

O DEVER AMBIENTAL E O PROGRAMA AGRICULTURA DE BAIXO CARBONO

ENVIRONMENTAL OBLIGATION AND THE LOW CARBON AGRICULTURE PROGRAM

*Karen A. Mello dos Santos*¹

*Leonardo da Rocha de Souza*²

Resumo

Este texto tem como objetivo principal a análise da dimensão conceitual e de conteúdo dos deveres fundamentais, mais especificamente do dever de proteção ambiental da sociedade em solidariedade com o Estado. O recorte da ampla temática se dá em virtude da verificação, de forma crítica, do Programa Agricultura de Baixo Carbono como possível instrumento do cumprimento do dever ambiental. Será utilizado o método dedutivo e a técnica de pesquisa de documentação indireta. Como resultado, pretende-se demonstrar que, apesar das vantagens do mencionado programa, o ideal é que a proteção ambiental não dependa de incentivos econômicos, mas que seja algo natural na atuação dos indivíduos, da coletividade e do Poder Público.

Palavras-chave: dever fundamental; proteção ambiental; meio rural; Programa Agricultura de Baixo Carbono.

Abstract

This text aims to analyze the conceptual and content dimension of the fundamental obligations, more specifically the obligation of environmental protection of society in solidarity with the State. The clipping of the broad thematic occurs due verification, in a critical way, the Low Carbon Agriculture Program as a possible instrument of compliance with environmental duty. It will be used the deductive method and the research technique of indirect documentation. As a result, it is intended to demonstrate that, despite the benefits of that program, the ideal would be if the environmental protection didn't depend on economic incentives, but it was something natural in the actions of individuals, the community and the government.

Keywords: fundamental obligation; environmental protection; rural environment; Low Carbon Agriculture Program.

¹Mestranda em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Pós-Graduada em Formação Pedagógica para Docentes do Ensino Técnico e Tecnológico pelo Sistema Educacional Galileu Galilei (SEG). Graduada em Ciências Sociais e Jurídicas pela Universidade de Cruz Alta (UNICRUZ). Advogada.

²Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Especialista em Ética e Filosofia Política (UCS). Bacharel em Direito (UNISINOS). Professor da graduação em Direito e do mestrado em Direito Ambiental da Universidade de Caxias do Sul (UCS). Procurador do Município de Caxias do Sul/RS. Coordenador da Revista Juris Plenum Direito Administrativo.

1 INTRODUÇÃO

O art. 225 da Constituição Federal declarou o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito a ser protegido pelo Poder Público e pela coletividade. Essa dicção constitucional revela a sustentabilidade como um direito fundamental, mas também como um dever, cuja análise compreende seu conteúdo, os sujeitos de direitos e deveres envolvidos, bem como os meios de sua efetivação.

Se o meio ambiente ecologicamente equilibrado for tratado apenas como um direito, dissociado dos deveres inerentes, se estará deixando de lado a sustentabilidade propagada pela Constituição, e direcionando-se a um desenvolvimento insustentável. O discurso dos direitos ambientais dissociados dos deveres faz preponderar o desenvolvimento econômico da visão capitalista do Ocidente, “no seu anseio evidente de dominação e transformação da natureza bruta”. Essa cultura capitalista resultou “acontecimentos que se somaram para gerar cada vez mais situações e recorrências artificiais e imprevisíveis em nível de impactos, alterando a sustentabilidade e as relações sociais ou socioambientais”. (PELIZZOLI, 1999, p. 101-102)

Assim, a necessária simbiose direito-dever ambiental exige “uma mudança gradativa mas profunda nas regras do jogo – jogo este que é baseado na dilapidação dos ecossistemas e na exclusão, seja de países periféricos, seja de classes sociais à margem do processo”. Para isso serão necessárias modificações relacionadas “aos estilos de vida, práticas de consumo, à auto-organização das localidades e regiões com suas vocações econômicas, ao uso dos recursos imediatos de forma renovável, à máquina da publicidade e mercado, enfim, às demandas dos indivíduos na sociedade contemporânea”. Isso envolve novos hábitos, nova ética, e uma relação diferente “dos sujeitos entre si e com seu mundo”, com resultados sentidos na qualidade de vida, na cidadania, na educação e na “cultura como um todo, em vista de uma nova emancipação para os excluídos”. (PELIZZOLI, 1999, p. 103-105)

Consequentemente, é necessário afastar-se do individualismo exacerbado, observado de forma muito clara na convivência dos indivíduos. A mitigação desse individualismo é necessária em virtude de uma crescente preocupação: o dever de proteção ao meio ambiente, que, contrariando a atual organização da sociedade, remete a um pensamento coletivo, já que tal responsabilidade é expressamente referida pela Constituição Federal de 1988.

Mas esse dever ambiental não fica adstrito ao meio urbano. Mesmo que seja nas cidades que, na sua maioria, o homem vive, labuta e forma sua família, é do meio rural que provém sua mais importante necessidade: a alimentação. Dessa forma, a proteção ambiental não pode ser dividida em meio urbano e rural, como feito em tantas outras questões sociais e que nos remetem, mais uma vez, ao individualismo. Como dever, a proteção ambiental é coletiva e comunitária.

Um primeiro recorte ao presente texto, portanto, será verificar a aplicação do dever ambiental na área rural. No entanto, é preciso fazer mais um recorte, que optou-se fazer a partir da análise de um programa do Governo Federal voltado à agricultura, que recebeu a denominação de "Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura", também denominado de Plano ABC (Agricultura de Baixa Emissão de Carbono). Ao eleger o Plano ABC como foco deste trabalho, procurou-se verificar sua relação com o dever de proteção ao meio ambiente e a participação dos ruralistas na questão ambiental.

Assim, o problema da presente pesquisa reside na busca pela resposta de questões como: O Plano ABC possui elementos suficientes para que os produtores rurais exerçam o dever ambiental? Ou está a se falar de mais uma manobra do sistema capitalista sob o véu da proteção ambiental com objetivos lucrativos?

A hipótese é a de que o Plano ABC é um importante instrumento para que os ruralistas incrementem sua atuação na proteção ambiental. No entanto, esse dever ambiental não deve estar adstrito a vantagens econômicas. É tendo como base central a crítica do sistema capitalista e da monetarização das relações sociais e ambientais que o presente texto busca analisar se referido programa possui em seu núcleo central o princípio da solidariedade que deve mover as relações entre os indivíduos de uma sociedade.

O método de abordagem a ser empregado será o dedutivo, partindo-se do geral da doutrina sobre direito ambiental e da política pública de agricultura de baixo carbono, para o particular do dever ambiental contido nessa política, com um enfoque crítico. Será utilizada, igualmente, a técnica de pesquisa de documentação indireta, com a revisão bibliográfica de obras de autores nacionais e estrangeiros, incluindo periódicos e textos normativos, além da análise de diretrizes do Poder Público federal a respeito da agricultura de baixo carbono.

Para organizar a abordagem desse tema, será feita a análise do meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito (2), passando a direcionar o enfoque para tratá-lo, também, como um dever (3). Após, as diretrizes básicas do Plano Agricultura de Baixo Carbono (4) e, por fim, com uma análise crítica, a verificação de que forma o Plano ABC atende ao dever ambiental insculpido no art. 225 da Constituição, e qual seria a atuação ideal dos produtores rurais (5).

2 O DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é reconhecidamente um direito fundamental e, em que pese maiores contradições, possui dimensão subjetiva, uma vez que exigível pelos cidadãos. "Quando se fala em proteção constitucional da biosfera e de seus processos essenciais, a primeira categoria de que se lembra é o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cartão de visita do constitucionalismo ecologicamente reformado." (BENJAMIN, 2011, p. 131). Cada vez mais, a ideia de o meio ambiente pertencer ao rol dos direitos fundamentais é invocada para avaliar as práticas de degradação da natureza, mormente porque se vive em um sistema capitalista, no qual o consumo é desenfreado, o individualismo é exaltado, o antropocentrismo é alargado e, por consequência, ocorre o desrespeito à vida em suas mais variadas formas.

Por outro lado, é de se destacar que a preocupação em relação à eficácia dos direitos fundamentais surge para o cumprimento amplo do que dispõe o *caput* do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil: "Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a *inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade*, [...]" (destaque nosso).

A proteção ambiental como direito humano fundamental é enquadrado no que Norberto Bobbio chama de direito humano de terceira geração, que é heterogêneo e "reivindicado pelos movimentos ecológicos: o direito de viver num ambiente não poluído" (1992, p. 6). A terceira geração de direitos busca garantir a paz, proteger o meio ambiente, permitir o desenvolvimento harmonioso das culturas, etc. (HAARSCHER, 1993, p. 50-51). São direitos coletivos e difusos, voltados à ideia de solidariedade e à proteção de categorias

ou grupos de pessoas, direitos esses que ganharam força no período pós-Segunda Guerra Mundial (WOLKMER, 2003, p. 9-10).

Cabe lembrar a primeira vez que o meio ambiente foi considerado um direito fundamental pelo Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário 134.297-8/SP. No entanto, foi no julgamento do Mandado de Segurança 22.164/DF que as características do bem ambiental foram destacadas pelo STF de acordo com o estabelecido na Constituição Federal (AYALA, 2007, p. 371).

O Relator do caso do Mandado de Segurança nº 22.146/DF, Ministro Celso de Mello, faz expressa menção ao princípio da solidariedade para fundamentar seu voto, conforme trecho destacado de suas razões:

Trata-se [...] de um típico direito de terceira geração, que assiste de modo subjetivamente indeterminado a todo o gênero humano, circunstância essa que justifica a especial obrigação – que incumbe ao Estado e à própria coletividade – de defendê-lo e preservá-lo em benefício das presentes e futuras gerações, evitando-se, desse modo, que irrompam, no seio da comunhão social, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade na proteção desse bem essencial de uso comum de todos quantos compõem o grupo social.

Assim, não há como negar que o meio ambiente é um direito fundamental do indivíduo. Entretanto, é imperioso que se reconheça seu caráter de um dever fundamental, pois tão importante quanto o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado "é a previsão de deveres constitucionais direcionados à tutela ambiental, em favor dos próprios cidadãos e futuras gerações, ou ainda da própria natureza" (BENJAMIN, 2011, p. 132).

3 A SUSTENTABILIDADE COMO DEVER FUNDAMENTAL

A ideia de um dever remete, para alguns sujeitos, uma espécie de obrigação, imposição, para outros, até uma penalidade. Contudo, o significado de um direito-dever não pode ter seu alcance limitado ao pensamento restritivo ou sancionador. Quando se trata da matéria ambiental, há uma mudança em curso, em prol da construção de um mundo

sustentável, e "os deveres associados a essa mudança de paradigma devem ser cobrados de qualquer pessoa" (BENJAMIN, 2011, p. 133).

Nesse sentido, percebe-se que a Constituição Federal prevê deveres positivos e negativos. Como ensina Benjamin (2011, p. 133): "Além de ditar o que o Estado não deve fazer (= dever negativo) ou o que lhe cabe empreender (= dever positivo), a norma constitucional estende seus tentáculos a todos os cidadãos, parceiros do pacto democrático" como forma de alcançar a "sustentabilidade ecológica". Os deveres positivos envolvem obrigações de agir como a promoção da educação ambiental³ e o dever de reparar o dano⁴. Já os deveres negativos estão na obrigação de não agir. A primeira delas seria a obrigação de não degradar o meio ambiente, proveniente de uma leitura *contrario sensu* do dever de preservar do *caput* do art. 225: se o Poder Público e a coletividade têm o dever de defender e preservar o meio ambiente, também têm o dever de não degradá-lo. Outro dever negativo é o de não realizar determinada atividade em determinado lugar, o que se percebe na limitação no uso de espaços territoriais e seus componentes quando especialmente protegidos.⁵

Percebe-se a intenção do constituinte de prever não só deveres correlatos a deveres, mas, também, "obrigações diretas [...] a partir das quais se reconhecem poderes aos implementadores e beneficiários para fazê-las valer" (BENJAMIN, 2011, p. 132). As obrigações positivas e negativas costumam estar associadas, como ensina Benjamin (2011, p. 134):

Não é incomum que, na vida prática, apareçam ambas as modalidades de forma conjunta, como quando do empreendedor se exige que não degrade o meio ambiente (obrigação negativa) e que, na hipótese de fazê-lo, contrariando as normas de conduta existentes, mitigue e repare a degradação eventualmente causada (obrigações positivas).

³ Constituição Federal, art. 225, §1º, VI: "promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente".

⁴ Constituição Federal, art. 225, §3º: "As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados".

⁵ Constituição Federal, art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado... § 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

Nessa linha de raciocínio, Benjamin (2011, p. 134) classifica os deveres ambientais contidos na Constituição Federal em quatro categorias:

1. "Obrigação explícita, genérica, substantiva e positiva de defesa e preservação do meio ambiente", contida no *caput* do art. 225, ao impor ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente. É um dever com efeito *erga omnes*, cujos sujeitos ativos são o Poder Público, os indivíduos e a coletividade.

2. "Obrigação genérica, substantiva e negativa, mas implícita", constante no dever de "não degradar o meio ambiente, também abrigada no *caput* do art. 225". Também aqui "está-se diante de deveres *erga omnes*, em que são coobrigados, indistintamente, o Poder Público, os indivíduos e a coletividade".

3. Obrigações explícitas e especiais do Poder Público, "dispostos no art. 225, *caput*, e § 1º, injunções que são bastante detalhadas, em oposição a dispositivos semelhantes encontrados em Constituições estrangeiras, caracterizados pela sua vagueza".

4. Obrigações explícitas e especiais exigíveis de particulares ou do Estado, previstas no art. 225, §§ 2º e 3º.

Quando a Constituição exige tamanha atuação do Estado, afasta-se daquela ideia de Estado mínimo do liberalismo. Recorde-se que, na formação do Estado Liberal, havia uma noção de inexistência de deveres dos indivíduos para com a coletividade e o meio em que vivem. (ANDRADE, 1987, p. 162). Ao levantar bandeiras de direitos ilimitados e liberdades o liberalismo impregna na sociedade a ideia de um Estado mínimo que, conforme Fensterseifer (2008, p. 191), "[...] abstém-se de interferir no âmbito da liberdade dos indivíduos, com especial preocupação para as suas manifestações patrimoniais, revelando um indivíduo ou cidadão pouco (ou quase nada) comprometido comunitariamente".

O capítulo do meio ambiente da nossa Constituição afasta-se dessa noção de Estado mínimo, trazendo dispositivos que vinculam a atuação do Poder Público, retirando-se "o Estado, pela força do destaque e da clareza das obrigações afirmativas estatuídas, da atmosfera de *laissez-faire* ambiental a que estava acostumado, exigindo, além disso, uma atuação positiva pró-ambiente" (BENJAMIN, 2011, p. 136).

É somente através do entendimento de que o dever pode integrar-se à noção de (con)vivência em sociedade que ele poderá se perfazer. Nesse sentido, discorre Fensterseifer (2008, p. 174):

O ser humano é, essencialmente, um ser social, e tal constatação implica interação das duas dimensões (individual e comunitária) na afirmação da dignidade da pessoa humana para todo o conjunto da comunidade humana, e não apenas para “certos” indivíduos isoladamente.

Reafirmando o posicionamento de referido autor, é importante observar que a sociedade vive em coletividade e, nesse sentido, deve pautar suas ações visando o bem comum e não somente defendendo o privilégio de uns em detrimento de outros.

Chega o momento em que, muito mais que exigir a contraprestação do Estado ou de outros particulares, é necessário que o cidadão se posicione como um indivíduo que faz parte de uma comunidade que possui deveres, para consigo e para com os demais. Por isso, "não basta dirigir a norma constitucional apenas contra o Estado [...] pois a defesa do meio ambiente há de ser dever de todos" (BENJAMIN, 2011, p. 133). A forma como a matéria ambiental está disposta na Constituição envolve o dever dos cidadãos e do Estado em relação à comunidade, como ensina Nabais (1998, p. 97): "Todos os deveres fundamentais são, em certo sentido, deveres para com a comunidade (e, portanto, deveres dos membros desta ou dos cidadãos), isto é, estão diretamente ao serviço da realização de valores assumidos pela coletividade organizada em estado como valores seus".

A doutrina constitucional, muitas vezes, para abordar o tema dos deveres fundamentais, refere-se a limitações de direitos. Em que pese a concordância com o seu conteúdo, acredita-se que a expressão que melhor define tal contraprestação social é a utilizada por Nabais (1998, p. 59) que considera o dever fundamental como a “moderação do excessivo individualismo”.

Inobstante a previsão legal no artigo 225 da Constituição Federal de responsabilidade solidária do Estado e da coletividade quanto à preservação do meio ambiente, se verifica, mediante a observação do auge de degradação ambiental a que se chegou, o quanto os indivíduos procuram eximir-se do seu dever ambiental.

O direito fundamental ao ambiente, portanto, como também tem sustentado abalizada doutrina, atua simultaneamente como “direito” e “dever” fundamental, o que, de resto, decorre do próprio conteúdo normativo do art. 225 da CF, especialmente, em relação, ao texto do seu *caput*, que dispõe de forma expressa sobre o dever da coletividade “de defender e preservar o meio ambiente” para as presentes e futuras gerações. (SARLET, 2011, p. 228).

Para o exercício dos deveres fundamentais, mais especificamente, do dever ambiental, se torna fundamental a adoção de algumas ferramentas que viabilizem sua prática de forma eficaz. Pode-se trazer como exemplo a educação ambiental (prevista pela Lei nº 9.795 de 1999 que instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental, regulamentada pelo Decreto nº 4.281 de 2002), e o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) que veio para estabelecer uma conexão entre o meio ambiente e a área urbana, vinculando o equilíbrio ambiental e o desenvolvimento das cidades.

Contudo, é no âmbito rural que se percebe uma lacuna aparentemente intransponível, pois é na bancada ruralista que se encontram os maiores desafios para adoção de medidas protetivas ao meio ambiente.

Exemplo mais recente é o entrave estabelecido entre ambientalistas e ruralistas quando da discussão sobre o Código Florestal, aprovado em 2012. Como esclarece Paulo de Bessa Antunes (2013, p. 1) a lei que instituiu o novo Código Florestal: “nasceu marcada pela polêmica e por fortes e acalorados debates, nem sempre com a necessária isenção e análise” e, embora tenha algumas conquistas para os ruralistas, “as alterações não foram tantas como se poderia pensar inicialmente”. É também no cumprimento da função social da propriedade que os proprietários de áreas rurais sentem-se restringidos em seu direito, esquecendo-se mais uma vez do seu dever.

Em termos de políticas públicas de preservação ambiental direcionadas ao meio rural, a dificuldade não só reside no fato de serem escassas, como de sua aplicação ser praticamente desconhecida. Um exemplo é o Plano Agricultura de Baixo Carbono, sobre o qual se discutirá no próximo tópico a fim de, igualmente, verificar sua validade como instrumento que possibilite o cumprimento do dever ambiental.

4 O PLANO AGRICULTURA DE BAIXO CARBONO

O Brasil foi um dos signatários do Protocolo de Quioto – tratado complementar à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima- que tinha por objetivo final a redução de emissão de gases dos países industrializados em 5% entre os anos de 2008 e 2012. Na 15ª Conferência das Partes (COP) em 2009, na cidade de Copenhague, na Dinamarca, o Brasil confirmou o acordo lá firmado, e no ano seguinte, em Cancun, no México, assumiu o compromisso de redução de gases de efeito estufa de 36,1% a 38,9% das emissões projetadas no Brasil até 2020 (BRASIL, 2012, *passim*). Esse compromisso ficou definido, também, na Lei nº 12.187/2009, que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), como forma de o Brasil cumprir os compromissos assumidos.

A Política Nacional sobre Mudança do Clima prevê que o Governo Federal estabeleça "Planos Setoriais de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas visando à consolidação de uma economia de baixo consumo de carbono em vários setores da economia", como o da agricultura (art. 11, parágrafo único, da Lei nº 12.187/2009). E em 09 de dezembro de 2010 foi expedido o Decreto nº 7.390, que regulamentou os artigos 6º, 11 e 12 da PNMC. Em seu artigo 3º, inciso IV, referido decreto estabelece para o setor da agricultura a elaboração e instrumentalização do “Plano para consolidação de uma economia de baixa emissão de carbono na agricultura”.

Para a implementação das Ações Setoriais relacionadas à agropecuária foi concebido o Plano de Agricultura de Baixo Carbono – ABC, que é um instrumento de política pública de preservação ambiental. O Programa apresenta métodos de produção e tecnologias como proposta de se ter um alto grau de sustentabilidade nas propriedades rurais. Como informa o Guia de Financiamento para Agricultura de Baixo Carbono (CONFEDERAÇÃO, 2012, p. 5), esses métodos são os seguintes:

- a) sistemas integrados (agropastoril, silvipastoril, silviagrícola e agrossilvipastoril);
- b) sistemas de baixa movimentação do solo, como o plantio direto; e
- c) tecnologias que promovam a substituição de insumos de alta capacidade emissora de GEEs, como é o caso, por exemplo, do uso da fixação biológica de nitrogênio (N) em substituição ao uso de nitrogênio químico e da melhoria da qualidade das pastagens e/ou do uso de produtos na alimentação animal que diminuam a emissão

de gás metano (CH₄) pelos bovinos, ovinos e caprinos, assim como no tratamento de resíduos de dejetos de animais.

O programa, em uma primeira análise, oferece aos produtores rurais a possibilidade de preservar o meio ambiente mediante a adoção de práticas tecnológicas que prometem incentivar a atividade produtiva de maneira sustentável, objetivando também o cumprimento das metas de redução de gases de efeito estufa assumidas pelo país.

Os produtores rurais têm a possibilidade de implementar em suas áreas o Programa Agricultura de Baixo Carbono através de sete ações oferecidas, as quais poderão ser cumuladas, de acordo com o informado pelo Ministério da Agricultura no "Plano setorial de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas para a consolidação de uma economia de baixa emissão de carbono na agricultura: plano Agricultura de Baixa Emissão de Carbono" (BRASIL, 2012, p. 73):

1. Recuperação de Pastagens Degradadas;
2. Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (iLPF) e Sistemas Agroflorestais (SAF's);
3. Sistema de Plantio Direto (SPD)
4. Fixação Biológica de Nitrogênio (FBN);
5. Florestas Plantadas;
6. Tratamento de Dejetos de Animais;
7. Adaptação às Mudanças Climáticas.

O Programa é financiado com recursos do Sistema BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), Caderneta de Poupança Rural (MCR 6-4) e Fundos Constitucionais, os quais são recursos públicos oriundos de impostos e da economia nacional, sendo suas linhas de créditos disponibilizadas pelo Banco do Brasil (BB).

De acordo com o Guia de Financiamento (CONFEDERAÇÃO, 2012), os produtores rurais e cooperativas possuem limite de créditos de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) por beneficiários e por ano-safra, sendo a taxa de juros de 5,5% ao ano. A cada Plano Agrícola e Pecuário divulgado pelo Ministério da Agricultura e Abastecimento são aumentados os

recursos destinados ao financiamento do Programa ABC. Por exemplo, no plano-safra de 2012/2013 foram destinados R\$ 3,4 bilhões de reais e no plano divulgado para a safra de 2013/2014, o aumento foi de 32% em relação ao anterior, sendo destinados R\$ 4,5 bilhões de reais para sua implementação (BRASIL, 2013, p. 33).

Como previamente demonstrado, está a se falar de uma política pública que envolve valores vultosos para sua implementação, uma vez que seu público-alvo de implementação é a atividade agrícola, uma das atividades mais importantes da economia brasileira. O programa oferece diversas formas de implementação e coloca à disposição do participante voluntário uma alta linha de crédito com juros extremamente baixos.

Conforme já abordado no tópico anterior, no qual se discorreu sobre o dever fundamental de proteção ambiental, verificou-se que o exercício de tal dever pressupõe, acima de tudo, um pensamento coletivo, não sendo encarado como uma penalidade ou restrição, e, sim, um papel digno dos cidadãos que vivem em sociedade. Dessa forma, se tentará, a seguir, verificar se o Programa ABC pressupõe tal pensamento comunitário e se possibilita o exercício válido da preservação ambiental, ou, se o seu núcleo central é mais uma prática mercantil, que se utiliza do manto do desenvolvimento sustentável para se estabelecer.

5 A POSSIBILIDADE DO EXERCÍCIO DO DEVER AMBIENTAL POR MEIO DO PLANO ABC

Mediante a apresentação da origem e das ações que compõem o Plano Agricultura de Baixo Carbono, pode-se perceber que ele nasceu em virtude da necessidade de se instrumentalizar a participação dos produtores rurais na questão ambiental, mais especificamente, para fins de auxiliar o Brasil a cumprir os compromissos assumidos no que se refere à redução de emissão de gases poluentes.

Percebeu-se, ainda, que a adesão ao programa é voluntária e que, para implementação das ações ambientais listadas pela política pública, é oferecida uma linha de crédito diferenciada, que pode beneficiar, até mesmo, cooperativas do ramo agrícola.

À medida que se utiliza do aumento dos recursos financiados para atrair e convencer os produtores rurais a participar do programa, a capacidade do programa ser um instrumento válido de aplicabilidade do dever ambiental é colocada em dúvida.

Inegável que todas as ações previstas, de alguma forma, contribuem para a proteção ambiental, se elaboradas e executadas para tanto. Contudo, a preocupação reside no seguinte questionamento: a proteção ambiental é o motivo pelo qual os ruralistas vão aderir ao programa?

Não se pode deixar de referir que o Plano ABC é, em realidade, a instrumentalização de uma política pública de preservação ambiental e que, por possuir tal natureza, deve não somente ser oferecida pelo Estado aos destinatários, mas também aderidas por eles, no sentido de exercer seu dever fundamental para que se torne eficaz.

Nesse sentido, pertinente o ensinamento de Pereira (2008, p. 96) a respeito de política pública:

Trata-se, pois, a política pública, de uma estratégia de ação pensada, planejada e avaliada, guiada por uma racionalidade coletiva, na qual, tanto o Estado como a sociedade, desempenham papéis ativos. Eis porque o estudo da política pública é também o estudo do Estado em ação (Meny e Toenig) nas suas permanentes relações de reciprocidade e antagonismo com a sociedade, a qual constitui o espaço privilegiado das classes sociais (Ianni).

De acordo com o que foi referido no tópico que abordou o dever ambiental, o papel do destinatário de uma política pública é promover o bem da coletividade enquanto integrante dela. Não deve ser admitido que os interesses econômicos da sociedade sejam beneficiados enquanto o objetivo principal do “fazer público” seja uma consequência secundária.

Não se está a defender que o Estado não ofereça à sociedade mecanismos de participação e efetivação das políticas públicas, neste caso, a proteção ambiental. Defende-se que, como dever fundamental, previsto constitucionalmente, os cidadãos não podem permanecer inertes frente a problemas sociais, aguardando recompensas econômicas pelas práticas que são de sua responsabilidade, porquanto pertencentes ao meio coletivo.

Está a se falar, portanto, de uma relação complexa e necessária entre a sociedade e o Estado, na qual ambos devem se integrar em prol da execução das tarefas que reciprocamente

lhes são atribuídas: na medida em que se exige do Estado a alocação de necessidades básicas, a sociedade traz para si o dever de cidadania que lhe é inerente.

Percebe-se assim, nos aspectos sociais, econômicos e políticos, uma crescente monetarização das obrigações dos cidadãos, que, por existirem alternativas, de uma forma ou outra acabam por "comprar" uma forma de cumprimento de suas obrigações ou "vender" seus direitos. A fim de ultrapassar tal mazela social, se verifica, de acordo com Canotilho (2004, p. 178) "a necessidade de se ultrapassar a euforia do individualismo dos direitos fundamentais e de se radicar uma comunidade de responsabilidade de cidadãos e entes políticos perante os problemas ecológicos e ambientais".

O risco dessa concepção aplicada pela economia política da contaminação, além da ausência de análise holística, é a tendência de inserir a problemática ambiental em um mero "balanço entre os custos ecológicos e benefícios econômicos". Com isso, a preocupação não é a proteção ambiental, mas quanto custaria a degradação e se esse custo pode ingressar na formação do preço do produto final. "A Economia da Contaminação", assim, "permitiu estabelecer normas que introduzem os custos ecológicos nos cálculos de rentabilidade das empresas" (LEFF, 2000, p. 180).

Cristiane Derani (2008, p. 90-91) explica, em sentido semelhante, a necessidade de levar em conta os efeitos negativos que a sociedade sofre em virtude da degradação ambiental:

A máxima de que cada um deve ocupar-se do próprio negócio permitiu que uma série de resultantes da produção não participassem do cálculo privado, o que conduziu a uma seqüência de 'deseconomias', ou seja, produtos não contabilizados na renda do empreendedor, trazendo efeitos negativos à sociedade – as externalidades negativas. Ao contrário do que previam os liberais clássicos, a perseguição de interesses individuais não conduz apenas ao aumento dos benefícios públicos – externalidades positivas -, mas também, tragicamente, à destruição da base comum de manutenção da vida. A razão individual transmuta-se no seu efeito final em irracionalidade social. Deseconomias externas se materializam em descarga para uns e carga para outros.

Por isso, duas teorias passaram a ser adotadas na economia ambiental, "visando à correção das externalidades negativas, também chamadas de custos sociais": (i) Pigou defende que a proteção do meio ambiente deveria ser incluída na política econômica do bem-estar, exigindo que o Estado atue "como corretor de distorções causadas pela escolha

individual”; (ii) Coase também entende que os efeitos da degradação devem ser internalizados de forma mais efetiva pelas empresas, mas apenas mediante transações entre o causador dos efeitos externos e os que os suportam, tratando o meio ambiente como se fosse propriedade privada desses, sem ingerência estatal. Ambas as teorias, no entanto, têm a mesma falha: cuidam da natureza apenas para retirar dela “um máximo de utilidade econômica privada, buscando integrar o meio ambiente na economia de mercado”, sem levar em conta, no entanto, a “complexidade dos aspectos ecológicos” envolvidos nesse processo. (DERANI, 2008, p. 91-93).

Em relação às vantagens econômicas da preservação ambiental, Alvaro A. Sánchez Bravo (2009, p. 108) informa a estratégia adotada na União Europeia:

La opción política de la Unión Europea por un uso sostenible de los recursos naturales, presenta tres grandes objetivos generales:

Mayor Valor: crear más valor añadido utilizando menos recursos (aumentar la productividad).

Menor Impacto: reducir el impacto ambiental global en la utilización de los recursos (aumentar la eficiencia ecológica).

Mejores Alternativas: si no es posible un uso más limpio, sustituir el uso actual de recursos por mejores alternativas.

La nueva estrategia de producción y de consumo pretende hacer de Europa una sociedad que recicle, evitando residuos y reutilizándolos como recurso con valor económico. Para ello es necesario adoptar una estrategia integral del ciclo de vida de los productos que llegan al mercado.

As medidas incentivadas, portanto, levariam a vantagens econômicas na proteção ambiental, criando maior valor agregado ao produto fabricado, diminuindo recursos e aumentando a produtividade; causando um menor impacto ambiental ao otimizar a utilização dos bens naturais; buscando alternativas que degradem menos o meio ambiente. Essa estratégia envolve tanto a produção quanto o consumo.

Por isso, todas essas medidas somente são possíveis com a aquiescência dos consumidores. “Debemos esperar de ellos elecciones críticas y el fomento de los buenos productos y las buenas empresas. Todavía falta información clara sobre el rendimiento social y ambiental de bienes y servicios, incluida la cadena de suministro”. Por isso, uma das estratégias é a promoção da “educación del consumidor (niños incluidos) y de las empresas”

como “un gran medio para hacer aumentar la demanda de productos respetuosos del medio ambiente y para conseguir un consumo más ecológico” (BRAVO, 2009, p. 108-109).

É na dicotomia de se utilizar de recursos financeiros para envolver os produtores rurais na causa ambiental e no fato de que está a se falar de uma política pública com ações que propiciam a participação dos mesmos na preservação do meio ambiente que o Plano ABC apresenta uma lacuna em relação ao princípio da solidariedade que, conforme referido, é o valor que, de acordo com o Fensterseifer (2008, p. 200) “sedimenta e oxigena a ordem jurídica contemporânea, admitindo-se que a dignidade de cada pessoa não se realiza unicamente em si, mas também na dignidade dos seus semelhantes”.

Assim, se a solidariedade não é o combustível que move e impulsiona o meio rural a se integrar nas causas ambientais, a exemplo do programa Agricultura de Baixo Carbono, estamos a falar do exercício do dever ambiental ou de uma contraprestação pelo agir ambiental como se este fosse o direito de todos e o dever de poucos?

É na dimensão coletiva que o dever ambiental deve ter seu núcleo central, se compondo com o coletivo e para a coletividade pela simples razão de ser uma sociedade que tanto luta por seus direitos, os quais carregam consigo, não o peso, mas a dignidade do cumprimento de deveres.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Muito se tem discutido sobre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a necessidade de conciliar o desenvolvimento econômico com a sustentabilidade, sendo, para tanto, criada a expressão "desenvolvimento sustentável". Entretanto, pouco se discute a respeito do desenvolvimento dos cidadãos enquanto responsáveis, juntamente com o Estado, pela preservação ambiental. Não são discutidos deveres, somente direitos.

A necessidade de promover o engajamento dos indivíduos, sejam eles moradores das cidades ou do meio rural, faz com que surjam políticas públicas destinadas a promover a participação da sociedade nas questões ambientais. Nesse âmbito foi criado o Programa Agricultura de Baixo Carbono, para que o país pudesse, acertadamente, promover a

participação dos ruralistas na busca pela redução de emissão de gases, compromisso assumido na esfera internacional.

Embora seja o princípio da solidariedade, em conformidade com a dignidade da pessoa humana, o núcleo central do exercício dos deveres fundamentais, não foi o que se verificou no referido programa. Na análise realizada, concluiu-se que, inobstante as variadas ações ambientais criadas pelo programa, não é o dever ambiental que faz com que os produtores rurais sejam atraídos a aderir ao programa, mas, sim, os recursos financeiros que são oferecidos.

Por certo que a economia como impulsionadora do sistema vigente deve, igualmente, oferecer um suporte para que determinadas obrigações sejam cumpridas, afinal, o dever ambiental não pode ser encarado como uma penalidade. Todavia, a sociedade, para se organizar como tal, possui direitos que devem ser exigíveis e obrigações a serem cumpridas, sendo estas independentes de contraprestações econômicas, uma vez que, quando o tema é o meio ambiente, pressupõe-se a participação em larga escala dos indivíduos, visto que seus principais degradadores.

Em resumo, a proteção ambiental não pode ser perseguida apenas para se buscar vantagens econômicas ou para se fugir de desvantagens econômicas. Como o dinheiro é um fator persuasivo, a proteção ambiental pode provir da busca por vantagens econômicas (como os créditos bancários) e como fuga de desvantagens econômicas (como a aplicação de multas ou aumento de alíquotas tributárias). Mas o ideal é que uma consciência ambiental seja formada nas pessoas, de forma a protegerem o meio ambiente não por uma influência externa ou egoísta, mas por valorizar a natureza e as presentes e futuras gerações.

7 REFERÊNCIAS

ANDRADE, J.C. Vieira de. **Os direitos fundamentais na Constituição da República Portuguesa de 1976**. Coimbra: Almedina, 1987.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Comentário ao Novo Código Florestal**, atualizado de acordo com a Lei nº 12.727/12. São Paulo: Atlas, 2013.

AYALA, Patryck de Araújo. O novo paradigma constitucional e a jurisprudência ambiental do Brasil. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (orgs.) **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

BENJAMIN, Antonio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; LEITE, Jose Rubens Morato (org). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 77-150.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho, 15.^a tiragem. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 07 jul. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 134297-8/SP**. Estado de São Paulo *versus* Paulo Ferreira Ramos e cônjuge. Relator: Ministro Celso de Mello. Acórdão publicado no Diário de Justiça da União de 22 set.1995. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 22164-0/SP**. Antônio de Andrada Ribeiro Junqueira *versus* Presidente da República. Relator: Ministro Celso de Mello. Acórdão publicado no Diário de Justiça da União de 17 nov. 1995. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

_____. Lei n. 9.795, de 27 de abril de 1999. Institui a Política Nacional de Educação Ambiental. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 20 jun. 2014.

_____. Decreto n. 4.281, de 25 de junho de 2002. Regulamenta a Lei n. 9.795, de 27 de abril de 1999. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 20 jun. 2014.

_____. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da Política Urbana. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 20 jun. 2014.

_____. Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 20 jun. 2014.

_____. Decreto n. 7.390, de 09 de dezembro de 2010. Regulamente a Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 20 jun. 2014.

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano setorial de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas para a consolidação de uma economia de baixa emissão de carbono na agricultura**: plano ABC (Agricultura de Baixa Emissão de Carbono). Brasília: MAPA/ACS, 2012, disponível em http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/download.pdf, acessado em 24/07/2014.

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Política Agrícola. **Plano Agrícola e Pecuário 2013/2014**. Brasília: MAPA, 2013, disponível em http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/acs/PAP20132014-web.pdf, acessado em 24/07/2014.

BRAVO, Alvaro A. Sánchez. Economía y medio ambiente en la Unión Europea: la apuesta por la sostenibilidad. **Revista do Direito**. Revista do Programa de Pós-Graduação

- Mestrado e Doutorado, Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, n. 31, jan./jun. 2009, p. 100-120.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O Direito ao meio ambiente como direito subjetivo. In: _____ . **Estudos sobre direitos fundamentais**. Coimbra: Coimbra Editora, 2004.
- CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL. **Guia de financiamento para agricultura de baixo carbono**. Brasília, DF: CNA, 2012, disponível em <http://www.emater.mg.gov.br/doc/intranet/upload/ilps/ilps%20guia%20financ.%202012%20cna.pdf>, acessado em 23/07/2014.
- DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.
- HAARSCHER, Guy. **Filosofia dos Direitos do Homem**. Trad. Armando Pereira da Silva. Lisboa: Instituto Piaget, 1993.
- LEFF, Enrique. **Ecologia, capital e cultura: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável**. Trad. Jorge Esteves da Silva. Blumenau: Ed. da FURB, 2000.
- NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos: contributo para compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo**. Coimbra: Almedina, 1998.
- PELIZZOLI, Marcelo Luiz. **A emergência do paradigma ecológico: reflexões ético-filosóficas para o século XXI**. 2.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.
- PEREIRA, Potyara A. P. **Política Social: temas & questões**. São Paulo: Cortez, 2008.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10ª Edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.
- SOUZA, Leonardo da Rocha de. **A consideração dos ausentes à deliberação ambiental: uma proposta a partir da ética do discurso de Jürgen Habermas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.
- STABILE, M. C. C.; AZEVEDO, A.; NEPSTAD, D. O Programa "Agricultura de Baixo Carbono" do Brasil: Barreiras para a sua implementação. **Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia - IPAM**, Brasília, 2012, disponível em <http://www.ipam.org.br/biblioteca/livro/O-Programa-Agricultura-de-Baixo-Carbono-do-Brasil-Barreiras-para-a-sua-implementacao/651>, acessado em 23/07/2014.
- WOLKMER, Antonio Carlos. "Introdução aos fundamentos de uma teoria geral dos 'novos' direitos", in WOLKMER, Antonio Carlos; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). **Os novos direitos no Brasil: natureza e perspectivas: uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas**. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 1-30.