

Uma licitação sustentável

Antonio Carlos Flores de Moraes¹

Resumo

O presente artigo pretende analisar o instituto jurídico da licitação como fenômeno de desenvolvimento nacional sustentável.

Palavras-chave: Direito. Licitação. Administração pública.

Resumen

En este artículo se analiza la institución jurídica de la licitación como un fenómeno de desarrollo nacional sostenible.

Palabras-clave: Derecho, la licitación e la administración

A desconfiança nas instituições brasileiras somada à falta de crença na probidade moral das pessoas teve como consequência a aprovação de uma lei de licitações, em 1993, sem qualquer comprometimento com a qualidade dos serviços públicos, caracterizando-se por uma visão economicista, descompromissada com o resultado da aplicação dos recursos governamentais, que deveria estar sempre direcionado para a melhoria de vida do povo brasileiro.

O texto da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, reflete o período histórico em que estávamos vivendo, traumatizados ainda pelo processo de *impeachment* de um Presidente da República, que não solucionou o problema de corrupção entre nós. Nesta mesma ocasião, estourou o chamado esquema dos “Anões do Orçamento”², abalando mais ainda a confiança no homem público brasileiro.

Este citado dispositivo legal faz uma separação completa entre o sujeito de direito e suas obrigações, preocupando-se apenas com o custo da obra ou do serviço, esquecendo-se do velho ditado popular: “O barato sai caro”. Inexiste qualquer obrigação legal do vencedor da licitação em praticar atos em prol da sociedade brasileira, fazendo com que

¹ Conselheiro do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro; Professor do Departamento de Direito da PUC-RIO; Doutor em Direito pela Universidade de Salamanca.

² Os “Anões do Orçamento” foram descobertos em outubro de 1993, a partir das denúncias do economista *José Carlos Alves dos Santos*, integrante da quadrilha e chefe da assessoria técnica da Comissão do Orçamento do Congresso. As revelações levaram à realização de uma CPI no Congresso Nacional, que, durante três meses, esmiuçou o esquema de propinas montado por deputados que atuavam na Comissão. Foram 18 acusados. Seis foram cassados, oito absolvidos e quatro preferiram renunciar para fugir da punição e da inelegibilidade. O rastreamento das contas bancárias acabou derrubando o presidente da Câmara, *Ibsen Pinheiro* (PMDB), o líder do PMDB, deputado *Genebaldo Corrêa* (BA) e o deputado baiano *João Alves de Almeida* (falecido em 2004), suposto chefe do esquema. *Alves* lavava o dinheiro comprando cartões de loteria premiados. Havia dois esquemas fraudulentos. No primeiro, parlamentares faziam emendas remetendo dinheiro para entidades filantrópicas ligadas a parentes e laranjas. Mas o principal eram os acertos com grandes empreiteiras para a inclusão de verbas orçamentárias para grandes obras, em troca de polpudas comissões.

os recursos recebidos sirvam para resguardar o meio ambiente, como também garantir o emprego das pessoas, permitindo, assim, um real desenvolvimento socioeconômico com melhor distribuição de renda e qualidade de vida de nossa população.

A primeira mudança desta concepção da administração pública veio com a Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, quando deu nova redação ao art. 3º da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, prevendo que a licitação “destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos”.

Assim, a licitação visa garantir também o desenvolvimento nacional sustentável, prevendo ainda a nova lei de dezembro de 2010 que “nos processos de licitação previstos no *caput*, poderá ser estabelecido margem de preferência para produtos manufaturados e para serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras” (§ 5º, do art. 3º da Lei nº. 8.666, de 1993).

Esta margem de preferência será estabelecida com base em estudos revistos periodicamente, em prazo na superior a 5 (cinco) anos, que levem em consideração, entre outras coisas, a geração de emprego e renda e o desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no país (§ 6º, do art. 3º da Lei 8.666, de 1993).

Uma consequência, que salta aos olhos decorrente das novidades trazidas pela Lei nº 12.349, de 2010, foi permitir que o Tribunal de Contas deixe de ser uma instituição meramente policialesca, preocupada apenas no eventual sobre preço da obra ou do serviço pactuado, o que o fazia concentrar toda a sua ação em pesquisar esses valores, deixando assim de focar sua atenção nos resultados objetivados pelo contrato administrativo. Essa atividade de controle de preços deveria ser exercida exclusivamente pelo controle interno, cabendo ao controle externo verificar se os recursos públicos estão sendo gastos com o objetivo de construir uma sociedade sustentável.

Esta é uma preocupação que deve ser adotada de forma imediata, inclusive em respeito ao próprio texto aprovado pela Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), realizada entre 3 e 14 de junho de 1992 no Rio de Janeiro. O objetivo principal dessa reunião de cúpula mundial era buscar meios de conciliar o desenvolvimento socioeconômico com a conservação e proteção dos ecossistemas da Terra e logo em seu preâmbulo inicia afirmando:

“A humanidade se encontra em um momento de definição histórica. Defrontamo-nos com a perpetuação das disparidades existentes entre as nações e no interior delas, o agravamento da pobreza, da fome, das doenças e do analfabetismo, e com a deterioração contínua dos ecossistemas de que depende nosso bem-estar. Não obstante, caso se integrem as preocupações relativas ao meio ambiente e desenvolvimento e a elas se dedique mais atenção, será possível satisfazer às necessidades básicas, elevar o nível da vida de todos, obter ecossistemas melhor protegidos e gerenciados e construir um futuro mais próspero e seguro. São metas que nação alguma pode atingir sozinha; juntos, porém, podemos - em uma associação mundial em prol do desenvolvimento sustentável.”

Assim, “também o combate à pobreza e às desigualdades têm grande importância para o alcance de uma sociedade sustentável. É essencial que se atinja um patamar mínimo global de difusão de informações capazes de inserir todos os países e populações num contexto de esforços em prol do meio ambiente. Para isso, devem ser criadas formas de financiamento capazes de erradicar a miséria, garantindo que os países em desenvolvimento, em muitos casos detentores de largas fontes naturais, possam prosseguir com respeito ao meio ambiente”.³

Uma nova visão de desenvolvimento

Entender os dias atuais da história da humanidade significa redefinir conceitos, palavras e mesmo o método de análise dos índices econômicos, antes voltados apenas para medir a produção de um país, sem levar em conta a qualidade de vida e a própria felicidade das pessoas. Analisar o século XXI com os mesmos critérios adotados na segunda metade do século passado faz com que o comentarista se baseie em dados falaciosos que somente serviram, no passado, como propaganda política.

Crescer a um índice de 9% (nove por cento) ao ano, que nos anos 50 do século XX seria a glória de um governante, não traduz nada nos dias de hoje, porque em si mesmo não significa qualidade de vida. Tal expressão seria chamada no final do século XIX por Eduardo Prado como ilusão gráfica, porque parece dizer muita coisa, mas em si mesma nada significa. Assim, para concluir se tal crescimento melhora de fato a qualidade de vida, torna-se necessário perguntar: 1) Qual é o grau de liberdade das pessoas nesse tipo de sociedade? 2) Como o meio ambiente tem sido respeitado nesse processo de crescimento econômico? 3) Qual é o nível da qualidade de vida das pessoas que compõem essa sociedade?

Estas três perguntas explicam as razões da Organização das Nações Unidas (ONU) basear as suas análises não só levando em consideração os índices do Produto Interno Bruto (PIB), mas também os números do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Nesta segunda fase, a ONU examina também o grau de educação e expectativa de vida de uma população para medir o real desenvolvimento de uma determinada sociedade.

Não precisamos ir longe para comprovar a exatidão da decisão da ONU, bastando nos deter na realidade nacional brasileira. Torna-se, então necessário responder às seguintes perguntas: 1) Quantos momentos de grande crescimento econômico tiveram em nossa história? 2) Esses momentos significaram uma melhora na qualidade de vida para a nossa população? 3) Por que esses momentos não se sustentaram? 4) Por que, ao contrário, esses momentos de crescimento econômico geraram crises maiores em nosso país, criando uma instabilidade social e política?

³ COSTA, Marcelo Ladeira Moreira da, O Protocolo de Quioto – Perspectivas e implicações jurídicas in *Direito e meio ambiente – reflexões atuais*, organizadores Gracielle Carrijo Vilela e Marina Rievers. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009, p. 303.

Para iniciar uma análise, é aconselhável recordarmos os nossos três grandes autores clássicos que propiciaram uma nova forma de examinar a nossa formação social brasileira. Refiro-me, a Gilberto Freyre⁴, Sérgio Buarque de Holanda⁵ e Raymundo Faoro⁶, que ao romper com o historicismo oficial passaram a utilizar as técnicas sociológicas, que levavam em consideração o comportamento das pessoas em determinado contexto social.

Assim, após escrever o seu livro *Casa grande e senzala*, quando examina a formação rural brasileira, Gilberto Freyre passa a estudar a formação de nossas cidades, utilizando a metáfora *da casa e da rua* para concluir que o *sobrado*, a casa do senhor rural na cidade, é uma espécie de prolongamento material da personalidade do senhor. Sua relação com a rua, essa espécie arquetípica e primitiva de espaço público, é de desprezo, a rua é o lixo da casa, representa o perigo, o escuro, era simplesmente a não casa, uma ausência.

Comentando a obra de Freyre, Jessé Souza⁷ afirma que:

“O ‘sadomasoquismo’ socialmente condicionado pela inexistência de instituições intermediária e pela ausência de códigos morais consensuais, típico do complexo rural casa-grande e Senzala, muda inicialmente, apenas de ‘habitação’. Seu conteúdo, no entanto, aquilo que o determina como conceito para Gilberto Freyre, ou seja, o seu visceral não reconhecimento da alteridade permanece. A passagem do sistema ‘casa-grande e senzala’ para o sistema ‘sobrado e mocambo’ fragmenta, estilhaça em mil pedaços uma unidade antes orgânica. Esses fragmentos espalham-se agora por toda a parte, completando-se mal e acentuando conflitos e oposições. Da casa-grande e senzala, depois sobrados e mocambos, e, talvez, hoje em dia, bairros burgueses e favelas, as acomodações e complementaridades ficam cada vez mais raras.”

Sérgio Buarque de Holanda, cujo livro *Raízes do Brasil* está a completar 70 anos da primeira edição, retrata a falta de limites na formação das cidades brasileiras, qualificando o português como semeador, diferentemente do espanhol que chamava de ladrilheiro. Este tentou trazer para as Américas a forma de vida europeia, desrespeitando, muitas vezes, à culturas locais. O português, por seu turno, preferia se adaptar à natureza, semeando-a sem procurar fazer grandes alterações.

Surgindo o *homem cordial brasileiro*, aquele que vive em grupos e age apenas com o coração sem grandes racionalidades, passa-se a analisar se “*vale a pena*” elaborar algumas regras de conduta, criando os limites necessários para o convívio social. E o pior surge, porque, sem limites, as regras são ditadas pelos mais fortes sociais, passando a vigorar o tradicional princípio: *Aos amigos tudo, aos inimigos no mínimo os rigores da lei*.

Raymundo Faoro, em *Donos do poder*, aplica com perfeição a metodologia weberiana e explica como os estamentos sociais são distanciados entre nós, formando-se grupos que impedem a democratização da sociedade e maior participação de diversos

⁴ FREYRE, Gilberto. *Sobrados e mocambos*. Rio: Record, 1990.

⁵ HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. Rio: Cia da Letras, 2002.

⁶ FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. Rio: Ed. Globo, 7. ed, 1987.

⁷ SOUZA, Jessé. *A construção social da subcidadania*. Belo Horizonte: UFMG. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

setores no poder nacional. Caracteriza-se neste momento a exclusão social e a formação de uma elite que volta seus olhos apenas para Europa, ficando de costas para a realidade nacional. Há, portanto, uma completa insensibilidade com os problemas de nossa sociedade.

Esses três clássicos possibilitam a explicação do porquê o Brasil passou no século XX por diversos momentos de crescimento econômico e nenhum deles se sustentou, ou pelo menos possibilitou uma maior inclusão social de todos os segmentos. Ao contrário, os problemas se acumularam e a grande exclusão social criou um clima propício ao crescimento da criminalidade.

Assim, nos primeiros 50 anos do século passado, o Brasil manteve a sua estrutura agrária, baseada no latifúndio, cuja produção destinava-se à exportação. O primeiro grande abalo da economia nacional ocorre no final dos anos 20, quando ocorre o grande *crack* da Bolsa de Valores Americana e o comércio internacional sofre uma grande redução, prejudicando basicamente os exportadores de matéria-prima, como era o caso brasileiro.

O modelo econômico da República Velha não se sustenta e eclode a Revolução de 1930. A esperança de melhora ganha corpo na sociedade brasileira e os primeiros passos da industrialização brasileira começam a ser dados. A radicalização ideológica na Europa somada ao desagrado que as medidas governamentais criaram à elite cafeeira paulista levou a queda do governo de Getúlio Vargas em 1945 e a tentativa de retornar com Dutra ao modelo agro exportador, ou seja, a economia como um todo baseada no café.

O retorno de Getúlio, em 1951, significa o início do processo de substituição das exportações, seguindo o modelo elaborado pela *CEPAL* – Comissão Econômica para a América Latina, organismo integrante da ONU. Dos anos 50 até o final da década de 70 do século XX, o Brasil atravessa uma época de graves crises políticas, mas de grande crescimento econômico, chegando a alcançar o grau de oitava economia do mundo industrializado.⁸

Esse processo ocorrido sem um planejamento estratégico, que poderia possibilitar a sua sustentabilidade, criou um êxodo rural imensurável e, em consequência, um crescimento das cidades sem qualquer controle. Surgem as favelas e a desigualdade social fica visível a olho nu, exatamente porque está localizada numa única concentração urbana. Antes as propriedades rurais esparsas em todo o território nacional escondiam a pobreza da visão da maioria das pessoas.

O crescimento econômico de então, além de excluir uma grande quantidade de pessoas dos ganhos obtidos, concentrou a renda em mãos de poucos segmentos sociais. A diferença entre o *sobrado e mocambos* como apresentado por Gilberto Freyre fica flagrante, tornando mais marcante ainda a contradição existente entre a *casa e a rua*. A democracia social somente era conhecida no carnaval e no futebol, quando as regras da *rua* imperavam.

⁸ Segundo a *Economist Intelligence Unit* (EIU), empresa de consultoria e pesquisa ligada à revista *The Economist*, o Brasil já se tornou, no ano de 2011, a sexta maior economia do mundo, ou seja, o sexto maior produto interno bruto medido em dólares à taxa de câmbio corrente.

Politicamente organizado em forma de uma ditadura militar, de março de 1964 a março de 1985, o modelo econômico novamente não se sustenta, principalmente porque o mercado financeiro internacional se fecha por dois motivos básicos: a inflação americana (aumento da taxa de juros) e por causa do aumento do preço do petróleo (crise no Oriente Médio). Estes dois eventos elevam os juros internacionais a patamares jamais conhecidos e as economias, como a brasileira, baseadas em empréstimos externos falem literalmente.

Falidos economicamente, as ditaduras não se sustentam e os ventos democráticos começam a soprar na América Latina, que seguiu o exemplo europeu com a queda do autoritarismo na Grécia, Portugal e Espanha. Mais uma vez, constata-se que o modelo econômico adotado em nosso país não se sustentou. São restabelecidas as liberdades democráticas no Brasil com a promulgação da Constituição em 5 de outubro de 1988, chamada por Ulysses Guimarães como a Constituição Cidadã.

Mas, ela por si só não foi capaz de trazer um novo modelo econômico sustentável. Óbvio que não teve sucesso imediato! Ao chegar-se à última década do século passado as graves crises ocorridas na economia mundial geraram um enfraquecimento do chamado *Estado do Bem-Estar Social*, pois os governos não possuíam mais recursos próprios para sozinhos melhorar a qualidade de vida dos cidadãos.

Esse novo modelo é abraçado em nosso país por um grande número de economistas como a grande solução de todos os problemas nacionais. Palavras novas surgiram no jargão da administração pública, tais como: globalização, privatização, eficiência, agências reguladoras, etc. Procurava-se trazer para a administração pública expressões vitoriosas na área privada.

Dois grandes dramas surgiram entre nós de forma imediata: 1) o primeiro foi o fato do Estado brasileiro jamais ter sido um modelo de *bem-estar social* como conhecido na Europa. Lá a Previdência Social ganhou contornos jamais conhecidos entre nós, possibilitando que a crise de desemprego naquele continente não fosse tão desesperadora como entre nós; 2) A educação universal e a medicina socializada europeia permitiram que a renda das pessoas fosse destinada mais para o consumo, impedindo a recessão econômica; 3) Os modelos de eficiência e de agências reguladoras se basearam mais no modelo anglo-saxão, onde a estrutura democrática não só política como social ganharam contornos tais que o controle do governo por parte da sociedade é muito grande. Assim, a eficiência não é resultado da privatização, mas sim do controle social das empresas antes administradas pelo Estado.

Depois de tantas experiências fracassadas, a sociedade brasileira não pode se dar ao luxo de ter um novo modelo econômico que não se sustenta, principalmente por procurar importar soluções que exigem antes de tudo a construção de um alicerce democrático sólido capaz de suportar todos os abalos criados por eventuais crises no futuro. É necessário, portanto, solidificar-se entre nós uma verdadeira democracia substantiva baseada na realidade nacional.

Assim, o primeiro passo a ser adotado é colocar em prática o texto constitucional brasileiro, dando vida aos princípios ali estabelecidos. Cabe lembrar, como o fez Jorge Miranda,⁹ homenageado Professor Catedrático das Faculdades de Direito da Universidade de Lisboa e da Universidade Católica Portuguesa, que “os princípios não se colocam além ou acima do direito (ou do próprio direito positivo); também eles - numa visão ampla superadora de concepções positivistas, literalistas e absolutizantes das fontes legais - fazem parte do complexo ordenamental. Não se contrapõem às normas, contrapõem-se tão-somente aos preceitos; as normas jurídicas é que se dividem em ‘normas-princípios’ e ‘normas-disposições’ [...] Eles (os princípios) exercem uma ação imediata enquanto diretamente aplicáveis ou diretamente capazes de conformarem as relações político-constitucionais. E exercem também uma ação mediata tanto num plano integrativo e construtivo como num plano essencialmente prospectivo. Por certo, os princípios, muito mais que os preceitos, admitem ou postulam concretizações, densificações, realizações variáveis. Nem por isso, o operador jurídico pode deixar de os ter em conta, de os tomar como pontos firmes de referência, de os interpretar segundo os critérios próprios da hermenêutica e de, em consequência, lhes dar o devido cumprimento”.

No caso da Constituição de 1988, além dos princípios próprios para a administração pública, estabelecidos no seu art. 37,¹⁰ o art. 225 cria um novo capaz de tutelar os valores ambientais, que, sem dúvida, devem servir de alicerce para o desenvolvimento sustentado brasileiro. Assim, o art. 225 estabelece *in verbis*:

“Art. 225 – Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

Na simples leitura deste artigo, pode-se compreender porque deve ser considerado como alicerce do futuro: é criado um direito público subjetivo de se ter direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ora, se há direito subjetivo de alguém, ocorre como reflexo a obrigação objetiva do Poder Público: defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Passa a surgir a constitucionalização da proteção ao meio ambiente, passando a sociedade a exigir que o “Estado construísse mecanismos que garantissem melhores condições de vida a todos os indivíduos, cobrando do Poder Público o desenvolvimento de instrumentos que facilitassem a resolução de conflitos dos mais variados cunhos: comunitário, étnico, sexual ou nacional”.¹¹

⁹ MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*, Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

¹⁰ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: ...

¹¹ PEDRO, Antônio Fernando Pinheiro. *Aspectos ideológicos do meio ambiente In Direito ambiental: enfoques variados*, Bruno Campos Silva – organizador. São Paulo: Lemos & Cruz, 2004, p. 20.

Surge assim uma nova geração de direitos fundamentais decorrente da conscientização “de um mundo partido entre nações desenvolvidas e subdesenvolvidas ou em fase de precário desenvolvimento”, que propiciou a busca de “uma outra dimensão dos direitos fundamentais, até então desconhecida. Trata-se daquela que se assenta sobre a fraternidade, conforme assinala Karel Vasak.”^{12 13}

Bonavides comenta ainda que “a teoria, com Vasak e outros, já identificou cinco direitos da fraternidade, ou seja, da terceira geração¹⁴: o direito ao desenvolvimento, o direito à paz, o direito ao meio ambiente, o direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e o direito de comunicação”.¹⁵

Essa expressão de fraternidade para caracterizar a terceira geração dos direitos fundamentais não é usada por Etienne-Richard Mbaya, jusfilósofo de Colômbia, formulador do chamado “direito ao desenvolvimento” que prefere utilizar “solidariedade”. Em sua Aula Inaugural dos Cursos dos Direitos do Homem, em 1972, Mbaya utilizou como tema o direito ao desenvolvimento, que foi reconhecido pela Comissão dos Direitos Humanos das Nações Unidas, em 1977. Este mesmo órgão da ONU, durante a 3ª reunião em 1980, incluiu na sua Resolução Final.¹⁶

O direito ao desenvolvimento

A Constituição Brasileira de 1988 tem entre seus fundamentos “a dignidade da pessoa humana” e “os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa” (art. 1º, III e IV). Os objetivos fundamentais de nossa República claramente reconhecem a terceira geração dos direitos fundamentais, considerando-os constituídos por:

- “Construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- Garantir o desenvolvimento nacional;
- Eradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”

¹² Vasak é um Checo-Francês, oficial internacional e professor universitário. Vasak nasceu na Tchecoslováquia e, mais tarde mudou-se para França para estudar direito. Ele decidiu permanecer lá após a invasão soviética a seu país em 1968. Ele adquiriu cidadania francesa e trabalhou para diversos departamentos do Conselho da Europa. Em 1969, tornou-se o primeiro Secretário-Geral do Instituto Internacional de Direitos Humanos em Estrasburgo, cargo que ocupou até 1980. Ele atuou como Diretor da Divisão de Direitos Humanos e Paz e depois como Assessor Jurídico UNESCO e Organização Mundial do Turismo. Vasak editou um livro de 1982 denominado *As dimensões internacional dos direitos humanos* (ISBN 0-313-23394-2).

¹³ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional* (13ª edição, revista e atualizada, 2ª tiragem). São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2003, p. 569.

¹⁴ De acordo com a Aula Inaugural de Vasak, em 1979, dos Cursos do Instituto Internacional dos Direitos do Homem, em Estrasburgo, nos deparamos hoje com direitos da primeira, da segunda e da terceira geração, a saber, direitos da liberdade, da igualdade e da fraternidade.

¹⁵ BONAVIDES, Paulo. ob. cit., p. 569.

¹⁶ IDEM, p. 570.

Nas relações internacionais, inclusive, o Brasil adota também o princípio da solidariedade defendido por Mbaya,¹⁷ determinando a regência dos seguintes:

“Independência nacional;
Prevalência dos direitos humanos;
Autodeterminação dos povos;
Não intervenção;
Igualdade entre os Estados;
Defesa da paz;
Solução pacífica dos conflitos;
Repúdio ao terrorismo e ao racismo;
Cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
Concessão de asilo político.”

Além de diversas garantias estabelecidas no art. 5º, cabe destacar a definição dada de direitos sociais pelo art. 6º da CF/88:

“Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

Esses artigos devem ser interpretados de acordo com o método “*hermenêutico-concretizante*”, que deu a postura para a elaboração de um catálogo dos *princípios tópicos da interpretação constitucional*. Canotilho explica que “a elaboração (indutiva) de um catálogo de tópicos relevantes para a interpretação constitucional está relacionada com a necessidade sentida pela doutrina e *práxis* jurídicas de encontrar princípios tópicos auxiliares da tarefa interpretativa: (1) relevantes para a decisão (= resolução) do problema prático (princípio da relevância); (2) metodicamente operativos no campo do direito constitucional, articulando direito constitucional formal e material, princípios jurídicos-funcionais (ex.: princípio da interpretação conforme a constituição) e princípios jurídicos-materiais (ex.: princípio da unidade da constituição, princípio da efetividade dos direitos fundamentais); (3) constitucionalmente praticáveis, isto é, susceptíveis de ser esgrimidos na discussão de problemas constitucionais dentro da “base de compromisso” cristalizada nas normas constitucionais (princípio da praticabilidade)”.¹⁸

¹⁷ No atual estágio de desenvolvimento, o princípio da solidariedade, segundo Mbaya, exprime-se de três maneiras:

O dever de todo Estado particular de levar em conta, nos seus atos, os interesses de outros Estados (ou de seus súditos);

Ajuda recíproca (bilateral ou multilateral), de caráter financeiro ou de outra natureza, para a superação das dificuldades econômicas (inclusive de auxílio técnico aos países subdesenvolvidos e estabelecimento de preferências de comércio em favor desses países, a fim de liquidar *deficits*);

Uma coordenação sistemática de política econômica.

¹⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 2000, p. 1096.

O primeiro princípio do catálogo é justamente o “*da unidade da constituição*”, que “obriga o intérprete a considerar a constituição na sua globalidade e a procurar harmonizar os espaços de tensão existentes entre as normas constitucionais a concretizar [...] daí que o intérprete deva sempre considerar as normas constitucionais não como normas isoladas e dispersas, mas sim como preceitos integrados num sistema interno unitário de normas e princípios”.¹⁹

Assim sendo, a norma contida no art. 22, XXVII²⁰ deve ser interpretada em conjunto com os antes citados, acrescidos também dos princípios esposados nos arts. 170²¹, 193²² e 225²³. Por tais razões, não se pode, nem se deve, fazer uma interpretação economicista do inciso XXI, do art. 37,²⁴ quando o texto estabelece que o processo de licitação “somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”.

Como é imposto ao Poder Público e à coletividade, nos termos do art. 225 da CF/88, o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, para as presentes e futuras gerações, por ser um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, o processo de licitação também deve respeitar os princípios relativos à boa qualidade de vida.

Além do mais, o § 2º do art.5º da CF/88 estabelece que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos **tratados internacionais** em que a República Federativa do Brasil **seja parte**”. (negrito nosso) Esses “tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”. (art. 5º, § 3º)

¹⁹ IDEM, p. 1097.

²⁰ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

.....

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecidos o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III.

²¹ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: ...

²² Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

²³ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

²⁴ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

.....

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Regulamento)

Consequentemente, o texto da **Agenda 21** deve ser integralmente respeitado,²⁵

²⁵ Os temas fundamentais da Agenda 21 estão tratados em 40 capítulos organizados em um preâmbulo e quatro seções:

1. Preâmbulo

Seção I. Dimensões sociais e econômicas

2. Cooperação internacional para acelerar o desenvolvimento sustentável dos países em desenvolvimento das políticas internas conexas
3. Luta contra a pobreza
4. Evolução das modalidades de consumo
5. Dinâmica demográfica e sustentabilidade
6. Proteção e fomento da saúde humana
7. Fomento do desenvolvimento sustentável dos recursos humanos
8. Integração do meio ambiente e o desenvolvimento na tomada de decisões

Seção II Conservação e gestão dos recursos para o desenvolvimento

9. Proteção da atmosfera
10. Enfoque integrado do planejamento e da ordenação dos recursos das terras
11. Luta contra o desmatamento
12. Ordenação dos ecossistemas frágeis: luta contra a desertificação e a seca
13. Ordenação dos ecossistemas frágeis: desenvolvimento sustentável das zonas montanhosas
14. Fomento da agricultura e do desenvolvimento rural sustentável
15. Conservação da diversidade biológica
16. Gestão ecologicamente racional da biotecnologia
17. Proteção dos oceanos e dos mares de todo tipo, incluídos os mares fechados e semi fechados e as zonas costeiras, e o uso racional e o desenvolvimento de seus recursos vivos
18. Proteção da qualidade dos recursos de água doce: aplicação de critérios integrados para o aproveitamento, ordenação e uso dos recursos de água doce
19. Gestão ecologicamente racional dos produtos químicos tóxicos, incluída a prevenção do tráfico internacional ilícito de produtos tóxicos e perigosos
20. Gestão ecologicamente racional dos rejeitos perigosos, incluída a prevenção do tráfico internacional ilícito de rejeitos perigosos
21. Gestão ecologicamente racional dos rejeitos sólidos e questões relacionadas com as matérias fecais
22. Gestão inócua e ecologicamente racional dos rejeitos radioativos

Seção III. Fortalecimento do papel dos grupos principais

23. Preâmbulo

24. Medidas mundiais em favor da mulher para atingir um desenvolvimento sustentável e equitativo
25. A infância e a juventude no desenvolvimento sustentável
26. Reconhecimento e fortalecimento do papel das populações indígenas e suas comunidades
27. Fortalecimento do papel das organizações não governamentais associadas na busca de um desenvolvimento sustentável

28. Iniciativas das autoridades locais em apoio ao Programa 21

29. Fortalecimento do papel dos trabalhadores e seus sindicatos

30. Fortalecimento do papel do comércio e da indústria

31. A comunidade científica e tecnológica

32. Fortalecimento do papel dos agricultores

Seção IV. Meios de execução

33. Recursos e mecanismos de financiamento

34. Transferência de tecnologia ecologicamente racional, cooperação e aumento da capacidade

35. A ciência para o desenvolvimento sustentável

36. Fomento da educação, a capacitação e a conscientização

37. Mecanismos nacionais e cooperação internacional para aumentar a capacidade nacional nos países em desenvolvimento

38. Acordos institucionais internacionais

39. Instrumentos e mecanismos jurídicos internacionais

40. Informação para a adoção de decisões

principalmente por ter sido um dos principais resultados da Conferência Eco-92 ou Rio-92, ocorrida exatamente entre nós na cidade do Rio de Janeiro, em 1992. Neste documento está estabelecida a importância da reflexão de todos, governos e sociedades, sobre a forma de cooperação no estudo de soluções para os problemas socioambientais.

Cada país deve desenvolver a sua própria Agenda 21 e, no Brasil, as discussões são coordenadas pela *Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional (CPDS)*. As ações prioritárias da Agenda 21 brasileira são os programas de inclusão social (com o acesso de toda a população educação, saúde e distribuição de renda), a sustentabilidade urbana e rural, a preservação dos recursos naturais e minerais e a ética política para o planejamento rumo ao desenvolvimento sustentável.²⁶

Cabe ressaltar que após a reunião ocorrida na cidade do Rio de Janeiro, de 3 a 14 de junho de 1992, a Conferência das Nações Unidas para Meio Ambiente e Desenvolvimento apresentou a declaração final, proclamando 27 princípios,²⁷

²⁶ De acordo com o Ministério do Meio Ambiente as atividades da Agenda 21 brasileira estão sendo desenvolvidas de forma descentralizada, buscando o fortalecimento da sociedade e do poder local e reforçando que a Agenda 21 só se realiza quando há participação das pessoas, avançando, dessa forma, na construção de uma democracia participativa no Brasil. Em 2004, através do Decreto Presidencial de 3 de fevereiro de 2004, houve uma ampliação da CPDS. Foi criada no âmbito da Câmara de Políticas dos Recursos Naturais, do Conselho de Governo, a nova constituição da CPDS se deu por meio de Decreto Presidencial de 03 de fevereiro de 2004. Os novos membros que incluem 15 ministérios, a ANAMMA e a ABEMA e 17 da sociedade civil tomaram posse no dia 1º de junho de 2004. A primeira reunião da nova composição aconteceu no dia 1º de julho, e a segunda em 15 de setembro de 2004. Nestes últimos cinco anos, foram efetivadas parcerias e convênios com o Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério das Cidades, Ministério da Cultura, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Integração Nacional, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Ministério de Minas e Energia; Fórum Brasileiro das ONGs para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento; CONFEA/CREA, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Banco do Nordeste e prefeituras brasileiras.

²⁷ Declaração do Rio de Janeiro sobre meio ambiente e desenvolvimento
A Conferência das Nações Unidas para Meio Ambiente e Desenvolvimento
Tendo-se reunido no Rio de Janeiro de 03 a 14 de junho de 1992,
Reafirmando a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Humano, aprovada em Estocolmo em 16 de junho de 1972, e tratando de basear-se nela,
Com o objetivo de estabelecer uma aliança mundial nova e equitativa mediante a criação de novos níveis de cooperação entre os Estados, os setores chave das sociedades e as pessoas,
Procurando alcançar acordos internacionais em que se respeitem os interesses de todos e se proteja a integridade do sistema ambiental e de desenvolvimento mundial,
Reconhecendo a natureza integral e interdependente da Terra, nosso lugar,
Proclama que:

PRINCÍPIO 1

Os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a Natureza.

PRINCÍPIO 2

Os Estados, de conformidade com a Carta das Nações Unidas e os princípios da Lei Internacional, possuem o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas próprias políticas ambientais e de desenvolvimento, e a responsabilidade de velar para que as atividades realizadas dentro

de sua jurisdição ou sob seu controle não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou de zonas que estejam fora dos limites da jurisdição nacional.

PRINCÍPIO 3

O direito ao desenvolvimento deve exercer-se de forma tal que responda equitativamente às necessidades de desenvolvimento e ambientais das gerações presentes e futuras.

PRINCÍPIO 4

A fim de alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente deverá constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá considerar-se de forma isolada.

PRINCÍPIO 5

Todos os Estados e todas as pessoas deverão cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza como requisito indispensável do desenvolvimento sustentável, a fim de reduzir as disparidades nos níveis de vida e responder melhor às necessidades da maioria dos povos do mundo.

PRINCÍPIO 6

A situação e as necessidades especiais dos países em desenvolvimento, em particular os países menos adiantados e os mais vulneráveis do ponto de vista ambiental, deverão receber prioridade especial. Nas medidas internacionais que se adotem com respeito ao meio ambiente e ao desenvolvimento também se deveriam ter em conta os interesses e as necessidades de todos os países.

PRINCÍPIO 7

Os Estados deverão cooperar com o espírito de solidariedade mundial para conservar, proteger e restabelecer a saúde e a integridade do ecossistema da Terra. Tendo em vista que tenham contribuído notadamente para a degradação do meio ambiente mundial, os Estados têm responsabilidades comuns, mas diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na busca internacional do desenvolvimento sustentável, em vista das pressões que suas sociedades exercem no meio ambiente mundial e das tecnologias e dos recursos financeiros de que dispõem.

PRINCÍPIO 8

Para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma melhor qualidade de vida para todas as pessoas, os Estados deveriam reduzir e eliminar os sistemas de produção e consumo não sustentados e fomentar políticas demográficas apropriadas.

PRINCÍPIO 9

Os Estados deveriam cooperar para reforçar a criação de capacidades endógenas para obter um desenvolvimento sustentável, aumentando o saber científico mediante o intercâmbio de conhecimentos científicos e tecnológicos, intensificando o desenvolvimento, a adaptação, a difusão e a transferência de tecnologias, entre estas, tecnologias novas e inovadoras.

PRINCÍPIO 10

O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo em suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de danos e os recursos pertinentes.

PRINCÍPIO 11

Os Estados deverão promulgar leis eficazes sobre o meio ambiente. As normas ambientais, e os objetivos e prioridades em matérias de regulamentação do meio ambiente, deveriam refletir o contexto ambiental e de desenvolvimento às quais se aplicam. As normas por alguns países podem resultar inadequadas e representar um custo social e econômico injustificado para outros países em particular os países em desenvolvimento.

PRINCÍPIO 12

Os Estados deveriam cooperar para promover um sistema econômico internacional favorável e aberto que levará ao crescimento econômico e ao desenvolvimento sustentável de todos os países, a fim de abordar de forma melhor os problemas de degradação ambiental. As medidas de política comercial para fins ambientais não deveriam constituir um meio de discriminação arbitrária ou injustificável nem uma restrição velada do comércio internacional. Deveriam ser evitadas medidas unilaterais

para solucionar os problemas ambientais que se produzem fora da jurisdição do país importador. As medidas destinadas a tratar os problemas ambientais transfronteiriços ou mundiais deveriam, à medida do possível, basear-se em um consenso internacional.

PRINCÍPIO 13

Os Estados deverão desenvolver a legislação nacional relativa à responsabilidade e à indenização referente às vítimas da contaminação e outros danos ambientais. Os Estados deverão cooperar de maneira inteligente e mais decidida no preparo de novas leis internacionais sobre responsabilidade e indenização pelos efeitos adversos dos danos ambientais causados pelas atividades realizadas dentro de sua jurisdição, ou sob seu controle, em zonas situadas fora de sua jurisdição.

PRINCÍPIO 14

Os Estados deveriam cooperar efetivamente para desestimular ou evitar o deslocamento e a transferência a outros Estados de quaisquer atividades e substâncias que causem degradação ambiental grave ou se considerem nocivas à saúde humana.

PRINCÍPIO 15

Com o fim de proteger o meio ambiente, os Estados deverão aplicar amplamente o critério de precaução conforme suas capacidades. Quando houver perigo de dano grave ou irreversível, a falta de certeza científica absoluta não deverá ser utilizada como razão para se adiar a adoção de medidas eficazes em função dos custos para impedir a degradação do meio ambiente.

PRINCÍPIO 16

As autoridades nacionais deveriam procurar fomentar a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em conta o critério de que o que contamina deveria, em princípio, arcar com os custos da contaminação, tendo devidamente em conta o interesse público e sem distorcer o comércio nem as inversões internacionais.

PRINCÍPIO 17

Deverá empreender-se uma avaliação do impacto ambiental, em termos de instrumento nacional, a despeito de qualquer atividade proposta que provavelmente produza um impacto negativo considerável no meio ambiente e que esteja sujeito à decisão de uma autoridade nacional competente.

PRINCÍPIO 18

Os Estados deverão notificar imediatamente os outros Estados sobre os desastres naturais e outras situações de emergência que possam produzir efeitos nocivos súbitos no meio ambiente desses Estados. A comunidade internacional deverá fazer todo o possível para ajudar os Estados que sejam afetados.

PRINCÍPIO 19

Os Estados deverão proporcionar a informação pertinente e notificar previamente e de forma oportuna os Estados que possam se ver afetados por atividades passíveis de ter consideráveis efeitos ambientais nocivos transfronteiriços, e deverão celebrar consultas com estes Estados em data antecipada.

PRINCÍPIO 20

As mulheres desempenham um papel fundamental na ordenação do meio ambiente e no desenvolvimento. É, portanto, imprescindível contar com sua plena participação para chegar ao desenvolvimento sustentável.

PRINCÍPIO 21

Devem ser mobilizados a criatividade, os ideais e o valor dos jovens do mundo para forjar uma aliança mundial orientada para obter o desenvolvimento sustentável e assegurar um futuro melhor para todos.

PRINCÍPIO 22

Os povos indígenas e suas comunidades, assim como outras comunidades locais, desempenham um papel fundamental na ordenação do meio ambiente e no desenvolvimento devido a seus conhecimentos e práticas tradicionais. Os Estados deveriam reconhecer e prestar o apoio devido a sua identidade, cultura e interesses e velar pelos que participarão efetivamente na obtenção do desenvolvimento sustentável.

PRINCÍPIO 23

Devem proteger-se o meio ambiente e os recursos naturais dos povos submetidos à opressão, dominação e ocupação.

destacando-se logo o primeiro quando ficou estabelecido que “os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza”.

Vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza

O capítulo 3 da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento considera a pobreza como “um problema complexo e multidimensional, com origem ao mesmo tempo na área nacional e na área internacional. Não é possível encontrar uma solução uniforme, com aplicação universal para o combate à pobreza. Antes, é fundamental para a solução desse problema que se desenvolvam programas específicos para cada país, com atividades internacionais de apoio às nacionais e com um processo paralelo de criação de um ambiente internacional de apoio. A erradicação da pobreza e da fome, maior equidade na distribuição da renda e desenvolvimento de recursos humanos: esses desafios continuam sendo consideráveis em toda parte. O combate à pobreza é uma responsabilidade conjunta de todos os países”.

Entre nós, a erradicação da pobreza, além dos programas governamentais, como o Bolsa Família, devem ser conseguidos evitando que uma excessiva e rápida rotatividade da mão de obra, bem como respeitando o direito ao trabalho. Este direito, como direito fundamental da pessoa humana, significa a faculdade que possui cada homem de poder exercer uma atividade útil, a si, à sua família e à sociedade, mediante justa remuneração. Sendo o trabalho um prolongamento da própria personalidade, que se projeta no grupo em que vive o indivíduo, vinculando-o, pela própria divisão do trabalho social, aos demais que a compõem, representa esse direito, por si só, a raiz da própria existência do homem, pelo que lhe proporciona ou lhe pode proporcionar de subsistência, de liberdade, de autoafirmação e de dignidade. O direito ao trabalho é a possibilidade de vir a participar cada um da produção de todos, recebendo, em troca, a remuneração que lhe é devida.

O direito ao trabalho, como direito público subjetivo, positivo, do tipo social, é um instituto inteiramente moderno, melhor dizendo, atual. Na segunda metade do século passado, esse direito já estava consagrado, tendo a ONU, inclusive, aprovado este tema

PRINCÍPIO 24

A guerra é, por definição, inimiga do desenvolvimento sustentável. Em consequência, os Estados deverão respeitar o direito internacional proporcionando proteção ao meio ambiente em épocas de conflito armado, e cooperar para seu posterior melhoramento, conforme for necessário.

PRINCÍPIO 25

A paz, o desenvolvimento e a proteção do meio ambiente são interdependentes e inseparáveis.

PRINCÍPIO 26

Os Estados deverão resolver todas as suas controvérsias sobre o meio ambiente por meios pacíficos e com a coordenação da Carta das Nações Unidas.

PRINCÍPIO 27

Os Estados e os povos deveriam cooperar de boa-fé e com espírito de solidariedade na aplicação dos princípios consagrados nesta declaração e no posterior desenvolvimento do direito internacional na esfera do desenvolvimento sustentável.

nos Pactos de Direitos Políticos e Cíveis e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 16 de dezembro de 1966. Em 11 de dezembro de 1969, a Assembleia da ONU aprovou a Resolução nº 2.542, estabelecendo, em seu art. 6º, que “o desenvolvimento social exige a cada um seja assegurado o direito ao trabalho e à livre escolha de seu trabalho”.

Assim, exatamente por receber dinheiro público, o licitante deve respeitar, como condição para a sua qualificação técnica, o princípio do direito ao trabalho, demonstrando que participa do esforço social de erradicação da pobreza no país. Receber dinheiro público, originado dos impostos arrecadados da população, não pode ser possível se o licitante for ao mesmo tempo réu nas ações trabalhistas, exatamente por gerar despesas para o Estado que lhe proporciona ganhos e lucros cada vez maiores.

Na maioria dos países que influenciaram a nossa forma de vida e a nossa formação jurídica, como a Itália, Espanha, Portugal e Alemanha, não há tanta facilidade para despedir um empregado e pagar uma indenização tarifária (40% sobre os depósitos na conta vinculada do FGTS), como é o caso brasileiro. Na França, por exemplo, caso o empregador não aceite a reintegração no emprego proposta pelo juiz, arcará com pesada indenização. Na Espanha, a Lei nº 8, de 10 de março de 1980, determina que a despedida seja feita por causas objetivas. Há necessidade do empregador efetuar a comunicação prévia dos motivos da dispensa, bem como do aviso aos representantes sindicais. Em Portugal, por sua vez, o art. 53 da Constituição de 1976 estabelece ser “garantida aos trabalhadores a segurança no emprego, sendo proibido os despedimentos sem justa causa ou por motivos políticos ou ideológicos”. Na Alemanha, a proteção do emprego é estabelecida de forma singela e objetiva, estando previsto legalmente que “só é lícita a despedida socialmente justificada”.

No Brasil, afora as chamadas estabilidades provisórias ou temporárias, como o caso da gestante, do líder sindical, do integrante da CIPA – Comissão Interna de Prevenção de Acidente, do acidentado, basta o empregador depositar mais quarenta por cento na conta vinculada do empregado para despedí-lo. É muito fácil e muito barato. É necessário que se coloque em prática o disposto na Convenção da OIT nº 158 que impede a despedida arbitrária.

A definição do que venha a ser despedida arbitrária prevista no inciso I, do art. 7º da CF/88,²⁸ está feita no art. 165 da CLT, ao estabelecer que “os titulares da representação dos empregados nas CIPAs não poderão sofrer despedida arbitrária, entendendo-se como tal a que **não se fundar em motivo disciplinar, técnico, econômico ou financeiro**”.

(negrito nosso)

Assim, não existe fundamento na afirmação de que a ratificação da Convenção nº 158 significará um retorno às regras da estabilidade prevista na velha CLT e canceladas pela Lei nº. 8.036, de 11 de maio de 1990, que regula o FGTS. Em primeiro lugar, esse documento internacional estabelece garantias de emprego, dificultando a despedida, embora não a impeça em qualquer hipótese: pode se basear em justa causa ou em motivo técnico, econômico ou financeiro.

²⁸ **Art. 7º.** São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

I – relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos;

Nestes casos, sendo a denúncia contratual motivada, quem recebe dinheiro público deve considerar em vigor as normas implícitas na Constituição Federal, como é o caso do inciso I do art. 7º, já citado, e o XXI, que trata do aviso prévio.²⁹ Este último inciso prevê um aviso prévio proporcional ao tempo de serviço, sendo agora fixado um limite de 90 (noventa) dias.

Em segundo lugar, deve oferecer ao empregado a participação em curso ou programa de qualificação profissional, de dois a cinco meses, conforme estabelece o art. 476-A, da CLT. Durante esse período o empregador poderá conceder ajuda compensatória mensal, sem natureza salarial, tendo o empregado direito também aos benefícios voluntariamente concedidos pelo empregador.

Além das citadas hipóteses de despedimento (por motivo disciplinar, técnico, econômico ou financeiro), a própria Convenção da OIT nº 158 autoriza a exclusão de suas disposições das seguintes categorias das pessoas empregadas:

Os trabalhadores de um contrato de duração determinada ou para realizar uma determinada tarefa;

Os trabalhadores que estejam num período de experiência ou que não tenham o tempo de serviço exigido, sempre que em qualquer um dos casos, a duração tenha sido fixada previamente e for razoável;

Os trabalhadores contratados em caráter ocasional durante um período de curta duração.

Constata-se assim que a presente proposta não visa transformar a natureza jurídica do contrato de trabalho, transformando-o em uma espécie de direito real, equiparando o emprego a uma propriedade do empregado. Visa apenas impedir que o trabalhador seja tratado como coisa, numa visão puramente economicista do tema.

Essa questão foi analisada já a longo tempo por Evaristo de Moraes Filho, em conferência realizada no Seminário de Direito do Trabalho, promovido pela Comissão de Legislação Social, da Câmara de Deputados, Brasília, em novembro de 1972, quando comentou que não se deve cercear as forças da produção econômica, neste momento de intensa e incoercível mudança tecnológica, mas exija-se um mínimo de boa-fé na execução dos contratos, princípio este que vem desde o Direito Romano em sua conceituação teórica. Vencido certo prazo, efetivado o empregado, devem cessar as dispensas imotivadas, arbitrárias ou caprichosas.³⁰

Proseguindo, o Catedrático em Direito do Trabalho da Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil e Membro da Academia Brasileira de Letras comenta que andam certos os que advogam um plano geral de valorização dos trabalhadores, no sentido de lhes elevar o nível técnico e profissional, tornando-os qualificados ou especializados, tirando-os da vala comum da ignorância e do despreparo. Quanto mais baixa a qualificação profissional mais elevado o índice de flutuação profissional e de desemprego. Por um que vai, numerosos outros se apresentam, todos na faixa do salário mínimo. Por isso, não pode mais o Direito do Trabalho atual manter-se numa

²⁹ A Lei 12.506, de 11 de outubro de 2011, aumentou o período do aviso prévio em 3 (três) dias por ano de serviço prestado na mesma empresa, até o máximo de 60 (sessenta) dias, perfazendo um total de até 90 (noventa) dias.

³⁰ FILHO, Evaristo Moraes. *Temas atuais de trabalho e previdência*. São Paulo: LTr, 1976, p. 79.

redoma de romantismo e de *slogans* demagógicos, deve partir para a valorização do homem, salvando-o e dignificando-o dentro desta civilização tecnológica na qual fomos condenados a viver e da qual não há recuos possíveis, sob pena de permanecermos no subdesenvolvimento e na miséria.

Meio ambiente preservado para a futura geração

O art. 225 da CF/88 estabelece que a nossa obrigação de defender e preservar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é em relação a presente e futuras gerações. Logo após, o texto constitucional preocupa-se em assegurar a efetividade desse direito e impõe ao Poder Público a incumbência de preservar, definir, exigir, controlar, promover e proteger uma série de questões (incisos I a VII do § 1º, art. 225).

A forma em que texto constitucional foi elaborado, prevendo várias obrigações para o Poder Público, bem como para outras entidades que explorem recursos minerais e usinas nucleares, além da proteção da Floresta Amazônica, faz-nos lembrar da análise comparativa entre as normas sobre proteção do meio ambiente no Brasil e na Alemanha feita por Andreas Joachim Krell, quando comenta que o sistema germânico exige a “exequibilidade das normas jurídicas – inclusive as constitucionais – e, por isso, recusa normas de conteúdo utópico que ultrapassam, por muito, a realidade administrativa e econômica”.³¹

Trennepohl comenta que “nossa Carta Política Fundamental, em sua base principiológica, estabelece alguns preceitos que estão longe da realidade, muito mais por questões de vontade política que por falta de exequibilidade, principalmente no que respeita à obrigação de recuperar os danos causados ao meio ambiente, preconizada pelo art. 225, § 3º, em que é muito deficiente a atuação do Poder Público”.³²

Sobre a efetividade das normas constitucionais, Luís Roberto Barroso opina que para a sua concretização é necessário que existam pressupostos assim resumidos:

A Constituição, sem prejuízo de sua vocação prospectiva e transformadora, deve conter-se em limites de razoabilidade no regramento das relações de que cuida, para não comprometer o seu caráter de instrumento normativo da realidade social;

As normas constitucionais têm sempre eficácia jurídica, são imperativas e sua inobservância espontânea enseja aplicação coativa;

As normas constitucionais devem estruturar-se e ordenar-se de tal forma que possibilitem a pronta identificação da posição jurídica em que investem os jurisdicionados;

*Tais posições devem ser reguardadas por instrumentos de tutela adequados, aptos à sua realização prática.*³³

³¹ KRELL, Andreas Joachim. *Ordem jurídica e meio ambiente na Alemanha e no Brasil* in *Revista de Direito Ambiental*, vol. 31. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, p. 180 apud Curt Trennepohl, *Infrações contra o Meio Ambiente – Multas, Sanções e Processo Administrativo*. (2. ed.). Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009, p. 28.

³² TRENNEPOHL, Curt. *Infrações contra o meio ambiente – Multas, sanções e processo administrativo* (2. ed.). Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009, p. 28-29.

³³ BARROSO, Luís Roberto, *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 86.

Assim, para a aplicação das normas constitucionais de forma correta deve-se levar em conta especialmente que “el desarrollo social es el *objetivo* de la actividad humana. La actividad económica es un *instrumento* para el desarrollo social. Y la protección del medio ambiente, para garantizar los parámetros biosféricos que nos permitan vivir dignamente a nosotros y a las futuras generaciones, es un *requisito* de base científica y aplicación ética”.³⁴

Como o Brasil constitui-se num Estado Democrático de Direito, a sua Constituição deve resguardar sempre o desenvolvimento social, respeitando o valor do trabalho, bem como defendendo a qualidade de vida da atual e das futuras gerações. Sacrificar o meio ambiente, prossegue Loperena Rota, “para lograr un mayor desarrollo económico es decisión propia de quien no conoce la problemática ambiental. No hay, seamos serios, contradicción entre ecología y economía. Van de la mano. Consumir recursos no renovables, contaminar los rios y los mares, sacrificar la biodiversidad o la atmósfera son préstamos que tomamos de nuestros nietos sin su consentimiento. Pero que habrán de pagar, con mucha austeridad personal en sus vidas, si quieren recuperar las condiciones de habitabilidad de su país o de la Tierra, em general. Sacrificar el medio ambiente podría tener lógica si nos comprometemos a devolverlo al estado que se necesita en un plazo razonable. Pongamos que devolvemos la deuda a los veinte años, como la hipotecarias actuales, la contabilidad de nuestros parámetros económicos cambiaría sustancialmente”.³⁵

Além do mais, como já escrevi antes, “restrito a debates entre os sindicatos, advogados trabalhistas e empregadores, o ambiente de trabalho passou a ser matéria de preocupação de toda comunidade mundial, simplesmente porque a poluição causada pela produção industrial não mais se restringe aos locais de trabalho, iniciando-se aí, isto sim, uma destruição de longo alcance”.³⁶

Assim, de uma relação privatista, entre empregado e empregador, o desrespeito as normas trabalhistas pode atingir toda a sociedade prejudicando o meio ambiente externo da empresa, como consequência do descumprimento dos preceitos protetores da higiene do trabalho. Assim, uma licitante de obras ou serviços públicos deve demonstrar o seu fiel cumprimento do estabelecido entre os arts. 154 a 201 da CLT, que protege o trabalhador contra os agentes nocivos à sua saúde (insalubridade) ou atividades com explosivos e inflamáveis (periculosidade).

A higiene e segurança do trabalho atinge todas as pessoas componentes da sociedade direta ou indiretamente, porque, em primeiro lugar, pode a própria pessoa individualmente ser vítima de um acidente ou doença decorrente do trabalho e, em segundo lugar, o ambiente insalubre ou perigoso gera também graves consequências para a Seguridade Social, onerando-a em excesso.

Estas preocupações decorrem do surgimento de uma nova ideologia global: um formidável humanismo, “cujo determinismo histórico não é apenas intuído como

³⁴ ROTA, Demetrio Loperena. El derecho al desarrollo sostenible. In: *El derecho a un medio ambiente adecuado*, Antonio Embid Irujo (Director). Madrid: IUSTEL, 2008, p. 73.

³⁵ IBIDEM.

³⁶ FLORES, Antonio Carlos de Moraes. Higiene do trabalho: uma questão ecológica. In: *Direito, estado e sociedade*, Revista do Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro nº 2, janeiro/julho 1993, p. 5.

os demais credos filosóficos, mas é principalmente sentido, visualizado e palpável. Enquanto as ideologias precedentes seduziram o homem pela razão, pela fé ou pela emoção, o credo subjuga-o pelos sentidos: pela visão dos rios assoreados e pela desertificação das florestas; pela audição dos decibéis ensurdecedores; pelo olfato do monóxido de carbono e dos odores nauseantes dos centros urbanos e industriais; pelo sabor acre da água clorificada, das verduras com agrotóxicos e dos alimentos enlatados e conservados à custa da química cancerígena; pela sensação do calor insuportável e das mudanças climáticas, não raro catastróficas, que provocam o esquentamento do planeta e do degelo das calotas polares. E isto para não falar do pânico total diante do epílogo da existência, por força da guerra química e da hecatombe nuclear, turbinada factível após a chacina de Nagasaki e Hiroshima”.³⁷

Essa nova ideologia arregimenta os esforços e preocupações permanentes de cada ser e de cada célula social, arrebatando, “a um só tempo e num mesmo feixe de responsabilidades, todas as perspectivas da expressão individual e coletiva, desde o indivíduo à família, das vilas às megalópoles, do Estado nacional aos blocos políticos-econômicos, dos continentes a todos os confins do planeta. Em verdade, nada escapa à abrangência ecológica que perpassa todos os matizes do comportamento social e a inteireza da paisagem terrestre, projetando-se desde as profundezas do solo e dos mares ao desconhecido das galáxias”.³⁸

Entre nós, o primeiro texto legal, que admitiu essa nova ideologia, foi a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, trazendo uma visão basicamente ambiental e dispendo sobre os mecanismos de formulação e aplicação de uma Política Nacional do Meio Ambiente, os quais teriam como objetivo a preservação e a melhoria da qualidade de vida, visando assegurar “condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, declarando o meio ambiente patrimônio público de uso coletivo e estabelecendo a obrigação governamental de manter o equilíbrio ecológico”.³⁹

É necessário ressaltar que as leis anteriores, como as de números 4.771, de 1965, 6.453, de 1977 e 6.803, de 1980, ainda tinham visões basicamente economicistas, mais preocupadas em regular a utilização dos recursos naturais “para que não faltassem para o consumo imediato ou como insumos na produção de bens de consumo”.⁴⁰ A lei de 1981 consagrou os princípios do novo humanismo ao impor o concurso da sociedade civil na preservação do meio ambiente, que somente será considerado equilibrado com a solução da “*poluição social*”, o que envolve a promoção de políticas públicas voltadas para uma melhor distribuição de renda entre a população.

Como comenta Siqueira Castro,⁴¹ “a proposta de desenvolvimento integrado e distributivo da riqueza nacional, ao lado da perseguição das igualdades tanto internas

³⁷ CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. O direito ambiental e o novo humanismo ecológico. In *Direito, estado e sociedade*, Revista do Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro nº 2, janeiro/julho 1993, p. 13-14.

³⁸ IDEM, p. 13.

³⁹ TRENNEPOHL, Curt. ob. cit., p. 31.

⁴⁰ IBIDEM.

⁴¹ CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. ob. cit., p. 22.

quanto externas, erige-se em questão metafísica para a organização social e política, eis que, aí, a proteção ambiental significa melhor qualidade de vida, o que vale dizer, melhor salário, melhor habitação, melhor escola e melhor saúde e, em consequência, menos criminalidade, menos orfandade social e menos desilusão diante do mundo, o que não deixa de ser sinônimo de mais esperanças, de mais fraternidade e, (por que não?) de paz”.

Conclusão: Cuidar bem da casa

A palavra Ecologia é originária no grego “*oikos*”, que significa casa, e “*logos*”, estudo. Então quando o cientista alemão Ernst Haeckel utilizou, em 1869, pela primeira vez este termo, o fez no sentido de estudar a casa, ou melhor, o lugar onde se vive, para designar a pesquisa das relações entre os seres vivos e o ambiente em que habitam, além da distribuição e abundância dos seres vivos no planeta Terra.

Neste um século e meio que nos separa entre o lançamento da ideia ecológica feita por Ernst Haeckel ⁴² e hoje houve uma crescente preocupação com o tema, mas apenas no último quarto do século XX foi que a consciência do problema do aquecimento terrestre motivou a realização de diversas conferências internacionais, a partir de 1979. Nesta ocasião com a realização da Conferência Mundial sobre o Clima em Genebra, começou a consagração do princípio de ser necessário administrar a poluição atmosférica, sem dificultar o crescimento econômico.

Diversos encontros internacionais ocorreram até que o Comitê Intergovernamental de Negociação (CIN), criado em 1990, reuniu-se pela primeira vez, em 1991, na cidade de Washington. Afinal, em 1992, foi adotada a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, após a assinatura por chefes de Estado de 154 países (incluindo a União Europeia), por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, ocorrida no Rio de Janeiro, em junho de 1992.

Assim, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima entrou em vigor em 21 de março de 1994, estabelecendo “objetivos a alcançar de forma relativamente genérica, não determinando qualquer tipo de coercibilidade por incumprimento de condutas, enquadrando-se no designado *soft law*”. ⁴³ Essa convenção caracteriza-se como fruto da evolução do Direito Ambiental Internacional e traz “consigo todos os princípios fundadores desse ramo da ciência jurídica. Entende-se ser esse instrumento político melhor capacitado para reverter os efeitos danosos do aquecimento do planeta...”. ⁴⁴

⁴² Ernst Heinrich Philipp August Haeckel (Potsdam, 16 de Fevereiro de 1834 - Jena, 9 de Agosto de 1919), foi um naturalista alemão que ajudou a popularizar o trabalho de Charles Darwin e um dos grandes expoentes do cientismo positivista.

⁴³ NEVES, Helena Telino, O Protocolo de Quioto: histórico e recentes desenvolvimentos. In: *Direito e meio ambiente – reflexões atuais*. Organizadores: Gracielle Carrijo Vilela, Marina Rievers. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009, p. 53.

⁴⁴ COSTA, Marcelo Ladeira Moreira da. ob. cit., p. 309.

Quanto a eventuais críticas às posições norte-americanas e chinesas, parece que o clima de esperança decorrente do encontro de Copenhague, a Conferência sobre Mudanças Climáticas das Nações Unidas (COP 15), iniciado na manhã do dia 7 de dezembro de 2009, transformar-se-á em realidade, com novos compromissos dessas nações, os quais foram assumidos após a apresentação das metas brasileiras.⁴⁵

Nesta reunião de Copenhague, a ONU vincula discussão sobre clima aos direitos humanos. Segundo matéria jornalística,⁴⁶ o aquecimento global pode colocar em risco integridade dos mais pobres, porque o acesso à comida, água potável, saneamento e saúde estaria em risco. Vinte relatores especiais das Nações Unidas afirmaram que em Copenhague serão discutidos também “os direitos humanos”.

“Um resultado frágil nas negociações sobre a mudança climática seria uma séria ameaça aos direitos humanos”, diz o texto dos relatores diante da reunião de

⁴⁵ Este clima de esperança é demonstrado na reportagem publicada pelo site G1, pesquisada no dia 7-12-2009, disponível em <http://g1.globo.com/Sites/Especiais/Noticias/0,,MUL1404914-17816,00-REPRESENTANTE+DA+ONU+ESPERA+QUE+COP+SEJA+PONTO+DE+VIRADA.html>:

Representante da ONU espera que COP 15 seja ‘ponto de virada’

Momento de compromisso é sem precedentes, disse Yvo de Boer. Conferência internacional sobre mudança climática começa na segunda (7).

Dennis Barbosa Do G1, em Copenhague A conferência internacional sobre mudanças climáticas (COP 15) precisa ser um ponto de “virada”, defendeu neste domingo (6) o secretário-executivo da Convenção das Nações Unidas sobre Mudança Climática, Yvo de Boer. “Nunca em 17 anos de negociações climáticas tantas nações assumiram compromissos firmes juntos. É sem precedentes”, disse. A reunião começa nesta segunda-feira (7) em Copenhague. Segundo o secretário, as partes envolvidas nas negociações devem “focar num resultado que possa levar a ações imediatas”. “É urgente fazer o planejamento andar e as ações andarem”.

De Boer destacou que o novo acordo internacional sobre mudanças climáticas deve representar um avanço em relação ao Protocolo de Kyoto, “que inclua os EUA e que engaje os países em desenvolvimento”. Pelo acordo climático vigente – ao qual os EUA não aderiram – os países em desenvolvimento não têm metas de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa. De Boer se mostrou animado com a decisão do presidente americano Barack Obama em vir a Copenhague somente na próxima semana, e não nesta quarta-feira, como havia sido anunciado. A expectativa é de que Obama esteja na Dinamarca para o encerramento da conferência, num momento em que as decisões mais importantes devem ser tomadas. “Obama disse desde o início que, se tiver a impressão de que as pessoas estão negociando aqui com boa-fé, ele quer ser parte das negociações”, apontou De Boer. O secretário-executivo não espera que as discordâncias entre as 193 delegações de países levem a que alguma parte abandone as negociações. “O que faz este processo complexo e satisfatório é que no fim do dia precisamos sair com um acordo com que todos concordem”, apontou:

Vazamento de e-mails

Perguntado sobre se acredita que o vazamento de e-mails trocados por pesquisadores da Universidade de East Anglia, na Grã-Bretanha, e de outras instituições, afeta a credibilidade do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas da ONU (IPCC, sigla em inglês), o secretário-executivo apontou que ele se baseia em informações científicas produzidas por milhares de cientistas e que as checam entre si.

“Não acredito que haja qualquer processo que não seja sério e transparente [no IPCC]”, disse. O assunto ainda será abordado pelo IPCC quando a COP 15 começar, concluiu.

⁴⁶ Acesso em 7 de dezembro de 2009 e disponível em <http://g1.globo.com/Noticias/Ciencia/0,,MUL1403336-5603,00-ONU+VINCULA+DISCUSSAO+SOBRE+CLIMA+EM+COPENHAGUE+AOS+DIREITOS+HUMANOS.html>

Copenhague. “O aumento do nível do mar, o aumento da temperatura do oceano e os eventos meteorológicos extremos têm e seguirão tendo envolvimento direto e indireto nos direitos humanos”, acrescenta o documento.

Comprova-se assim que “o combate à pobreza e às desigualdades tem grande importância para o alcance de uma sociedade sustentável”.⁴⁷ Esta desigualdade é sentida em minha cidade do Rio de Janeiro, onde a favela é o melhor exemplo da falta de planejamento urbanístico e estratégico entre nós, comprovando-se, assim, o grau do descaso como o meio ambiente é tratado e o descompromisso de parte da sociedade com o problema da exclusão social. A existência da favela também explica o por quê de todos os modelos econômicos adotados pelo Brasil não se sustentaram. Não se sustentaram exatamente porque tais modelos não consideraram o ser humano como o centro de sua preocupação, tendo como resultado imediato a exclusão de um grande número de pessoas dos bens materiais produzidos.

O desenvolvimento sustentado, ao contrário de todas as políticas até então praticadas entre nós, visa transformar o ser humano como o fim de todas as ações públicas, incluindo-o em todo o processo de seu planejamento e execução. Os meios para obtenção desse fim exigirão atitudes eficientes para que a administração pública seja eficaz. E, para a consecução desse objetivo – desenvolvimento sustentado – será necessário, entre outras coisas, que a licitação de obras e serviços observe também tais princípios, exigindo como condição essencial para uma empresa participar que cumpra com suas obrigações sociais, respeitando o meio ambiente, nele incluído também o seu empregado como membro integrante da sociedade.

Este deverá ser o novo lema do século XXI: o dinheiro público não pode ser gasto com empresa descompromissada em suas obrigações sociais, agredindo o meio ambiente e não preservando o emprego das pessoas trabalhadoras. Assim, a visão e a interpretação da Lei nº 8.666 de 1993 deve ser feita em consonância e harmonizada com os princípios constitucionais.

⁴⁷ COSTA, Marcelo Ladeira Moreira da. *ob. cit.*, p. 303.

