T. Justiça: igualdade equitativa na distribuição das liberdades. In: FELIPE, Sônia T. (org.). **Justiça como equidade**. Fundamentação e interlocuções polêmicas (Kant, Rawls, Habermas). Florianópolis: Insular, 1998.

FELIPE, Sônia T. O anarquismo ético de Robert Nozick (Uma crítica ao utilitarismo especiezista que predomina na relação dos homens com os animais). **Revista de Ciências Humanas**, v. 14, n. 20, p. 51-62, 1996b.

FELIPE, Sônia T. Rawls: Limites da constituição internacional da justiça, in: **Veritas**, Porto Alegre, v. 45, n. 4, dez. 2000. p. 615-632.

FELIPE, Sônia T. **Um Desafio Ético: Redefinir a relação dos “IGUAIS” com os “NÃO IGUAIS”. Dois estudos críticos ao antropocentrismo. Os argumentos de Peter Singer e de Robert Nozick**. Florianópolis: UFSC/Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre Violência. CFH/ Departamento de Filosofia. Edição da Autora, 1996.

- FERENCZI, S. **Thalassa: ensaio sobre a teoria da genitalidade**. São Paulo: Martins Fontes, 1990.
- FERREIRA, A. B. H. **Novo dicionário da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975.
- FERREIRA, Maria Odete Amaral. **Sentido amplo e sentido restrito da justiça, em Aristóteles**. UFSC/CFH/Curso de Filosofia, Florianópolis, dezembro de 1993 (Trabalho de conclusão de curso orientado por Sônia T. Felipe).
- FIORI, J. L. A governabilidade democrática na nova ordem econômica. São Paulo, **Novos Estudos**, n. 43, 1995.
- FIORI, J. L. **Ajuste, Transición y Governabilidad: el enigma brasileño**. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1993.
- FOX, Sir Cyril S. **El agua: estudio de sus propiedades, su constitución, su circulación sobre la Tierra y su utilización por el hombre**. Barcelona: Ediciones Omega, 1953.
- FREITAS, Vladimir Passos de (coord.). **Águas – aspectos jurídicos ambientais**. Curitiba: Juruá, 2000a.
- FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.
- FREYFOGLE, Eric C. **Justice and the Earth: Images for Our Planetary Survival**. Chicago: University of Illinois Press, 1995.
- FURTADO, C. **O Brasil pós-milagre**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- GARRO, Alejandro M. Acesso à justiça para os pobres na América Latina. In: MÉNDEZ, Juan E. et al. **Democracia, violência e injustiça: o não-estado de direito na América Latina**. Tradução de Ana Luiza Pinheiro e Octacílio Costa. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- GOMES, Laura Graziela et al (orgs.). **O Brasil não é para principiantes: Carnavais, malandros e heróis, 20 anos depois**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- GOROVITZ, Samuel. John Rawls. Uma teoria da justiça. In: **GOWER, Barry S. What do We Owe Future Generations**. DAVID, E. e PALMER, Joy A. **The Environment in Question**. New York : Routledge, 1982.
- GOSSERIES, Axel. L'éthique environnementale aujourd'hui. In: **Revue Philosophique de Louvain/Belge**, tome 96, numéro 3, p. 395-426, août 1998.
- GOWER, Barry S. What do We Owe Future Generations? In: COOPER, David E. and PALMER, Joy A (ed.). **The environment in question: ethics and global issues**. London: Routledge, 1992.
- GUEDES, João Alfredo Libânio e RIBEIRO, Joaquim. **A União Ibérica: administração do Brasil holandês**. 2. ed. Brasília, Fundação Centro de Formação do Servidor Público/Ed. Universidade de Brasília, 1983 (Col. História Administrativa do Brasil, v. 3).
- HARDIN, Garret. **Living within Limits: Ecology, Economics, and Population Taboos**. New York/Oxford: Oxford University Press, 1993.
- HAYDEN, Patrick. Remarks on Sustainable Development and Global Justice. **Global Justice**. Washington: v. 1, n. 1, Fall 1997.

- HOKKER, C. A. Responsibility, Ethics and Nature. In: COOPER, David E. & PALMER, Joy A. **The Environment in Question**. New York: Routledge, 1992.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 20. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1998.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Cia das Letras, 1995.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Visão do paraíso** (Os motivos edênicos no descobrimento e colonização do Brasil). Rio de Janeiro: José Olympio, 1959.
- HOLLANDA, Heloísa Buarque de. Uma novidade chamada Brasil. In: AGUIAR, Luiz Antonio (org.). **Para entender o Brasil**. São Paulo: Alegro, 2001.
- HOLTHAUSEN, Carlos. **O caminho da dignidade humana**. Florianópolis: Papa-livro Editora, 2000.
- HOMER-DIXON, Thomas. **Environment, Scarcity, and Violence**. Princeton: Princeton University Press, 1999.
- HOMER-DIXON, Thomas. **Strategies for Studying Causation in Complex Ecological Political Systems**. Washington, D.C: American Association for the Advancement of Science and the University of Toronto, June 1995. (Project on Environment, Population and Security).
- HUMAN DEVELOPMENT REPORT 1999. United Nations Development Programme – UNDP, New York: Oxford University Press, 2000.
- HUMAN DEVELOPMENT REPORT 1999. United Nations Development Programme – UNDP, New York: Oxford University Press, 1999.
- HUMANIDADE precisa de mais meia Terra. **Folha Ciência**, São Paulo, 21 out. 2000. (Suplemento da Folha de S. Paulo).
- IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.
- IYDA, M. **Cem anos de saúde pública: a cidadania negada**. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1994.
- JAGUARIBE, Helio. Raízes do Brasil e a transição para a sociedade de massas. In: FURTADO, Celso et al. **Raízes e perspectivas do Brasil**. São Paulo: Unicamp/Papirus, 1985.
- JAMIESON, Dale. Future generations, in: **A Companion to Environmental Ethics**, Oxford: Blackwell Publishers Ltd, 1998.
- JONAS, Hans. **El principio de responsabilidad**. Trad. de Javier Ma. Fernández Retenaga. Barcelona: Herder, 1995.
- KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Trad. de Paulo Quintela. São Paulo: Abril, 1980.
- KAVKA, Gregory. The futurity problem. In: SIKORA and BARRY (eds.). **Obligations to Future Generations**. Cambridge: White Horse Press, 1996.

- KLIKSBERG, Bernardo. **Desigualdad y desarrollo en América Latina: el debate postergado**. Reforma y democracia, nº 14, junio 1999 (Revista del CLAD)
- KÖNZ, Peider. **Rule of Law for Sustainable Development: Refleitions on the Latin American Institutional Gap**. Barcelona-Paris: Instituto internacional de gobernabilidad y Universidad de las Naciones Unidas, 1999 (Documento de trabalho, 7). Endereço eletrônico: <http://www.civsoc.com/review1c.html#2>.
- KRIBBE, Hans. The Possibility of Intergenerational Justice: Social Cooperation, Impartiality and Association. **The Hoover Conference on Ethics & Political Theory**. Belgium, Louvain-la-Neuve, 18-19 Marc, 1999. (Texto remetido).
- LACORTE, A. C. **Gestão de recursos hídricos e planejamento territorial: as experiências brasileiras no gerenciamento de bacias hidrográficas**. Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Territorial - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR - Universidade Federal do Rio de Janeiro. 1994.
- LAFER, C. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1973.
- LANNA, A. E. L. **Gerenciamento de bacia hidrográfica: aspectos conceituais e metodológicos**. Brasília: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 1995.
- LAYRARGUES, P. P. **A cortina de fumaça: o discurso empresarial verde e a ideologia da poluição**. Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado em Psicologia de Comunidades e Ecologia Social - Instituto de Psicologia - EICOS - Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1996.
- LEIS, Héctor Ricardo. **A modernidade insustentável: as críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea**. Petrópolis/RJ: Vozes; Ed. da UFSC/Florianópolis/SC, 1999b.
- LEIS, Héctor Ricardo. Livro aborda dificuldades da preservação ambiental. Joinville, **A Notícia/Santa Catarina**, 14 dez 1999a, C3 (Anexo).
- LENOBLE, Robert. **História da idéia de natureza**. Lisboa: Edições 70, 1969.
- LEWIS, Alfred. **Água para o mundo: problemas atuais e futuros do abastecimento de água**. Trad. de Miércio Atraújo Jorge Honkis. Rio de Janeiro: Record, 1964.
- LIMA, Roberto Kant de. Carnavais, malandros e heróis. O dilema brasileiro do espaço público. In GOMES, Laura Graziela et al (orgs.). **O Brasil não é para principiantes: Carnavais, malandros e heróis, 20 anos depois**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- LOCKE, John. **Carta acerca da tolerância; Segundo tratado sobre o governo; Ensaio acerca do entendimento humano**; trad. de Anoar Aiex e E. Jacy Monteiro. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978.
- LOCKE, John. Of Property, apud CAHN, Matthew Alan, O'BRIEN, Rory. **Thinking About the Environment**. New York: M.E. Sharpe, 1996.
- LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. Trad. de E. Jacy Monteiro. São Paulo: Ibrasa, 1963 (Clássicos da democracia, 11).
- LONGMAN, Phillip. **Justice Between Generations**. The Atlantic Monthly, v. 255, n. 6, 1995. Endereço eletrônico: [www.theatlantic.com/atlantic/issues/96may/aging/htm](http://www.theatlantic.com/atlantic/issues/96may/aging/htm)

- MALUCELLI, Marcelo. Tutela Penal das Águas. In: FREITAS, Vladimir Passos de (coord.). **Águas – aspectos jurídicos ambientais**. Curitiba: Juruá, 2000.
- MANNING, Russ. Environmental Ethics and John Rawls' Theory of Justice. In: **Environmental Ethics**, New Mexico 3 (2):155-165, 1981.
- MARGULLIS, Sérgio e GUSMÃO, Paulo Pereira de. **Gestão ambiental na vida real**. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, 1996.
- MARIM, Caroline I. **O princípio da igual consideração de interesses como redefinição do princípio da igualdade em Peter Singer. A proposta de ética ambiental**. UFSC/CFH/Departamento de Filosofia/Núcleo de Estudos em Ética e Filosofia Política, Florianópolis/SC, 1999 (Monografia sob orientação da Dra. Sonia T. Felipe).
- MARTINS, Luciano. Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. **ENAP/Cadernos. Reforma do Estado**, Brasília, v. 2, n. 4, dez. 1994, p.9-39.
- MÉNDEZ, Juan E. et al. **Democracia, violência e injustiça: o não-estado de direito na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- MESGRAVIS, Laima e PINSKY, Carla Bassanezi. **O Brasil que os europeus encontraram**. São Paulo: Contexto, 2000 (Repensando a história).
- METTENHEIM, Kurt E. von. Observations on the brazilian presidency, democracy, and governance. **RAE – Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 39, n. 3, p. 53-65, jul./set. 1999.
- MILLENNIUM Forum (Fórum do Milênio), New York, ONU. Endereço eletrônico: <http://www.rcgg.ufrgs.br/Núcleo de pesquisa sobre governança global>.
- MILLER Jr., Fred D. Nature, justice, and rights. In: **Aristotle's Politics**. Oxford: Clarendon Press, 1997.
- MONOSOWSKI, E. Políticas ambientais e desenvolvimento no Brasil. **Cadernos FUNDAP/ Fundação do Desenvolvimento Administrativo: Planejamento e Gerenciamento Ambiental**, 16:15-24, 1989.
- MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. **O espírito das leis**. Trad. de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995.
- MOREIRA, S. C. Roberto. Weber e o Mal-estar Colonial. In: **O malandro e o protestante**. SOUZA, Jessé de (org.). Brasília: UnB, 1999.
- MORI, M. L'ambiente nel dibattito etico contemporaneo, In: SCAMUZZI, S. (org.), **Costituzioni, razionalità, ambiente**. Torino: Boleati-Boringhieri. 1994.
- MOSCATELLI, Mário. A cultura do pau-brasil. In: AGUIAR, Luiz Antonio (org.). **Para entender o Brasil**. São Paulo: Alegro, 2001.
- MUÑOZ, Héctor Raúl (org.). **Interfaces da gestão de recursos hídricos: desafios da lei de águas de 1997**. 2. ed. Brasília: Secretaria de Recursos Hídricos, 2000.
- MUSGRAVE, R & Peacock, A. **Classics in the Theory of Public Finance**. New York: MacMillan, 1958.
- MUSGRAVE, Richard A. e MUSGRAVE, Peggy B. **Finanças públicas teoria e prática**; trad. Carlos Alberto Primo Braga. São Paulo: Ed. da USP, 1980.

- NASH, Roderick Frazier. **The Rights of Nature**. Wisconsin: University of Wisconsin Press, 1989.
- NOSSO FUTURO COMUM. 2. ed. FGV: Rio de Janeiro, 1991.
- NOVAES, Washington. Mais crianças, menos crianças? **O Estado de S. Paulo**, 4 ago. 2000 (Espaço Aberto).
- NOZICK, Robert. **Anarquia, estado e utopia**. Rio de Janeiro: Zahar Editor, 1991.
- O MAIOR problema é estar sozinho na tarefa. Florianópolis, **Diário Catarinense**, Florianópolis, 12 nov 2000. p. 30.
- O'BRIAN, Rory. Law, property, and the environment: na introduction. In: CAHN, Matthew Alan, O'BRIEN, Rory. **Thinking About the Environment**. M. E. Sharpe, New York, 1996.
- O'BRIEN, Rory. Normative theory and public policy. In: CAHN, Matthew Alan and O'BRIEN, Rory. **Thinking about the Environment Readings on Politics, Property, and the Physical World**. New York: M.E. Sharpe, 1996.
- OHARA, Mari. **Environmental Ethics. Interdisciplinary Minor in Global Sustainability**, University of California, Irvine Student papers, Spring 1998. Endereço eletrônico: <http://www.envirolink.org/orgs/ef/index.html>.
- OLIVEIRA, Manfredo A de. **Correntes fundamentais da ética contemporânea**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 99-118.
- OST, François. **A Natureza à margem da lei: A ecologia à prova do direito**. Trad. de Joana Chaves. Lisboa: Instituto Piaget, 1995. (Título Original: La Nature Hors la Loi).
- OUR COMMON FUTURE. Oxford: Oxford University Press, 1987.
- OUTWATER, Alice. B. **Water: a Natural History**. United States: Basic books, 1996.
- PAIM, Antonio. **História do liberalismo brasileiro**. São Paulo: Mandarim, 1998.
- PASSMORE, J. **Man's responsibility for nature**. London: Duckworth, 1980.
- PENNA, J. O. de Meira. **Em berço esplêndido: ensaios de psicologia coletiva brasileira**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.
- PÉREZ LINDO, Augusto. **A era das mutações: cenários e filosofias de mudanças no mundo**. Piracicaba, Editora Unimep, 2000.
- PIAZZA, Walter Fernando. **Santa Catarina: sua história**. Florianópolis: Ed. da UFSC, ed. Lunardelli, 1983.
- PINDYCK, Robert S. & RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**. Trad. Pedro Catumba. São Paulo: Makron Books, 1994.
- PONTING, Clive. **A Green History of the World: the Environment and the Collapse of Great Civilization**. England: Penguin Books Ltd, 1991.
- POTTER, V. R. Bioethics, the Science of Survival. **Perspect. Biol. Med.**, Autumn, p.127-153, 1970.
- PROTEÇÃO da água ainda não é prioridade. **A Notícia**, Joinville, 22 mar. 1999. p. A-6.

- QUIROZ, J. A. Contaminación de aguas en América Latina: una perspectiva económica. In: QUIROZ, J. A. (org.). **Análisis económico de la contaminación de aguas en América Latina**. San Francisco: Centro Internacional para el Desarrollo Económico, 1995.
- RABENHORST, Eduardo R. Dever e obrigação. In: FELIPE, Sonia T. (org.). **Justiça como equidade**. Fundamentação e interlocuções polêmicas (Kant, Rawls, Habermas). Florianópolis: Insular, 1998.
- RAMOS, Átila. **Memória do saneamento desterrense**. Florianópolis, Casan, 1986.
- RAMOS, Guerreiro. **Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração**. 2. ed. Rio de Janeiro: ed. da FGV, 1983.
- RAWLS, John. **A Theory of Justice**. New York: Oxford University Press, 1971.
- RAWLS, John. **Collected Papers**. Cambridge: Harvard University Press, 1999.
- RAWLS, John. **O liberalismo político**. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. Brasília-DF: Instituto Teotônio Vilela/Editora Ática, 2000.
- RAWLS, John. **Political Liberalism**. New York: Columbia University Press, 1993.
- RAWLS, John. **The Law of Peoples**. London: Harvard University Press, 1999.
- REALE, G.; ANTISERI, D. El Instrumentalismo de John Dewey. In: **Historia dei pensamento filosófico y científico**. Barcelona: Editorial Herder, 1988.
- REALE, Giovanni e ANTISERI, Dario. **História da filosofia: Do Renascimento até nossos dias**. São Paulo: Ed. Paulina, 1991. (Coleção filosofia).
- REALE, Giovanni. **História da filosofia antiga**. São Paulo: Loyola, 1995. (Série História da filosofia).
- REIS VELLOSO, João. Funções típicas de governo: uma abordagem operacional. **Reorganização da administração pública federal: estado e sociedade**. Brasília: FUNCEP, 1989.
- RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Cia das Letras, 1995.
- RIBEIRO, Maurício Andrés. **Ecologizar: pensando o ambiente humano**. Belo Horizonte: Rona Editora, 1998.
- RIBEIRO, Renato Janine. **A sociedade contra o social: o alto custo da vida pública no Brasil**. São Paulo: Cia das Letras, 2000.
- RIBEIRO, Renato Janine. Sociedade sem uma política é utopia, **Folha de S. Paulo**, 21 ago. 1994. Caderno Mais! p. 6-12.
- ROHDEN, Huberto. Estático ou Dinâmico? O "lógos" de Heráclito. In: **O Pensamento filosófico da antiguidade**. 4. ed. São Paulo: Alvorada, s. d.
- ROSSET, C. **A anti-natureza: elementos para uma filosofia trágica**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1989.
- SAINT-SERNIN, Bertrand. **A razão no século XX**. Trad. Mario Pontes. Brasília: UnB, Rio de Janeiro: José Olympio, 1998.
- SALOMÃO, Luiz Alfredo. Crise e Reforma do Estado. **Caderno SÉRIE**

**ESTUDOS**/Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ/EPPG/UFRJ, Rio de Janeiro, n. 93, 1996.

SAMUELSON, P. The pure theory of public expenditure. **Review of Economic and Statistics**, 11:387-9, 1954.

SANTANA, Edvaldo Alves de. **Setor elétrico brasileiro: os efeitos do novo modelo**. Florianópolis, UFSC, 1998 (manuscrito).

SARTOR, Vicente V. de Bona e FELIPE, S. T. Bens primários em John Rawls, **Phrónesis. Revista de Ética**. São Paulo/PUC-Campinas, v. I, n. 3, set/dez 1998, p. 11-32.

SARTOR, Vicente V. de Bona. **Reforma do aparelho estatal**. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal de Santa Catarina – Pós-Graduação em Administração – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis/1996.

SEIBEL, Erni J. **Cultura Política: e gestão pública: os limites político-administrativos para a efetivação de políticas públicas**. UFSC/CFH, Florianópolis, s.d. (reprografado).

SHMANSKE, S. **Public Goods, Mixed Goods and Monopolistic Competition**. Texas A & M University Press, 1991.

SIKORA, R. I. e BARRY, Brian. **Obligations to Future Generations**. Cambridge: White Horse Press, 1996.

SILVA, Benedicto. Evolução da organização administrativa brasileira. **Revista do Serviço Público**, v. 94, n. 1, p. 9-28, jan./fev./março 1962.

SILVA, Deonísio de. **De onde vêm as palavras: frases e curiosidades da língua portuguesa**. São Paulo: Mandarim, 1997.

SILVA, Elmo Rodrigues da. **O Curso da água na história: simbologia, moralidade e a gestão de recursos hídricos**. Rio de Janeiro: 1998. Tese de doutorado. Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública. Setembro de 1998.

SILVA, Ricardo Toledo. Recursos hídricos e desenvolvimento urbano. In: MUÑOZ, Héctor Raúl (org.). **Interfaces da gestão de recursos hídricos: desafios da Lei das Águas de 1997**. 2. ed. Brasília: Secretaria de Recursos Hídricos, 2000.

SINGER, Paul. **Ética prática**. São Paulo: Martins Fontes, 1994.

SOUZA, Jessé. A ética protestante e a ideologia do atraso brasileiro. In: Idem. **O Malandro e o Protestante: a tese weberiana e a singularidade cultural brasileira**. Brasília: Editora da UnB, 1999.

SOUZA, Jessé. **A Modernização Seletiva**, Brasília: Ed. da UnB, 2000.

STONIER, A. W. & HAGUE, D. C. **Teoria Econômica**. 7. ed. Trad. Cassio Fonseca. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

SUL DA ILHA reivindica saneamento básico. **AN Capital**, Joinville, 16 nov. 2000. p. 3.

SUTIL, Jorge Correa. Reformas judiciárias na América Latina: boas notícias para os não-privilegiados. In: MÉNDEZ, Juan E. et al. **Democracia, violência e injustiça: o não-estado de direito na América Latina**. Tradução de Ana Luiza Pinheiro e Octacílio Costa. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

TAPAJÓS, Vicente Costa Cantos. **A política administrativa de D. João III**. 2. ed.