

**O IMPACTO DAS SECAS NOS DIREITOS HUMANOS E O PAPEL DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL A PARTIR DA CONVENÇÃO DE COMBATE À  
DESERTIFICAÇÃO DA ONU**

**THE DROUGHT'S IMPACT ON THE HUMAN RIGHTS AND THE ROLE OF THE  
FEDERAL PUBLIC PROSECUTION SERVICE THROUGH THE UNITED  
NATIONS CONVENTION TO COMBAT DESERTIFICATION**

**NOME: Emanuel de Melo Ferreira**

**RESUMO**

A seca e a desertificação são fenômenos que assolam diversos Estados, como o Brasil, apresentando impactos até mesmo em continentes, como o Africano. As consequências desses acontecimentos são devastadoras para os direitos humanos, tais como o meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito ao desenvolvimento, pensando-se numa acepção transindividual. Numa acepção social, também direitos fundamentais como a alimentação adequada das populações diretamente interessadas são praticamente nulificados. O presente texto buscou desenvolver a ideia acerca da necessidade de convivência das populações diretamente afetadas pelas secas com tal fenômeno. Para tanto, partiu da Convenção de Combate à Desertificação da ONU, demonstrando-se, por exemplo, como a legislação brasileira merece passar por controle de convencionalidade para se adequar à maior necessidade de participação prevista em tal diploma internacional. Partindo dessa constatação, buscou-se ainda apontar como o Ministério Público Federal pode atuar no sentido de propiciar empoderamento às populações diretamente afetadas, meta que pode ser alcançada em certa medida a partir de seus poderes extraprocessuais, como, por exemplo, a realização de audiências públicas para dar voz ao homem do campo.

Palavras-chave: Secas; Direitos humanos; Ministério Público Federal.

**ABSTRACT**

The drought and the desertification are natural phenomenon that affects States, like Brazil, or even Continents, like Africa. The consequences of this events to the human rights, such as the right to a healthy environment or the right to develop, are devastating. Even the social rights are affected, as could be seen in the case of the right of a proper feed. This text aims to explore a life together possibility between the population directly affected and that phenomenon. Hence, one started by the study of the United Nations Convention to Combat Desertification, showing that the brazilian internal law must be reviewed tends in view that Convention, in a form of guarantee a proper right of participation to the population directly affected for the desertification and drought. In this scenario, it had been shown that the brazilian Federal Public Prosecution Service could act to guarantee more power to the population directed affected, goal that can be achieved through the powers of that institution, like the prerogative of convoking Public Hearings, bringing the rural population to the center of debate, by giving them voice.

Key-words: Drought; human rights; Federal Public Prosecution Service.

## **1. Introdução**

As secas, como fenômeno climático global, constituem grave violação aos direitos humanos, afetando principalmente os mais pobres. A circunstância de tal evento ser proveniente da natureza, em que pese as possíveis intervenções humanas aptas a ensejá-lo ou potencializá-lo, não autoriza uma postura de complacência dos poderes públicos e da sociedade, no que tange ao combate inteligente de seus efeitos. O objeto principal do presente texto é, justamente, apontar quais instrumentos podem servir para minorar os efeitos das estiagens na vida das pessoas, explorando, especificamente, como o Ministério Público Federal (MPF) pode se converter em importante ator nesse contexto.

Sendo assim, buscar-se-á, inicialmente, desenvolver os diversos impactos negativos que as secas causam aos direitos humanos. Com a secas, o direito à alimentação corre risco, ante a impossibilidade de desenvolvimento de uma básica agricultura voltada para subsistência. Sem a alimentação, logo a integridade física e psíquica restam comprometidas, não tardando para a própria vida do sujeito, nesse estágio já amplamente impactada, perecer. Os que tentam escapar de tais efeitos podem ser forçados a migrar, não raro buscando melhores condições de vida nas cidades, formando favelas. Os impactos aos demais direitos sociais como educação, saúde, moradia, o trabalho do agricultor ou seu lazer são, igualmente, de fácil percepção, como adiante aprofundado. O próprio direito fundamental e humano ao meio ambiente não escapa ileso de tal fenômeno, que pode tender à desertificação.

Preocupado com esse cenário de catástrofe social, o Estado brasileiro obrigou-se internacionalmente a combater e prevenir quaisquer eventos que levem à desertificação e às secas, através da Convenção de Combate à Desertificação da ONU, internalizada através do Decreto Legislativo nº 28, de 13 de junho de 1997. Logo nos considerandos de tal Convenção, tem-se a preocupação central, logicamente, com o ser humano, ao se estatuir: “que os seres humanos das áreas afetadas ou ameaçadas estão no centro das preocupações do combate à desertificação e da mitigação dos efeitos da seca”. Esta importante norma de direito internacional deverá informar, como se sabe, os diversos programas governamentais pensados para tratar do assunto.

Finalmente, o texto buscará demonstrar como a superação dos efeitos das secas passa, necessariamente, por uma mudança de mentalidade das populações do semi-árido, especialmente, no que tange à necessidade de um crescente cultivo de lavouras xerófilas, a saber, plantações mais resistentes às estiagens. Nesse sentido, o papel do MPF como agente

indutor de mudanças sociais será explorado, principalmente a partir das ações desenvolvidas pelo Grupo de Trabalho Intercameral “Seca”, formado conjuntamente com a 4ª e a 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, bem como com a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. Tal Grupo foi instituído com o objetivo de potencializar a atuação coordenada do MPF na fiscalização das políticas públicas de planejamento e promoção da defesa permanente em face das consequências do fenômeno da seca, especialmente na Região Nordeste.

## **2. O meio ambiente como direito humano e o impacto das secas**

### **2.1 O impacto das secas e da desertificação nos direitos humanos**

Entendendo-se a desertificação como “a degradação da terra nas zonas áridas, semi-áridas e sub-úmidas secas, resultantes de vários fatores, incluindo as variações climáticas e as atividades humanas” e a seca como “o fenômeno que ocorre naturalmente quando a precipitação registrada é significativamente inferior aos valores normais, provocando um sério desequilíbrio hídrico que afeta negativamente os sistemas de produção dependentes dos recursos da terra”, de acordo com conceituações fornecidas no art. 1º da Convenção de Combate à Desertificação da ONU, é fácil perceber a brutalidade das secas na vida do sertanejo, no contexto brasileiro, e das paupérrimas populações localizadas nos desertos africanos.

Levando em conta o contexto do semi-árido brasileiro, eis uma descrição técnica e precisa sobre tal região, a qual servirá de norte para todo texto:

No Brasil, o espaço geográfico mais vulnerável aos efeitos da desertificação e das mudanças climáticas é a região Semiárida. Essa região, compreendendo 969.589,4 km<sup>2</sup> ou 11% do território nacional, é caracterizada pelas elevadas médias anuais de temperatura (27 °C) e evaporação (2.000 mm), com precipitações pluviométricas de até 800 mm ao ano, concentradas em três a cinco meses e irregularmente distribuídas no tempo e no espaço. No geral, o solo é raso, com localizados afloramentos de rocha e chão pedregoso. Decorre da combinação desses elementos um balanço hídrico negativo em grande parte do ano, presença de rios e riachos intermitentes e ocorrência de secas periódicas e avassaladoras. Revestindo como um manto a quase totalidade desse espaço geográfico, encontramos a Caatinga. Na região Semiárida vivem aproximadamente 25 milhões de brasileiros.<sup>1</sup>

Num cenário como esse, é fácil perceber como os direitos humanos podem ser violados. Como dito na introdução, a ofensa aos direitos humanos no contexto das secas e da

---

<sup>1</sup> LIMA, Ricardo da Cunha Correia; CAVALCANTE, Arnóbio de Mendonça Barreto; MARIN, Aldrin Martin Perez (Org.). *Desertificação e mudanças climáticas no semiárido brasileiro*. Campina Grande: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e Instituto Nacional do Semiárido, 2001. p. 5.

desertificação é amplo, alcançando os chamados direitos humanos das três principais gerações.<sup>2</sup>

Em relação aos direitos de liberdade ou de primeira geração, a vida ou a integridade física dos sujeitos a tais eventos são impactadas à medida que não disponham de água ou alimentos necessários à subsistência digna. É um impacto, assim, indireto, perpassando pelos direitos sociais frontalmente violados com as estiagens. Um impacto direto pode ser notado, no entanto, em relação a direitos como a liberdade de locomoção e direitos políticos. A violação mais premente ao primeiro se caracteriza no fenômeno das mudanças forçadas de domicílio, não sendo raro as famílias de sertanejos, diante das péssimas condições de vida no campo seco, tentarem a sorte nos centros urbanos, contribuindo para a formação de favelas. É evidente que tal direito de ir e vir não fora efetivado livremente. A tragédia é também evidente no âmbito dos direitos políticos: não é incomum a captação ilícita de sufrágio através da disponibilização de água em carros-pipa.

Em relação aos direitos de igualdade ou de segunda geração, o direito à alimentação, como mencionado no parágrafo anterior, corre risco, ante a impossibilidade de desenvolvimento de uma básica agricultura voltada para subsistência. Sem a alimentação, logo a integridade física e psíquica restam comprometidas, não tardando para a própria vida do sujeito, nesse estágio já amplamente debilitada, perecer.

Finalmente, os novos direitos humanos de solidariedade<sup>3</sup>, como o direito ao desenvolvimento e o direito ao meio ambiente equilibrado são iguais e diretamente violados com as secas. O direito ao desenvolvimento ganha maior expressividade a partir da Declaração da ONU sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 1986, onde há disposição expressa acerca do caráter humano de tal direito, o qual deve buscar não somente o crescimento econômico, mas também o aumento de níveis sociais, culturais e políticos.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 15ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. p. 560-572. Não se desconhece a acertada crítica doutrinária a tais expressões, no sentido de que não se pode conceber uma geração de direitos como derogatória da anterior. Como adiante serão abordadas as características da indisponibilidade e interdependência dos direitos humanos, ter-se-á afastada por completo essa equivocada interpretação acerca da superação de uma geração de direitos por outra. Paulo Bonavides sustenta a existência de direitos fundamentais de quarta e quinta geração, mas, na presente pesquisa, o impacto das secas será analisado em relação somente até os direitos de terceira geração, os quais gozam de maior precisão terminológica que os subsequentes.

<sup>3</sup> Sobre a evolução do conceito de solidariedade, ver: FERREIRA, Emanuel de Melo. *A evolução da solidariedade: das sociedades clássicas à principiologia constitucional*. In: Anais do XIX Congresso Nacional do CONPEDI, Florianópolis/SC: Fundação Boiteux, 2010, p. 5985-5993.

<sup>4</sup> “1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

Nesse sentido, o crescimento econômico deve ser interpretado como crescimento endógeno, a saber, fundado em fatores interno de produção e não a partir de intervenções estrangeiras. Tal crescimento deve, ainda, ser sustentado. O caráter social do direito ao desenvolvimento aponta que este deve vir acompanhado da melhoria dos índices de educação, saúde, seguridade social e proteção ao trabalhador, trazendo, assim, progressiva igualdade material entre os homens. Finalmente, o elemento político do direito ao desenvolvimento pode ser compreendido como a opção intransigente pelo regime democrático, sendo a realização da vida democrática o mais alto nível de desenvolvimento político de um Estado.<sup>5</sup> Diante de tal quadra, ter-se-á, verdadeiramente, o direito ao desenvolvimento, não se compreendendo este, portanto, no mero aspecto quantitativo de acumulação de bens. A visão ora apresentada vai ao encontro, igualmente, da interdependência dos direitos humanos, adiante estudada.

O meio ambiente como direito humano é aquele que mais diretamente afetado pelas secas e desertificação. O entendimento de que o meio ambiente deve ser protegido contra o homem é recente, complementando ou mesmo alterando a compreensão original que invertia as posições da relação ora em estudo, pela qual o homem é quem deveria ser protegido dos fenômenos naturais.<sup>6</sup> Numa sociedade de riscos como se apresenta hoje o mundo globalizado, a busca por um meio ambiente equilibrado só pode ser minimamente eficaz se contar com a ajuda dos demais Estados, pois não é raro, por exemplo, que a poluição causada numa parte do globo gere efeitos em outro lugar. Já é possível antever como é sensível a responsabilidade internacional dos Estados diante do dano ambiental, ante a dificuldade em se descobrir, de fato, quem fora o poluidor.<sup>7</sup> Essa necessidade de cooperação já demonstra, em parte, como o direito ao meio ambiente se liga à solidariedade.

A natureza de direito humano conferida ao meio ambiente equilibrado não é tão evidente para autores como Malcolm N. Shaw. Traçando a linha evolutiva da consagração internacional de tal direito, o autor assenta que:

Já houve quem afirmasse que, entre os direitos humanos vigentes no direito internacional, existe agora o direito a um ambiente saudável. Certamente, há uma

---

2. O direito humano ao desenvolvimento também implica a plena realização do direito dos povos de autodeterminação que inclui, sujeito às disposições relevantes de ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, o exercício de seu direito inalienável de soberania plena sobre todas as suas riquezas e recursos naturais.”

<sup>5</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 8ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2013. E-book, p. 7 do 20º Capítulo.

<sup>6</sup> VENTURA, Victor Alencar Mayer Feitosa. *Direito humano ao meio ambiente sadio. Afirmação histórica e crítica jurídica*. In.: *Direitos humanos de solidariedade*. FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer; FRANCO, Fernanda Cristina Oliveira Franco; PETERKE, Sven; VENTURA, Victor Alencar Mayer Feitosa (Org.). Curitiba: Appris, 2013. p, 105.

<sup>7</sup> SHAW, Malcolm N. *Direito internacional*. Tradução de: Marcelo Brandão Cipolla, Lenita Ananias do Nascimento, Antônio de Oliveira Sette-Câmara. São Paulo: Martins Fontes, 2010. p, 623.

gama de dispositivos gerais de direitos humanos que podem aplicar-se ao campo da proteção ambiental, como o direito à vida, o direito a um padrão de vida adequado, o direito à saúde, o direito à alimentação e outros, mas as referências específicas ao direito das pessoas a um ambiente saudável são, de modo geral, poucas e ambíguas.<sup>8</sup>

O autor segue sua sustentação e, após analisar o preâmbulo da Declaração de Estocolmo sobre o meio ambiente humano de 1972<sup>9</sup>, bem como o princípio primeiro da Declaração do Rio sobre o meio ambiente e desenvolvimento<sup>10</sup>, reconhece que “os movimentos para associar as duas áreas do direito internacional estão progredindo paulatina e cautelosamente: <sup>11</sup>

Alcançou-se um novo e importante estágio com a adoção da Convenção de Aarhus sobre o Acesso à Informação, a Participação Pública na Tomada de Decisões e o Acesso à Justiça em Questões Ambientais, de 1998, que associa expressamente os direitos humanos ao meio ambiente e reconhece que a “devida proteção do meio ambiente é essencial ao bem-estar humano e ao gozo dos direitos humanos fundamentais, entre eles o próprio direito à vida”.<sup>12</sup>

Mesmo diante de tais reticências, o autor reconhece a especial proteção que o meio ambiente deve ter como garantidor de outros direitos fundamentais, nos termos da primeira transcrição acima posta. No entanto, não se pode concordar com afirmação no sentido de que as disposições sobre o meio ambiente como direito humano ainda se encontram “ambíguas”. Há um erro argumentativo na própria exposição do autor: para ele, houve evolução no reconhecimento do meio ambiente como direito humano a partir do dispositivo por ele citado referente à Convenção de Aarhus. Ora, a redação de tal dispositivo não é muito diferente das proclamações contidas na citada Declaração de Estocolmo sobre o meio ambiente humano de 1972, bem como com o princípio primeiro da Declaração do Rio sobre o meio ambiente e desenvolvimento, por ele criticadas. Veja-se, por exemplo, que a Declaração de Estocolmo também aponta, em seu preâmbulo, que o meio ambiente é essencial para o bem-estar e a vida humana, em moldes semelhantes à Convenção de Aarhus.

A interpretação mais adequada, portanto, é aquele que coloca o direito ao meio ambiente como direito humano desde a Declaração de Estocolmo, como o fazem, por

---

<sup>8</sup> Idem. p, 624.

<sup>9</sup> “O homem é ao mesmo tempo obra e construtor do meio ambiente que o cerca, o qual lhe dá sustento material e lhe oferece oportunidade para desenvolver-se intelectual, moral, social e espiritualmente. Em larga e tortuosa evolução da raça humana neste planeta chegou-se a uma etapa em que, graças à rápida aceleração da ciência e da tecnologia, o homem adquiriu o poder de transformar, de inúmeras maneiras e em uma escala sem precedentes, tudo que o cerca. Os dois aspectos do meio ambiente humano, o natural e o artificial, são essenciais para o bem-estar do homem e para o gozo dos direitos humanos fundamentais, inclusive o direito à vida mesma”.

<sup>10</sup> “1 - Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza”.

<sup>11</sup> Idem. p, 625.

<sup>12</sup> Idem. p, 626.

exemplo, Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer.<sup>13</sup> Desse modo, ainda buscando justificar o direito ambiental como direito humano, tem-se que tal qualificação é uma decorrência do próprio princípio da dignidade da pessoa humana<sup>14</sup>, a qual se redimensiona agora numa perspectiva ecológica:

A dignidade (da pessoa) humana constitui conceito submetido a permanente processo de reconstrução, cuidando-se de uma noção histórico-cultural em permanente transformação quanto ao seu sentido e alcance, o que implica sua permanente abertura aos desafios postos pela vida social, econômica, política e cultural, ainda mais em virtude do impacto da sociedade tecnológica e da informação. Atualmente, pelas razões já referidas, pode-se dizer que os valores ecológicos tomaram assento definitivo no conteúdo do princípio da dignidade da pessoa humana. Portanto, no contexto constitucional contemporâneo, consolida-se a formatação de uma *dimensão ecológica-inclusiva – da dignidade humana*, que abrange a ideia em torno de um *bem estar ambiental* (assim como de um *bem estar social*) indispensável a uma vida digna, saudável e segura. Dessa compreensão, pode-se conceber a indispensabilidade de um patamar mínimo de qualidade ambiental para a concretização da vida humana em níveis dignos. Aquém de tal padrão ecológico, a vida e a dignidade humana estariam sendo violadas no seu núcleo essencial. A *qualidade (e segurança) ambiental*, com base em tais considerações, passaria a figurar como elemento integrante do conteúdo normativo do princípio da dignidade da pessoa humana, sendo, portanto, fundamental ao desenvolvimento de todo o potencial humano num quadrante de completo *bem-estar existencial*.<sup>15</sup>(destaques no original)

O bem estar existencial citado pelo autor seria o fim último de toda a proteção conferida ao meio ambiente, o que trás à baila a fundamentação do direito ao meio ambiente como direito humano na perspectiva da indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos.

## **2.2 O direito humano ao meio ambiente equilibrado na perspectiva da indivisibilidade e interdependência entre os direitos**

A tentativa ideológica levada a cabo na época da Guerra Fria de separar os direitos humanos em graus de importância, havendo quem sustentasse que as liberdades eram mais importantes que a busca pela igualdade (como fazia o bloco capitalista) ou vice-versa (como

---

<sup>13</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional ambiental. Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente*. 2ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. p, 38-39.

<sup>14</sup> Segundo Ingo Sarlet, entende-se por dignidade da pessoa humana: “a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venha a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos”. SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 4ª Ed. Editora Livraria do Advogado: Porto Alegre, 2006. p, 60.

<sup>15</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Ob. Cit. p, 40-41.

preconizado pelo bloco comunista) perdeu completamente a razão de ser com a consagração, nos tratados de direitos humanos, do caráter indivisível e interdependente entre eles.<sup>16</sup>

Segundo André de Carvalho Ramos, através da indivisibilidade, tem-se que todos os direitos humanos merecem a mesma proteção jurídica, já que essenciais para a vida digna. Por sua vez, a interdependência demonstra a mútua convivência entre os direitos humanos, fazendo com que haja interação e complementaridade entre eles. Indivisibilidade e interdependência, assim, caminham em conjunto, tendo ambos sido adotados pela Conferência de Viena sobre Direitos Humanos (1993).<sup>17</sup>

Essa relação de complementaridade já fora apontada em diversas passagens anteriormente. Em relação ao direito ao desenvolvimento, um dos autores que mais percebeu essas características dos direitos humanos foi Amartya Sen. O desenvolvimento de áreas afetadas pelas secas, como o Nordeste brasileiro passa, necessariamente, pela superação dos seus multicitados efeitos. Considerando o desenvolvimento como liberdade, é possível compreender como o simples crescimento econômico, ou as boas condições econômicas (como as vivenciadas pelo Brasil nos últimos anos) não se convertem, necessária e automaticamente, em critério qualitativo de desenvolvimento. Para uma análise muito além do PIB, o desenvolvimento realmente ocorre quando amplia as liberdades das pessoas, havendo uma necessária relação entre direitos sociais e individuais.

Esse é o maior esforço do autor citado: sustentar que as liberdades de diferentes tipos podem fortalecer umas às outras, levando ao desenvolvimento do ser humano. A seguinte passagem é esclarecedora sobre o direito ao desenvolvimento nessa perspectiva:

Liberdades políticas (na forma de liberdade de expressão e de eleições livres) ajudam a promover a segurança econômica. Oportunidades sociais (na forma de serviços de educação e saúde) facilitam a participação econômica. Facilidades econômicas (na forma de oportunidades de participação no comércio e na produção) podem ajudar a gerar a abundância individual, além de recursos públicos para os serviços sociais. Liberdades de diferentes tipos podem fortalecer umas às outras.<sup>18</sup>

É a partir da indivisibilidade e interdependência entre os direitos humanos que o conceito de “gerações” de direito, assim, será refutado, já que se deve entender que os direitos humanos, de diferentes dimensões, complementam-se na busca pela tutela integral do ser

---

<sup>16</sup> Sobre o ponto, no contexto do debate entre relativismo e universalismo dos direitos humanos, consultar: PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e Direito Constitucional internacional*. 13ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p, 218-219.

<sup>17</sup> RAMOS, André de Carvalho. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p, 163-165.

<sup>18</sup> SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p, 26.

humano.<sup>19</sup> Sendo assim, há verdadeira integração de direitos numa perspectiva individual-social-ambiental, sendo lícito sustentar, também nessa perspectiva, o caráter de direito humano do meio ambiente equilibrado.

### **3. A Convenção de Combate à Desertificação da ONU e a especial proteção à África**

A Convenção de Combate à Desertificação da ONU foi adotada em Paris, em 17 de Junho de 1994, entrando em vigor em 26 de dezembro de 1996, 90 dias após a quinquagésima ratificação a tal documento. Até janeiro de 2012, 193 Estados e a União Europeia tomaram parte em tal convenção.<sup>20</sup>

Logo no preâmbulo, a partes da Convenção reconhecem que as zonas áridas, semi-áridas e sub-áridas constituem uma parcela considerável da Terra, sendo o habitat de grande parte da população global. Como decorrência disso, assenta-se que “é necessária uma ação conjunta da comunidade internacional para combater a desertificação e/ou mitigar os efeitos da seca”.

É nesse contexto que, à luz do princípio da solidariedade, o art. 7<sup>a</sup> da Convenção prevê a prioridade à África, apontando que “ao implementar a presente Convenção, as Partes darão prioridade aos países africanos Partes afetados, à luz da situação particular prevaiente no respectivo continente, sem negligenciar os países Partes em desenvolvimento afetados de outras regiões.” Sem dúvida tal mandamento fraternal deve ser observado ainda mais pelos países desenvolvidos, os quais têm maiores condições de prestar tal ajuda. Além do mais, como muitos desses Estados foram os responsáveis em parte pela atual situação de miséria do continente africano, quando lá mantinham colônias, nada mais justo que sejam eles a arcar com um maior grau de ajuda.

A prioridade de proteção à África também se justifica em face do insipiente sistema de proteção aos direitos humanos lá existente<sup>21</sup>. O sistema regional de proteção dos direitos humanos naquele continente somente começou a se delinear em 1981, quando da elaboração da Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos, aprovada pela Conferência Ministerial da Organização da Unidade Africana (OUA) realizada em Banjul, Gâmbia. Como características centrais e inovadoras de tal Carta, tem-se: 1) o fato de ter sido o primeiro

---

<sup>19</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Ob. Cit. p, 49.

<sup>20</sup> A história da Convenção está disponível em: <http://www.unccd.int/en/about-the-convention/history/Pages/default.aspx>. Acessado em 08/12/2013.

<sup>21</sup> Enquanto o mais avançado sistema é o europeu, estando o americano a nível intermediário, o sistema regional africano ainda está em pleno processo de consolidação e construção. PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional*. 2<sup>a</sup> Ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p, 161.

tratado de direitos humanos a elencar conjuntamente os direitos civis, políticos, sociais e econômicos, superando a tradição americana e europeia quando da adoção dos seus respectivos instrumentos regionais, nos quais tais categorias de direitos apresentaram-se em documentos distintos; 2) consagração do direito ao meio ambiente; 3) previsão de direitos a serem destinados também a seus povos, para além dos indivíduos; 4) previsão de deveres dos indivíduos para com a família e a comunidade, inclusive a internacional.<sup>22</sup>

O caráter insipiente do sistema regional africano é bem demonstrado pelas dificuldades de atuação da própria Corte Africana de Direitos Humanos. O Protocolo à Carta Africana, que previa sua criação, somente entrou em vigor em janeiro de 2004, com o depósito do 15º instrumento de ratificação. Até março de 2010, dos 53 Estados partes da Carta Africana, apenas 24 Estados haviam ratificado o Protocolo.<sup>23</sup> Além das dificuldades logísticas e de financiamento para o próprio funcionamento da Corte, a baixa adesão dos Estados impacta na sua competência: o primeiro caso por ela julgado resultou numa decisão sem julgamento do mérito da questão, já que o Senegal, Estado apontado como violador do princípio da irretroatividade da lei penal, não havia reconhecido a jurisdição da Corte.<sup>24</sup>

Num cenário como este, aliado à pobreza pública e notória do continente africano, afigura-se plenamente razoável a prioridade estampada na Convenção. Tal prioridade, evidentemente, não impede que a Convenção em estudo seja amplamente concretizada pelos agentes públicos nos Estados em que devidamente internalizada. No Brasil, tal procedimento ocorrera através do Decreto Legislativo nº 28, de 13 de junho de 1997. Como a convenção tem nítida preocupação com o meio ambiente, reconhecendo, logo nas considerações iniciais, que “os seres humanos das áreas afetadas ou ameaçadas estão no centro das preocupações do combate à desertificação e da mitigação dos efeitos da seca”, é certo que ela é um tratado de direitos humanos, gozando de status supralegal, de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal<sup>25</sup>. Desse modo, ela informa todos os programas governamentais criados para

---

<sup>22</sup> RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional de direitos humanos*. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva. 2012. p. 250. Fábio Konder Comparato explica a razão para existência de tais deveres fundamentais: “O capítulo consagrado aos deveres, na Carta Africana, tem a sua razão de ser na profunda desestruturação social que o colonialismo provocou nos povos do continente. De um lado, a organização familiar tradicional viu-se desautorizada pelos colonizadores, sem que os africanos estivessem preparados para adotar o padrão ocidental de família monogâmica. De outro lado, o recorte territorial arbitrário das antigas colônias, desrespeitando a realidade étnica, tornou frágeis as bases da identidade nacional nos diferentes países cuja independência foi proclamada na segunda metade do século XX.” Ob. Cit. p. 14 do capítulo 20.

<sup>23</sup> PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional*. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 170-171.

<sup>24</sup> Caso Michelot Yongogombaye versus Senegal.

<sup>25</sup> RE 466.343. Rel. Ministro César Peluso. Dje nº 104. Publicação em 05/06/2009.

combater as secas. Nessa quadra, impõe-se o detalhamento das secas no Brasil, aprofundando o estudo sobre o semi-árido brasileiro.

#### 4. O semi-árido brasileiro e a convivência com a seca

A imagem a baixo bem especifica todo o semi-árido brasileiro:



Mapa 1 Semiárido brasileiro. Fonte: Ministério da Integração Nacional – MI<sup>3</sup>

Através dela, percebe-se claramente que a identificação do problema das secas unicamente com a região Nordeste é equivocada, pois há afetação também no norte do Estado de Minas Gerais. Assim, não bastasse o impacto nacional já caracterizado com a abrangência de tal fenômeno a mais de um Estado da federação, há incidência também entre regiões da federação, fazendo com que o problema ganhe contornos ainda maiores.

O semi-árido brasileiro recebeu especial atenção da Constituição de 1988, sendo-lhe garantida a metade dos recursos destinados à Região Nordeste, do total de 3% a que essa região tem direito no âmbito da repartição das receitas tributárias, de acordo com o art. 159, I da Constituição. Como esse dinheiro será gasto, bem como qual a melhor maneira de as políticas públicas enfrentarem o problema das secas e da desertificação são questões que demandam a análise de dois paradigmas sobre o problema: aquele que pretende combater as secas, como se esta fosse o único motivo para o subdesenvolvimento do semi-árido, em contraponto com o paradigma que determina a convivência do homem com as estiagens.

O paradigma do combate às secas coloca em evidência as secas como única causa para o subdesenvolvimento do semiárido, esquecendo-se de que, mesmo na época das chuvas, o sertanejo vive no limite, dispondo de péssimas condições de saúde, educação, moradia,

alimentação, etc. Roberto Marinho Alves da Silva aponta as características dessa abordagem do problema:

A intervenção governamental no Semi-árido brasileiro, em grande parte, tem sido orientada por três dimensões que se combinam no combate à seca e aos seus efeitos: a finalidade da exploração econômica; a visão fragmentada e tecnicista da realidade local; e o proveito político dos dois elementos anteriores em benefício das elites políticas e econômicas regionais.

(...)

Desde as primeiras iniciativas governamentais, pesaram os interesses políticos das oligarquias sertanejas no Nordeste, transformando o combate à seca em um grande negócio.

(...)

Outra característica da intervenção governamental no Semi-árido é o enfoque fragmentado e reducionista de que a seca, como falta de água, é o principal problema a ser enfrentado. Os relatos históricos mostram que os estudos técnicos e científicos foram incentivados e patrocinados pelo governo desde os fins do século XIX, buscando identificar as causas das secas e apontar as soluções para redução dos seus efeitos.<sup>26</sup>

O paradigma do combate às secas, assim, privilegia uma análise externa e principalmente econômica de tal questão, buscando resolver tal problema, principalmente, a partir da realização de obras de acumulação de corpos d'água ("solução hidráulica"). A crítica a tal modelo assenta-se na falta de participação das comunidades diretamente afetadas com as secas na formulação das políticas públicas, bem como na colocação da açudagem como exclusivo ou principal mecanismo para solução dos efeitos das estiagens prolongadas.

Buscando superar essa ideologia, o mencionado autor aponta a emergência de um novo paradigma, aquele que aponta a necessidade de convivência com o semi-árido. Por convivência com o semi-árido entende-se: "uma perspectiva cultural orientadora da promoção do desenvolvimento sustentável no Semi-árido, cuja finalidade é a melhoria das condições de vida e a promoção da cidadania, por meio de iniciativas socioeconômicas e tecnológicas apropriadas, compatíveis com a preservação e renovação dos recursos naturais."<sup>27</sup>

Através desse novo ideário, as políticas públicas para desenvolvimento do semi-árido não mais devem considerar as secas, como fenômeno climático, o único fator que leva às péssimas condições de vida dos habitantes do semi-árido. Tais políticas públicas devem se preocupar também com questões: sociais, como o combate à pobreza e falta de concretização dos demais direitos sociais; culturais, respeitando as populações tradicionais submetidas às

---

<sup>26</sup> SILVA, Roberto Marinho Alves. *Entre o combate à seca e a convivência com o semi-árido: políticas públicas e transição paradigmática*. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 38, nº 3, jul-set, 2007. p, 471-473. Disponível em: [http://www.bnb.gov.br/projwebren/exec/artigoRenPDF.aspx?cd\\_artigo\\_ren=1042](http://www.bnb.gov.br/projwebren/exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=1042). Acessado em: 17/12/2013.

<sup>27</sup> SILVA, R. M. A. *Entre o combate à seca e a convivência com o semi-árido: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento*. 2006. Tese (Doutorado em Desenvolvimento sustentável) – Universidade de Brasília. p, 272. *Apud*: SILVA, Roberto Marinho Alves. Ob. cit. p, 477.

secas e privilegiando as soluções desenvolvidas “de baixo para cima”, sempre com a participação dos diretamente afetados; econômicas, buscando não meramente beneficiar os empreendimentos econômicos que realizem obras no semi-árido, mas voltando-se para a geração de trabalho e renda; ambientais, buscando-se a recuperação e conservação dos ecossistemas, com a necessidade de se proteger adequadamente o bioma caatinga; políticas, com o fortalecimento da sociedade civil e com a ampliação da participação desta.<sup>28</sup> O paradigma do mero “combate às secas”, em síntese, negligenciava todas essas questões.

Um exemplo de convivência com as secas pode ser retirado da obra clássica de Guimarães Duque, “O Nordeste e as lavouras xerófilas”<sup>29</sup>, a qual aponta a necessidade de um especial fomento para a utilização e plantação de espécies xerófilas, ou seja, mais resistentes às secas, como: o algodão Mocó, a carnaubeira, a oiticica, o cajueiro, a cultura da palma, a goiabeira, a maniçoba, o umbuzeiro, os bosques de algaroba, o faveleiro ou o licuri. Adiante o ponto será novamente abordado, pois o ideário da convivência com o semi-árido servirá de norte para atuação ministerial na temática das secas.

## **5. O Ministério Público Federal e as secas**

### **5.1 A legitimidade do Ministério Público Federal no enfrentamento do tema**

Dentre os ramos do Ministério Público, é o Ministério Público Federal o mais vocacionado para o enfrentamento de questões fundadas em direitos humanos. Diz-se isso sem qualquer ar de superioridade ou corporativismo: trata-se, unicamente, de uma leitura a partir do art. 109, III da Constituição, quando estabelece que são de competência da Justiça Federal “as causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional”.

Ora, considerando-se que o Estado brasileiro obrigou-se internacionalmente a combater e prevenir quaisquer eventos que levem à desertificação e às secas, através da Convenção de Combate à Desertificação da ONU, internalizada através do Decreto Legislativo nº 28, de 13 de junho de 1997, com visto anteriormente, o foro para o debate de tais questões, quando baseadas em tal convenção, certamente deve ser o federal.

Os argumentos são ainda mais variados, no entanto. Como demonstrado anteriormente, o semi-árido brasileiro alcança mais de um Estado, superando, até mesmo, o

---

<sup>28</sup> SILVA, Roberto Marinho Alves. Ob. cit. p, 477.

<sup>29</sup> DUQUE, José Guimarães. *O nordeste e as lavouras xerófilas*. Banco do Nordeste do Brasil: Fortaleza, 2004. p, 188-297. Disponível em: <http://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/23261/1/livro1-O-Nordeste-e-as-Lavouras-Xerofilas.pdf>

território da Região Nordeste, já que o norte do Estado de Minas Gerais também se encontra sob a influência das estiagens prolongadas. Assim, um problema dessa magnitude já apresenta interesse nacional, a partir do momento em que afeta mais de um Estado da federação. Com isso, diversos programas do Governo Federal (adiante elencados), executados, evidentemente, com recursos federais, já foram criados e estão em plena atividade, cabendo ao MPF fiscalizá-los.

Em relação à execução de obras de contenção de corpos d'água, como a construção de açudes, marco do paradigma do combate às secas unicamente sob um viés econômico, tem-se a existência de uma autarquia federal especialmente destinada para viabilizar a construção delas, qual seja, o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, o DNOCS. Eventual falta de serviço nessa área, ante a ausência, por exemplo, de manutenção em barragens, também atrairá, fatalmente, a atuação do MPF, tendo em vista a qualificação federal daquela pessoa jurídica.

A exposição do presente ponto buscará trazer fundamentos aptos a nortear a atuação do Ministério Público Federal na temática das secas, levando em conta, repita-se, a criação do Grupo de Trabalho “Seca”, formado conjuntamente com a 4ª e a 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, bem como com a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. Para tanto, partir-se-á, inicialmente, da análise dos instrumentos legais criados pelo Estado brasileiro no contexto do combate às secas, fazendo, em seguida, o cotejo destes com a Convenção de Combate à Desertificação da ONU, especialmente no que tange aos direitos de participação na formulação das políticas públicas das comunidades diretamente afetadas por tal fenômeno.

## **5.2 Os instrumentos legais ou infralegais destinados ao combate às secas – a concepção de convivência com o semi-árido ainda não foi devidamente internalizada em tais atos**

Dentre os instrumentos legais e infralegais existentes no Direito brasileiro aptos a servirem no combate às secas e à desertificação, tem-se: 1) Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012<sup>30</sup>; 2) Lei nº 12.844, de 19 de julho de 2013<sup>31</sup>; 3) Decreto nº 7.535 de 26 de julho de

---

<sup>30</sup> Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências.

<sup>31</sup> Amplia o valor do Benefício Garantia-Safra para a safra de 2011/2012; amplia o Auxílio Emergencial Financeiro, de que trata a Lei nº 10.954, de 29 de setembro de 2004, relativo aos desastres ocorridos em 2012; autoriza a distribuição de milho para venda a pequenos criadores, nos termos que especifica; institui medidas de estímulo à liquidação ou regularização de dívidas originárias de operações de crédito rural; altera as Leis nºs 10.865, de 30 de abril de 2004, e 12.546, de 14 de dezembro de 2011, para prorrogar o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras - REINTEGRA e para alterar o regime de

2011<sup>32</sup>; 4) Decreto nº 7.492 de 2 de junho de 2011<sup>33</sup>; 5) Portaria Interministerial nº 1/MI/MD, de 25 de julho de 2012<sup>34</sup>.

Analisando tais atos normativos e os programas a que eles se referem, todos relacionados ao projeto maior chamado “Brasil sem miséria”<sup>35</sup>, seria irresponsável não considerá-los um avanço, tendo o Estado brasileiro se mostrado extremamente preocupado com a concretização de direitos sociais historicamente negligenciados pelas autoridades públicas.

O programa “Água para todos”, por exemplo, busca aplicar o conceito de tecnologia social<sup>36</sup> a partir da construção de cisternas<sup>37</sup>, sistemas coletivos de abastecimento<sup>38</sup> ou

---

desoneração da folha de pagamentos, 11.774, de 17 de setembro de 2008, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 12.431, de 24 de junho de 2011, 12.249, de 11 de junho de 2010, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.218, de 29 de agosto de 1991, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, 12.783, de 11 de janeiro de 2013, 12.715, de 17 de setembro de 2012, 11.727, de 23 de junho de 2008, 12.468, de 26 de agosto de 2011, 10.150, de 21 de dezembro de 2000, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 9.718, de 27 de novembro de 1998, 10.925, de 23 de julho de 2004, 11.775, de 17 de setembro de 2008, e 12.716, de 21 de setembro de 2012, a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; dispõe sobre a comprovação de regularidade fiscal pelo contribuinte; regula a compra, venda e transporte de ouro; e dá outras providências.

<sup>32</sup> Institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água - “ÁGUA PARA TODOS”;

<sup>33</sup> Institui o Plano Brasil Sem Miséria.

<sup>34</sup> Dispõe sobre a mútua cooperação técnica e financeira entre os Ministérios da Integração Nacional e da Defesa para a realização de ações complementares de apoio às atividades de distribuição de água potável às populações atingidas por estiagem e seca na região do semiárido nordestino e região norte dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, denominada Operação Carro-Pipa.

<sup>35</sup> O site <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/> apresenta todas as vertentes do programa, as quais consistem em: inclusão produtiva, garantia de renda, acesso a serviços e a busca ativa. Acessado em: 17 de dezembro de 2013.

<sup>36</sup> Trata-se de “um conceito que remete para uma proposta inovadora de desenvolvimento, considerando a participação coletiva no processo de organização, desenvolvimento e implementação, está baseado na disseminação de soluções para problemas voltados a demandas de alimentação, educação, energia, habitação, renda, recursos hídricos, saúde e meio ambiente, dentre outras”, segundo conceito do Banco de Tecnologias Sociais, disponível em: <http://www.fbb.org.br/tecnologiasocial/#>. Acessado em: 18 de dezembro de 2013. Segundo Jémison Mattos dos Santos: “A concepção desse tipo de tecnologia orienta que a mesma deve ser simples, de fácil transferência e direcionada para solucionar os problemas básicos do trabalhador e com controle social pela comunidade”. SANTOS, Jémison Mattos. *Estratégias de convivência para a conservação dos recursos naturais e mitigação dos efeitos da desertificação no semiárido*. In.: LIMA, Ricardo da Cunha Correia; CAVALCANTE, Arnóbio de Mendonça Barreto; MARIN, Aldrin Martin Perez (Org.). *Desertificação e mudanças climáticas no semiárido brasileiro*. Campina Grande: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e Instituto Nacional do Semiárido, 2001. p. 176.

<sup>37</sup> Capacidade para armazenar 16 mil litros de água, o suficiente para atender uma família de cinco pessoas num período de estiagem de até seis meses. São dois tipos: de placa e de polietileno. Fonte: <http://www.integracao.gov.br/web/guest/cisternas-barreiros-e-sistemas-coletivos>. Acessado em: 17 de dezembro de 2013.

<sup>38</sup> São compostos por poços perfurados, estações de tratamento e reservatórios elevados que possibilitam a distribuição de água por meio de chafarizes, torneiras públicas ou pequenas redes de distribuição em comunidades com concentração populacional entre 35 a 40 famílias. Fonte: <http://www.integracao.gov.br/web/guest/cisternas-barreiros-e-sistemas-coletivos>. Acessado em: 17 de dezembro de 2013.

barreiros (pequenas barragens)<sup>39</sup> como forma de garantir o acesso à água para aqueles moradores de zonas rurais até então sem acesso a tal bem básico.

No entanto, quando a água da cisterna acaba, tem-se a dependência dos carros-pipa e de todos os problemas a ele relacionados, como adiante será demonstrado. Os carros-pipa, assim, constituem saída emergencial que faz parte do problema: resolução absoluta somente haverá com a disponibilização sustentável da água. Crítica semelhante pode ser feita, ainda, à insistência com a cultura de grãos, em detrimento ao incentivo na plantação daquelas diversas espécies xerófilas anteriormente referidas.

Finalmente, em todos os atos normativos antes mencionados é marcante a falta de mecanismos que prevejam uma participação efetiva das comunidades afetadas pelas secas e pela desertificação. Como dito anteriormente, o paradigma do “combate às secas” tinha como característica, justamente, a primazia para as soluções externas, de “cima para baixo”. É nesse contexto que o MPF tem espaço para atuar, buscando, principalmente a partir da Convenção da ONU de Combate à Desertificação, ajudar na crescente convivência do ser humano com o semiárido. Eis alguns exemplos.

### **5.3 As audiências públicas como forma de superação do déficit de participação – necessidade de se efetivar o controle de convencionalidade**

A mencionada convenção busca, em diversas passagens, dar voz às populações diretamente afetadas pelo fenômeno das secas, como se constata, por exemplo, em seu art. 3º, quando se lê que “a implementação dos programas de combate à desertificação e/ou mitigação dos efeitos da seca serão tomadas com a participação das populações e comunidade locais”. No entanto, dentre aqueles dispositivos legais e infralegais mencionados, tal participação ainda é tímida.

Veja-se, por exemplo, a composição do Comitê Gestor do programa “Água para todos”, o qual compreende, somente, representantes de diversos ministérios, da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – Contag e da Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar -Fetraf-Brasil/CUT.<sup>40</sup> Mesmo com a presença destes últimos, é fácil constatar a falta de contato direto com o homem do campo, insistindo o Decreto nº 7.535/2011, que regulamenta o programa, num sistema representativo

---

<sup>39</sup> Escavação com capacidade para 8 mil litros. Ideal para dessedentação animal e pequenas irrigações. Fonte: <http://www.integracao.gov.br/web/guest/cisternas-barreiros-e-sistemas-coletivos>. Acessado em: 17 de dezembro de 2013.

<sup>40</sup> Art. 4º do Decreto nº 7.535/2011. É certo, por outro lado, que o art. 4º da Lei nº 12.608/2012 institui com uma das diretrizes da Política Nacional de Defesa Civil a participação da sociedade civil. Na prática, contudo, tal participação ainda não foi devidamente levada a sério, bastando ver que, ano após ano, os desastres em face de enchentes ou secas ocorrem e as mesmas pessoas continuam sendo afetadas.

que cada vez mais não se sustenta frente aos ditames de uma democracia que se quer participativa.

De fato, a crise de representatividade pela qual passa a democracia representativa, muito bem demonstrada nas manifestações de rua ocorridas durante a Copa das Confederações em 2013, faz com que se busque, cada vez mais, participação daqueles que serão os destinatários das políticas públicas. Paulo Bonavides descreve o atual estágio da democracia representativa brasileira nestes termos:

A queda de legitimidade dos órgãos legislativos e executivos se faz patente, profunda, irreparável nos moldes vigentes. Urge introduzir pois o mais cedo possível a nova legitimidade, cuja resposta é, novamente, a cidadania, mas a cidadania redimida, sem os percalços que lhe inibem a ação soberana, sem a perversão representativa, sem o falseamento de vontade, sem as imperfeições conducentes às infidelidades do mandato e aos abusos da representação.

Legitimidade que mana, enfim, do cidadão erguido faticamente às últimas instâncias do poder, tendo de sua mão, por expressão de soberania, os freios à conduta e política dos governos, que ele, o cidadão mesmo, como povo, há de traçar, sancionar e executar.

Unicamente por esse caminho a democracia sairá do círculo vicioso onde se movem, à revelia e à distância do povo, as bancadas congressuais e as organizações partidárias.

Fora da repolitização da legitimidade, criadora de uma neocidadania governante, não há democracia participativa, nem lealdade política, bem soberania dos postulados constitucionais.<sup>41</sup>

Esse crítico estado de coisas pode ser superado através de uma maior participação popular<sup>42</sup>. Além da própria Constituição de 1988, a Convenção de Combate à Desertificação da ONU pode ser utilizada para se alcançar tal fim, devendo o MPF implementar verdadeiro controle de convencionalidade<sup>43</sup> nos diplomas legais e infralegais antes mencionados. Tal dever decorre do status especial conferido aos tratados de direitos humanos, já mencionado anteriormente. Da mesma forma que o Ministério Público, de um modo geral, tem o dever de

---

<sup>41</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*. São Paulo: Malheiros, 2001. p, 18-19.

<sup>42</sup> A democracia participativa pode ser assim definida: “Na perspectiva participativo-democrática, a democracia é o controle pelos cidadãos de seus próprios afazeres, que algumas vezes, embora nem sempre, envolve instruir os corpos governamentais a realizar os desejos dos cidadãos. Essa perspectiva conota uma relação de continuidade entre pessoas e governo que é quebrada quando este é visto como um representante daquelas. É, então, um passo curto para conceber o governo como um corpo com seus próprios interesses e revestido de poderes estatais especiais e com os quais os cidadãos têm de negociar ou fazer contratos”. CUNNINGHAM, Frank. *Teorias da democracia. Uma introdução crítica*. Tradução de Delmar José Volpato Dutra. Porto Alegre: Artmed, 2009. p, 152.

<sup>43</sup> MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *O Controle de Convencionalidade das Leis*. Disponível em: <http://www.lfg.com.br>. Acessado em: 30 de novembro de 2012.

controlar a constitucionalidade, provocando o Poder Judiciário de maneira concreta ou concentrada, tal postura deve também ser implementada no âmbito da convencionalidade.<sup>44</sup>

As audiências públicas ministeriais, assim, podem contribuir para a superação desse déficit de participação, se elaboradas tendo por finalidade principal dar voz e participação àqueles normalmente excluídos dos processos decisórios. Foi o que ocorreu, por exemplo, na audiência pública realizada na cidade Sousa/PB, na qual cerca de cem pessoas, a maioria sertanejos que sofrem na pele os efeitos das secas, puderam levar suas denúncias e trazer informações úteis para atuação ministerial nessa temática.<sup>45</sup>

#### **5.4 O fomento à plantação de lavouras xerófilas**

Outra possibilidade de atuação ministerial, sempre buscando concretizar a convivência do homem com o semiárido, é incentivar a plantação de lavouras xerófilas, ou seja, aquelas mais resistentes às secas. Nessa perspectiva, espécies como o algodão Mocó, a carnaubeira, a oiticica, o cajueiro, a cultura da palma, a goiabeira, a maniçoba, o umbuzeiro, os bosques de algaroba, o faveleiro ou o licuri mostram-se mais adaptadas às estiagens, devendo-se abrir a discussão sobre qual a melhor forma de aproveitamento econômico delas.

Aqui os desafios são ainda maiores: apesar de a doutrina especializada, capitaneada por Guimarães Duque, ser uníssona nas qualidades de tais espécies de flora, as autoridades públicas não possuem o mesmo entendimento, tamanho o incentivo para a cultura de grãos, marcadamente incompatível com o fenômeno das estiagens, gerando a necessidade de se criar o seguro-safra.

Cada uma daquelas espécies apresentam características próprias, cabendo ao conhecimento técnico especializado indicar qual a melhor para cada região, sempre levando em conta, igualmente, o conhecimento tradicional das populações rurais.

#### **5.5 A fiscalização dos recursos federais repassados diante de estado de calamidade decretado em face das estiagens prolongadas**

Com a decretação de estado de calamidade em face das estiagens prolongadas, os Estados Membros passam a receber ajuda federal proveniente do Ministério da Integração Nacional. No ano de 2012, por exemplo, aquela pasta federal empenhou R\$ 10.000.000,00

---

<sup>44</sup> Para uma crítica do papel do Ministério Público na jurisdição constitucional, ver: STRECK, Lenio Luiz. *Ministério Público e jurisdição constitucional na maioria da Constituição – uma questão de índole paradigmática*. In: *Ministério Público – reflexões sobre princípios e funções institucionais*. RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. (Org.) São Paulo: Atlas, 2010. p. 190-212.

<sup>45</sup> Notícia sobre a audiência pode ser lida em: <http://www.prpb.mpf.mp.br/news/mpf-ouve-sertanejos-sobre-os-problemas-da-seca-na-paraiba>. Acessado em: 18 de dezembro de 2013.

(dez milhões de reais) para realização de obras e aquisição de bens visando à mitigação dos efeitos das secas nos municípios do Estado do Rio Grande do Norte afetados.<sup>46</sup>

Como medida preventiva, o MPF naquele Estado logo instaurou diversos procedimentos administrativos, visando acompanhar a destinação de tais recursos. Para se alcançar tal fim, é imprescindível que os Municípios afetados elaborem relatório detalhado sobre os impactos das secas nas comunidades atingidas, a fim de se ter um banco de dados bem alimentado sobre quais as reais necessidades de cada ente, a fim de que o gasto do recurso federal possa atingir sua meta.

### **5.6 Opinião pública e MPF – o escândalo dos carros-pipa denunciado no programa Fantástico**

No dia 1º de dezembro de 2013, uma reportagem do programa Fantástico da rede Globo gerou indignação nos telespectadores, ao mostrar o descaso na prestação do serviço de distribuição de água através de carros-pipa, em diversos Municípios do interior do Nordeste. Água contaminada, caminhões pipa sem a devida fiscalização e suspeita de captação ilícita de sufrágio, com a venda de votos por água, foram alguns dos absurdos noticiados.

O mais revoltante, sem dúvida, é a lucratividade a partir da miséria alheia. Como se sabe, os beneficiários da “operação carro-pipa”, programa cuja responsabilidade na execução, incluindo contratação, seleção, fiscalização e pagamento dos pipeiros, é do Comando de Operações Terrestres do Exército Brasileiro (COTER), são pessoas pobres que sofrem na pele a devastação que as secas trazem para suas vidas, afetando sua saúde, integridade física, alimentação, etc.

Diante de uma denúncia dessa magnitude, indaga-se: seria legítima a instauração de investigação com base em notícia de jornal? A questão, assim, coloca em evidência o relacionamento entre a opinião pública e o Ministério Público.

É certo que a opinião pública é essencial para o desenvolvimento de qualquer regime democrático, pois, como diz Bobbio,<sup>47</sup> é a partir dela que a opinião oficial, proveniente do Estado, poderá ser contrastada e, ao ser posta à prova, eventualmente ruir, caso não seja verídica. Nessa quadra, quem ganha é a sociedade. Por outro lado, a evidente concentração econômica dos meios de comunicação social nas mãos de poucas empresas, como ocorre no Brasil, é uma flagrante ofensa ao art. 220, §5º da Constituição, o que torna legítima a postura

---

<sup>46</sup> Fonte: <http://tribunadonorte.com.br/noticia/ministerio-da-integracao-nacional-libera-r-10-milhoes-para-combate-a-seca-no-rn/220953>. Acessado em: 18 de dezembro de 2013.

<sup>47</sup> BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo e Sociedade – para uma teoria geral da política*. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 13ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007. p, 37.

de desconfiança que muitos, como eu, nutrem em relação à nossa imprensa.<sup>48</sup> Nesse panorama, é mais adequado apontar que em nosso País há opinião publicada, não verdadeiramente pública.

Esse cenário patológico, no entanto, não impede que surjam denúncias graves, espelhadas em interessantes reportagens como a ora em comento.<sup>49</sup> Tendo conhecimento de irregularidades desse tipo, é dever do Ministério Público investigar.

Não se trata, em absoluto, de converter o MP em órgão subalterno à imprensa fazendo com que este somente atue quando demandado pelos jornais. Não é nada disso: com a vitória sobre a PEC-37, ganha cada vez mais relevo o papel fiscalizatório não somente do MP, mas também das diversas outras instituições que compõem a democracia brasileira, dentre elas a imprensa.

Seria uma postura autoritária não admitir a relevância do papel investigatório de outras instituições. O MP não pode estar presente em todos os lugares ao mesmo tempo, devendo atuar também quando provocado por uma matéria jornalística.

Evidentemente, não há justa causa para qualquer pleito judicial desenvolvido unicamente com base em matérias jornalísticas. O valor delas, assim, é o de mera notícia de fato, aptas para iniciar um procedimento no qual se buscará uma instrução necessária a fornecer o devido conteúdo probatório mínimo para qualquer medida judicial a ser pleiteada. No caso da reportagem do Fantástico, as provas apresentam-se mais robustas, pois provenientes de autuações da Polícia Rodoviária Federal e de análises da Vigilância Sanitária. Tais documentos, por gozarem da presunção de veracidade típica dos atos administrativos, certamente ajudarão na elucidação e responsabilização dos infratores.

Nesse sentido, cabe a cada um dos membros do MPF com atribuição nas áreas albergadas pelos pipeiros investigar a regularidade do serviço por eles prestado, servindo a denúncia televisiva como fonte para início das apurações. O drama, nesse caso específico é ainda maior: um programa que já é um problema em si ainda foi corrompido por aproveitadores da miséria alheia.

---

<sup>48</sup> A crítica de Daniel Sarmiento sobre o ponto específico é certa: “Cabe também realçar que o constituinte foi expresso ao proibir a existência de monopólios ou oligopólios entre os meios de comunicação social (art. 220, §5º, CF). Infelizmente, nem é preciso ressaltar que este preceito – que confirma o inequívoco compromisso constitucional com o pluralismo externo no âmbito da mídia – é completamente desprovido de eficácia social no país. A concentração em níveis escandalosos aqui é a regra, que tem a sua mais importante expressão nas organizações Globo”. SARMENTO, Daniel. *Liberdade de expressão, pluralismo e o papel promocional do Estado*. In: *Livre e iguais: estudos de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 293.

<sup>49</sup> A patologia impede, por outro lado, que tais denúncias possa ser efetivadas de maneira mais plural, com a participação de mais meios de comunicação numa realidade em que não houvesse a mencionada concentração econômica.

## 6. Conclusão

O Ministério Público Federal não é o salvador da pátria na temática das secas, não se convertendo no único ou no principal agente para superação dessa calamidade. No entanto, ele é um dos importantes atores que podem contribuir para o estabelecimento da convivência do homem com o semiárido. Esse paradigma, portanto, deve ser o norteador da atuação ministerial.

Isso não quer dizer que todas as propostas pensadas a partir do paradigma do mero combate às secas sejam equivocadas. A açudagem como forma de contenção de corpos d'água, visando à sustentabilidade do abastecimento, tem suas origens nas políticas públicas vinculadas a esse paradigma em superação, sendo, em si, uma boa ideia. O problema está em pensar que aquela é a única solução para o problema, impondo-a de “cima para baixo”, sem a devida participação das populações diretamente interessadas, não levando à sério os aspectos sociais, econômicos, culturais, políticos e ambientais relacionados à população rural.

Esse novo modo de enxergar o problema das secas, colocando o ser humano como centro das preocupações, está totalmente de acordo com o ideário que informa a Convenção de Combate à Desertificação da ONU, norma de direito ambiental que se reveste, como demonstrado, de inegável conteúdo de direito humano. Partindo dela, tem-se mais um instrumental apto a se alcançar a convivência sustentável entre homem e o meio ambiente tendente à desertificação.

Quando o Ministério Público Federal utilizar as audiências públicas para exercitar seu poder de persuasão na temática das secas, o público alvo participante tem de, necessariamente, ser aquela população sofrida, que sente na pele os efeitos das secas. Em tal momento, o povo terá direito à voz de maneira direta, sem intermediação de seus representantes, podendo apresentar propostas para atuação do *Parquet* ou oferecer representações. Vereadores, Prefeitos, Deputados e Governadores também devem estar presentes, a fim de que possam ser sensibilizados pelo “power of embarrassment” típico do poder ideológico lá expresso pelas demandas populares. O povo, no entanto, será o centro das atenções.

É evidente que a busca por maior participação política das populações envolvidas, como garantido pela multicitada Convenção, não pode se contentar como a mera participação formal da população rural nas audiências. Esse democrático e poderoso instrumento deve ser um ponto de partida: as demandas levadas pela poluição devem ser respondidas, instaurando-se procedimentos, ajuizando ações civis ou ações penais. Além disso, numa perspectiva mais

ampla, as ações elencadas nas audiências podem servir para os representantes do povo, no âmbito de suas atribuições, também buscarem cada vez mais soluções inteligentes para a convivência do homem com a seca.

Eis o limite da atuação ministerial: impossibilidade de formulação de uma política pública apta a, de modo geral e abstrato, solucionar as complexas questões ora postas. Por isso diz-se que o MPF não pode se converter em único e primordial ator na busca por melhores condições de vida para a população do semiárido. É certo que o MPF pode provocar o controle jurisdicional das políticas públicas, ante eventual omissão dos Poderes Legislativo e Executivo, mas, mesmo nesses casos, sem a cooperação desses Poderes, não é possível pensar em solução plausível.

Como indutor de políticas públicas, por outro lado, o MPF pode convencer as autoridades públicas a buscarem: 1) maior sustentabilidade na lavoura do semiárido, tentando-se desenvolver cada vez mais tecnologias sociais pensadas para essa realidade; 2) incentivar a população rural a cultivar espécies xerófilas, desenvolvendo estudos aptos a apontar qual o melhor aproveitamento econômico delas; 3) pensar em formas de superação do serviço de carros-pipa, tendo em vista que ele, por si só, já é parte do problema, devendo-se desenvolver mecanismos de perenização e melhor distribuição dos corpos d'água; 4) uma melhor e mais eficiente aplicação dos recursos públicos quando diante dessa calamidade.

Tendo em vista suas limitações e suas virtudes, pode sim o MPF contribuir para a concretização definitiva da convivência entre o homem e as secas.

## **7. Referências bibliográficas**

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo e Sociedade – para uma teoria geral da política*. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 13ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 15ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

\_\_\_\_\_. *Teoria constitucional da democracia participativa*. São Paulo: Malheiros, 2001.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 8ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2013. E-book.

CUNNINGHAM, Frank. *Teorias da democracia. Uma introdução crítica*. Tradução de Delmar José Volpato Dutra. Porto Alegre: Artmed, 2009.

DUQUE, José Guimarães. *O nordeste e as lavouras xerófilas*. Banco do Nordeste do Brasil: Fortaleza.

FERREIRA, Emanuel de Melo. *A evolução da solidariedade: das sociedades clássicas à principiologia constitucional*. In: Anais do XIX Congresso Nacional do CONPEDI, Florianópolis/SC: Fundação Boiteux, 2010.

LIMA, Ricardo da Cunha Correia; CAVALCANTE, Arnóbio de Mendonça Barreto; MARIN, Aldrin Martin Perez (Org.). *Desertificação e mudanças climáticas no semiárido brasileiro*. Campina Grande: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e Instituto Nacional do Semiárido, 2001.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *O Controle de Convencionalidade das Leis*. Disponível em: <http://www.lfg.com.br>.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e Direito Constitucional internacional*. 13ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

\_\_\_\_\_. *Direitos humanos e justiça internacional*. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

RAMOS, André de Carvalho. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

\_\_\_\_\_. *Processo internacional de direitos humanos*. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2012

SANTOS, Jémison Mattos. *Estratégias de convivência para a conservação dos recursos naturais e mitigação dos efeitos da desertificação no semiárido*. In.: LIMA, Ricardo da Cunha Correia; CAVALCANTE, Arnóbio de Mendonça Barreto; MARIN, Aldrin Martin Perez (Org.). *Desertificação e mudanças climáticas no semiárido brasileiro*. Campina Grande: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e Instituto Nacional do Semiárido, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional ambiental. Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente*. 2ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 4ª Ed. Editora Livraria do Advogado: Porto Alegre, 2006.

SARMENTO, Daniel. *Liberdade de expressão, pluralismo e o papel promocional do Estado*. In: *Livre e iguais: estudos de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SHAW, Malcolm N. *Direito internacional*. Tradução de: Marcelo Brandão Cipolla, Lenita Ananias do Nascimento, Antônio de Oliveira Sette-Câmara. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

SILVA, Roberto Marinho Alves. *Entre o combate à seca e a convivência com o semi-árido: políticas públicas e transição paradigmática*. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 38, nº 3, jul-set, 2007. p, 471-473. Disponível em: [http://www.bnb.gov.br/projwebren/exec/artigoRenPDF.aspx?cd\\_artigo\\_ren=1042](http://www.bnb.gov.br/projwebren/exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=1042)

STRECK, Lenio Luiz. *Ministério Público e jurisdição constitucional na maioria da Constituição – uma questão de índole paradigmática*. In: *Ministério Público – reflexões sobre princípios e funções institucionais*. RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. (Org.) São Paulo: Atlas, 2010.

VENTURA, Victor Alencar Mayer Feitosa. *Direito humano ao meio ambiente sadio. Afirmação histórica e crítica jurídica*. In.: *Direitos humanos de solidariedade*. FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer; FRANCO, Fernanda Cristina Oliveira Franco; PETERKE, Sven; VENTURA, Victor Alencar Mayer Feitosa (Org.). Curitiba: Appris, 2013.