

ESTADO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: O PROBLEMA DA APLICABILIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS

Antenor Demeterco Neto

Francisco Dionísio Alpendre dos Santos

Julio Vinicius Guerra Nagem

1 INTRODUÇÃO

É controverso o papel constitucional do Estado de regulamentar e promover o desenvolvimento sustentável. Muito se tem discutido sobre o alcance dessa atribuição, da maneira como isso poderia ser realmente posto em prática e a que ponto as disposições constitucionais vinculariam o Poder Público ao efetivo cumprimento de tais funções.

O objetivo do presente capítulo é traçar linhas gerais acerca do problema da aplicabilidade das normas constitucionais no que se refere justamente à relação obrigacional do Estado brasileiro, com a realização do direito fundamental do ser humano ao desenvolvimento sustentável.

O ponto de partida é a definição de desenvolvimento sustentável, bem como a sua localização no texto constitucional e o seu enquadramento no rol dos direitos fundamentais. Num segundo momento, iniciando-se com breve abordagem histórica sobre o constitucionalismo, investigar-se-á a eficácia da Constituição enquanto norma garantidora do direito fundamental ao desenvolvimento sustentável, para, a partir daí, identificar e analisar os instrumentos necessários à sua plena realização.

Por último, será destacado o papel dos municípios na implantação de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável, com a citação de exemplos que representam a efetiva atuação positiva do Estado, no cumprimento de suas obrigações constitucionais.

Este trabalho, por óbvio, não tem a pretensão de esgotar o assunto, mas sim, tão somente, de delimitar uma problemática de efeitos funestos à sociedade brasileira, que, de certa forma, ante a inoperância estatal, começa, perigosamente, a não se importar numa visão coletiva, com a existência ou não de direitos fundamentais, necessitando ser mobilizada para o real exercício da

cidadania, mediante ações educativas e coordenadas, principalmente, por entidades organizadas da sociedade civil.

2 O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO DIREITO FUNDAMENTAL

O desenvolvimento sustentável é “um processo de transformação que busca beneficiar a coletividade a partir do equacionamento de problemas específicos por meio do inter-relacionamento não conflituoso – e que deve ser regulamentado por instituições – entre os campos da economia, do espaço, da saúde, da educação, da cultura e do meio-ambiente” (SILVA, C. L., 2005).

As dimensões que compõem o núcleo do conceito de desenvolvimento sustentável – economia, espaço, saúde, educação, cultura e meio-ambiente – são direitos fundamentais assegurados pela Constituição, especificamente, nos artigos a seguir transcritos:

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:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte

anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou por meio de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

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.

Partindo dos pressupostos de que “ tais dispositivos encerram direitos essenciais e de que qualquer norma constitucional subentende força normativa, expressando obrigação de deveres” (Bobbio,1989) , pode-se concluir que o desenvolvimento sustentável, consubstanciado na constitucionalização das suas diversas dimensões, impõe-se como um direito fundamental e como finalidade do Estado. Até porque as normas constitucionais que tratam da maioria dos direitos fundamentais são conceituadas pela doutrina jurídica como normas programáticas, em que o legislador se restringe a descrever os princípios que devem nortear a atividade-fim do Poder Público (Teixeira,1991) , como se pode ver no preâmbulo da Constituição da República, em que o desenvolvimento sustentável está implicitamente disposto como um dos objetivos do Estado brasileiro:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o

desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e na ordem internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.

Portanto, tomando como paradigma o conceito de desenvolvimento sustentável adotado no início deste capítulo, verifica-se ser ele um direito humano fundamental e que ao Poder Público cabe a sua regulamentação e promoção, mediante a implantação de políticas públicas que satisfaçam as suas diversas dimensões previstas na Constituição.

O objetivo específico do presente capítulo é justamente procurar identificar o que efetivamente obriga o Estado a atuar positivamente na realização desse direito.

3 BREVE HISTÓRICO SOBRE O CONSTITUCIONALISMO E A APLICABILIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS

Do ponto de vista material, consoante Bonavides (2005), a Constituição é “o conjunto de normas pertinentes à organização do poder, à distribuição da competência, ao exercício da autoridade, à forma de governo e aos direitos da pessoa humana, tanto individuais como sociais.” Na realidade e na sociedade complexa da atualidade, ela representa muito mais do que isso.

Segundo a ótica liberal-burguesa, a Constituição surge como um reflexo da realidade de seu tempo. Criada sob a égide de um Estado Democrático de Direito, que se vincularia necessariamente ao império da lei.

O Estado Liberal Ocidental consagra a supremacia de uma lei maior sobre as outras, o que determinaria, sob forma organizada, que um Estado necessita ter normas gerais e absolutas que permitam dar segurança, jurídica e institucional, aos indivíduos para desenvolverem suas atividades.

Premissa válida, esse Estado de Direito define por completo e respeita, por meio de suas normas, que já podem ser consideradas jurídicas, porque se baseiam num ordenamento organizado, os limites de atuação do Poder Público e de seus cidadãos.

Criada numa égide de constitucionalismo clássico, o sistema liberal francês basicamente dava à Constituição competência fundamental na

tripartição de poderes. Reduzia-se e resumia-se a distinguir as funções do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, declamando os direitos e garantias individuais. Isso posto, era o grande instrumento de defesa do cidadão contra o Estado. No contexto histórico em que ela começou a ser aventada, marcava-se a transição de um sistema monárquico para um de natureza liberal, com suficiente autonomia para os indivíduos que necessitavam se proteger de interferência na sua esfera privada e em seus negócios, em especial econômicos.

Ainda que pudesse ser alvo de críticas, como a de Lassalle (1985), que a qualificava como mera “folha de papel”, esse conceito de Constituição Liberal foi bastante útil e revolucionário na época. Delimitava juridico-formalmente a questão, bem como abstraía os textos e garantia certa liberdade ao cidadão, que agora se afigurava como “livre” perante o Estado.

Criado inicialmente apenas como forma de assegurar as liberdades individuais, o Estado Democrático de Direito Constitucional avança num segundo momento, estabelecendo diretrizes e formas de atuação do Estado que ultrapassam essa questão.

Se inicialmente esse sistema constitucional era clássico, visando única e exclusivamente às garantias jurídicas abstratas; num segundo momento, com o avanço da modernidade e uma maior integração social ao sistema político, as demandas mudaram, exigindo reflexão da sociedade e cobrando uma maior participação do Estado.

Esse foi o grande dilema vivido pelo constitucionalismo. A partir de um ponto, tanto os legisladores constitucionalistas quanto o próprio organismo social perceberam que o sistema constitucional deveria refletir todas as tensões da sociedade. Ou seja, deveria ser um espelho de como elas atuam. Esse processo é natural, mas historicamente necessita da participação de seus agentes, já que na produção dos sistemas constitucionais acaba refletindo-se. Nesse ponto, a Escola de Zurique foi fundamental. Reunia uma gama de juristas que combatia o positivismo clássico. Seu principal expoente, que também seguia a precursora escola alemã de Weimar, foi Schindler. Este afirmava que a Constituição deveria ser dialética, dissolvendo as antinomias (conflito de normas e de grupos antagônicos) *realidade e valor, ser e dever ser*.

A Constituição, nesse aspecto, teria que refletir as dinâmicas de poder e incluir as diferentes esferas no seu bojo, como o Estado e a sociedade.

Essa tese, afinal, acabou refletindo-se e impondo-se perante as Constituições dos Estados ditos modernos. As Constituições deixaram de ser meros artifícios abstratos de um antagonismo eterno que se avizinhava extremamente danoso, ou seja, de uma relação Estado-Cidadão que servia apenas para “proteger” o indivíduo de uma eventual opressão. Portanto, passou a ter uma relação mais “saudável” com o indivíduo e a refletir os anseios da sociedade, que clamava não por uma proteção contra o Estado e sim conjunta a ele.

A história constitucional brasileira refletiu basicamente esse sistema de sístole/diástole existente no mundo contemporâneo. No entanto, esse processo, além de refletir as tendências modernas, padecia de uma clara “esquizofrenia” criadora. Os legisladores brasileiros e grupos dominantes (e, em alguns casos, até não dominantes que influenciavam seu processo), em constante dinâmica de embates, ora se decidiam por uma rigidez formal, ora por uma maior flexibilidade. Partiu-se de uma história constitucional que começou sob a égide da outorga, em 1824, fundada em um compromisso que era obviamente liberal, bebendo nas fontes das idéias então revolucionárias franco-americanas.

Até o presente momento, houve Constituições que se diziam abertas e legítimas da República, como a de 1891, absolutamente influenciada pela Escola Suíça e de Weimar. Passou-se depois por uma “Era” notória pela intervenção estatal (1934); por outra que restabeleceu o poder unitário, centralizador e ditatorial que não se via desde o Império e que até hoje existem juristas que lhe negam vigência por ausência de pressupostos básicos (1937); ainda outra que se dizia excessivamente democrática e plural, mas que na prática não conseguiu chegar a seus objetivos (1946); uma ainda que foi instaurada por um Ato Institucional de uma ditadura que se envergonhava de sê-la e que, por isso, não traduzia na prática o caráter de políticas públicas que se desejavam à Nação (1967), o que acabou causando o surgimento de uma Carta que só se dizia libertária, mas que era completamente dominada pelo signo da censura e do Ato Institucional de n.º 5 de 1968.

Diante disso, chega-se à atual, a Constituição promulgada em 1988, que é um exemplo prático e claro de como lutas de poderes e grupos antagônicos, libertários e ansiosos por uma afirmação chegam a um resultado que, embora para muitos seja lamentável, reflete uma situação e uma dinâmica de poder e de conquistas. Constituições são, em geral, fotografias de um determinado período histórico de uma nação. Infelizmente, tem-se um retrato, nesse caso, de uma sociedade traumatizada pelas constantes rupturas institucionais e econômicas que a atravessavam há quase um século. De um povo que teve sobre si uma “elite” econômica e intelectual que jamais teve qualquer projeto para o Brasil e que sempre se preocupou apenas em embolsar e enriquecer à custa de quem quer que fosse.

Do ponto de vista técnico-formal, isso acaba sendo espelhado no texto final. Virtualmente, nenhum grupo que tinha interesses no texto constitucional (e, num momento de transição democrática complicado como o que se vivia na época, todos os grupos tinham interesse direto) aceitaria deixá-los de lado e permitir que não fossem constitucionalizados. A explicação é simples e óbvia: medo. Num ambiente de transição, somente por intermédio da constitucionalização de direitos, pensavam esses grupos, ter-se-ia mais segurança jurídico-política para que eles fossem cumpridos. Esse tipo de visão, acumulada à já histórica desorganização ibero-brasileira que criou inúmeras comissões sem integração umas com as outras, acabou criando um texto prolixo, extenso, conceitual e, por muitas vezes, inadequado e de difícil aplicação. Essas características, no entanto, não tiram a validade do instrumento, que deve, sim, ser renovado e afinado, mas que foi importante para a sua época.

Nesse caso, a Constituição de 1988 criou um sistema complexo de aplicabilidade de suas normas, mediante três possibilidades diversas: a) aplicabilidade direta, sem necessidade de regulamentação ou legislação infraconstitucional (auto-aplicável); b) aplicabilidade indireta, de eficácia contida (necessita regulamentação, por meio de decreto ou lei); c) inaplicabilidade direta (normas programáticas).

Segundo Barrozo (2002), essa divisão acaba por resultar em uma divisão mais complexa que classifica as normas constitucionais “em normas de organização, normas definidoras de direitos e normas programáticas.”

As normas ditas organizatórias basicamente definem como o Estado se estrutura. Sua forma, sistema de Governo, competência para legislar, entre outras. São normas de eficácia imediata, independem de quaisquer outras iniciativas legislativas governamentais. Na Constituição de 1988, elas estabelecem, por exemplo, que o Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, bem como existe tripartição de Poderes.

As normas definidoras de direitos fundamentais são as de maior polêmica constitucional. Via de regra, as Constituições modernas reconhecem ao indivíduo três séries de direitos: os individuais, os sociais e os difusos.

Os primeiros dizem respeito, como o próprio nome diz, além da afirmação do cidadão, proteção do indivíduo contra as possíveis opressões estatais. Como são os quesitos mais básicos da raça humana - liberdade, impossibilidade de prisão, devido processo legal, entre outros - são considerados de aplicabilidade imediata e recebem acolhida efusiva dos Tribunais.

Os direitos sociais, todavia, não levam tanta sorte. Normalmente são versados nos capítulos constitucionais definidores de normas programáticas. Como reconhecê-los é tarefa das mais fáceis. Quem já não ouviu falar da norma constitucional que determina que o salário mínimo atenderá a todas as necessidades básicas do cidadão e de sua família? Ou que a educação é direito de todos e dever do Estado? Essas normas, embora com algumas posições em contrário, como mostra Canotilho (1994), não estabelecem sanção nem ao Constituinte nem ao Poder responsável. Por isso, são chamadas de programáticas: oferecem um norte ao governante para determinar suas políticas públicas. Norte que normalmente vira letra morta, daí a tendência atual de alguns constitucionalistas de vanguarda considerarem essa forma de classificação excessivamente leniente com os maus governantes. No entanto, essa tendência ainda é minoritária, precisa ser mais bem desenvolvida.

Os direitos difusos possuem maior glória. Como se preocupam com situações que recebem acolhida judicial mais fácil e tranqüila e que não precisa necessariamente de uma ação direta do Estado (a não ser quando é necessário reprimir), como é o caso do meio ambiente e da proteção ao consumidor, sua aplicação foge do signo da programaticidade e acolhe-se na

auto-aplicabilidade ou, no máximo, aplicabilidade dependente de regulamentação.

Por fim, normas programáticas, nas quais se encaixam as dimensões do desenvolvimento sustentável, que já foram incluídas em seu gênero previamente, são aquelas “por meio das quais o constituinte, em vez de regular, direta e imediatamente, determinados interesses, limitou-se a traçar-lhes os princípios para serem cumpridos pelos seus órgãos (legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos), como programas das respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais do Estado”, conforme assegura Afonso da Silva (1997).

Embora alguns autores afirmem que essas normas apresentam eficácia jurídica, só se pode entender dessa forma se for considerado que isso quer dizer que elas são válidas e eficazes no plano jurídico, ainda que esse seja desconexo com a realidade. Casos clássicos são os artigos constitucionais que reportam ao Estado zelar pela economia, pelo espaço, pela saúde, pela educação, pela cultura e pelo meio-ambiente, dimensões que compõem o conceito de desenvolvimento sustentável.

A grande chaga do constitucionalismo brasileiro, além dos evidentes vícios criados pela sua formação histórica problemática é não ter encontrado formas adequadas de contorno e repressão a flagrantes inconstitucionalidades básicas, entre as quais a promoção do desenvolvimento sustentável, deixando num papel muito confortável os agentes políticos que o descumprem, em especial os que se expiam na desculpa das normas programáticas. Mudar esse quadro, ensejando análise judicial e proteção desse maior bem que a cidadania pode ter, tornando-o efetivamente aplicado, é o maior dos desafios de uma sociedade que ainda precisa redescobrir-se.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS E A IMPORTÂNCIA DOS PODERES CONSTITUÍDOS

As políticas públicas podem ser entendidas como o conjunto de planos e programas de ação governamental destinado à intervenção no domínio social, por meio dos quais são delineadas as diretrizes e metas a serem fomentadas pelo Estado, sobretudo, na implementação dos objetivos e direitos fundamentais dispostos na Constituição.

Belik (1995) introduz nesse contexto o conceito de “*neocorporatismo*”, significando que “o estabelecimento de arranjos para a formulação e implementação de Políticas Públicas leva em conta a orquestração de interesses consolidados nos diferentes segmentos econômicos e no aparelho de Estado.” Por essa visão, fica demonstrado que a orquestração de interesses diversos, dos mais diferentes setores da sociedade, contribui para conformação das estruturas de mercado e do conseqüente estabelecimento de políticas públicas que venham a contemplar não somente os interesses da maioria da população, mas também de grupos específicos organizados.

Alguns estudiosos do tema avaliam que, na prática, uma política pública pode ser considerada como um grupo de ações ou “não ações” em contraposição ou continuidade a decisões ou ações específicas deflagradas por governos antecessores. Apesar de não se concordar com esse ponto de vista, é importante fazer a distinção entre política pública e política de governo. Esta se vincula ao cumprimento de um mandato eletivo, enquanto que aquela deve atravessar diversas gestões sem interrupções, até porque deverá estar baseada em preceitos constitucionais. Deve-se reconhecer que o cenário político brasileiro costuma confundir e não diferenciar esses dois institutos. Como nos diz Torquato (2002) “a falta de continuidade na administração pública também proporciona desconforto e descrença. O povo tem a sensação de que estamos sempre recomeçando, saindo do nada. O novo governante apaga tudo que o antecessor construiu, inclusive as coisas boas. O fato desmotiva, gera desesperança.” A cada pleito, principalmente, quando ocorre alternância de partidos e alguma radical guinada ideológica dos novos detentores do poder, grande parte das políticas públicas fomentadas pela gestão anterior é abandonada pelo grupo que assume.

A omissão do próprio ente governamental em relação a temas específicos de “*(des)interesse*” coletivo, também pode fazer parte de uma política pública, conforme nos alertam alguns autores. Na posição doutrinária de Dworkin (1989), para quem “a política (*policy*), contraposta à noção de princípio, designa aquela espécie de padrão de conduta (*standard*) que assinala uma meta a alcançar, no mais das vezes uma melhoria das condições econômicas, políticas ou sociais da comunidade, ainda que certas metas sejam negativas, por implicarem na proteção de determinada característica da

comunidade contra uma mudança hostil”, nota-se que nem sempre uma seqüência de ações positivas e transformadoras configura-se numa política, podendo o inverso também ser aceitável.

Acredita-se que, independentemente do seu teor, o grupo de ações desenvolvido tem de ser percebido e identificado para que possa fazer parte desse conjunto de providências deflagradas pelo Governo, a partir do estabelecimento das políticas a serem seguidas.

Vianna Júnior (1994) entende política pública como "uma ação planejada do governo que visa, por meio de diversos processos, a atingir alguma finalidade. Essa definição, agregando diferentes ações governamentais introduz a idéia de planejamento, de ações coordenadas." Entretanto, as ações classificadas como políticas públicas são realizadas por diferentes organismos governamentais nem sempre articulados entre si, o que pode gerar alguns desencontros no processo de implementação e acompanhamento. No entendimento de Comparato (1997), as políticas públicas são “programas de ação governamental”, o que subentende uma seqüência e ordenamento, por meio da ação positiva do Estado.

Deve-se fazer uma distinção entre políticas efetivamente desenvolvidas e meras decisões ou ações descoordenadas. As primeiras são tomadas todos os dias e em grande quantidade pelos agentes públicos, muitas vezes, como simples reação às circunstâncias.

As políticas públicas devem estar situadas de forma preliminarmente pensada e se constituem num roteiro a ser seguido, em geral, como produto de um planejamento elaborado. Deve-se notar, entretanto, que “o acúmulo de decisões pelo tempo, pode também vir a se constituir numa política”, conforme salientam Reis e Motta (1994).

Existem direitos constitucionais fundamentais garantidores do desenvolvimento sustentável, mas não indicam como chegar lá, como exercê-los e implementá-los de forma efetiva. As políticas públicas devem sempre visar a aspectos que causem impactos na sociedade em geral, com o objetivo de alcançar resultados. Nas palavras de Dworkin (1989) "Los argumentos de principio se proponen establecer un derecho individual; los argumentos políticos se proponen establecer un objetivo colectivo. Los principios son proposiciones que describen derechos; las políticas son proposiciones que

describen objetivos". Indivíduos, organizações e governos podem até ter políticas, porém, o que define uma política como "pública" não é só o seu impacto, mas a sua origem, que deve ser resultado da ação governamental.

Conforme Moraes (1994), as políticas públicas podem ser agrupadas em três grandes segmentos: a) políticas econômicas, incluindo aqui as políticas cambial, financeira e tributária; b) políticas sociais, englobando as políticas de educação, saúde e previdência; e c) políticas territoriais, que compreendem políticas de meio ambiente, urbanização, regionalização e de transportes.

Apesar dessa classificação setorizada em aspectos econômicos, sociais e territoriais, acredita-se que a condição *sine qua non* para o estabelecimento de políticas públicas voltadas à satisfação das dimensões, que compõem a preocupação central do desenvolvimento sustentável, está na observação e no respeito aos preceitos constitucionais citados no capítulo 2 deste capítulo.

A adoção de políticas públicas demonstra a vontade de agir da máquina estatal nas funções de "coordenação" e "fiscalização" dos agentes públicos e privados para a realização do desenvolvimento sustentável. No atual momento vivenciado pela sociedade brasileira, não se pode falar em políticas públicas sem considerar a efetiva co-participação das organizações da sociedade civil na formulação e gestão da ação estatal, especialmente, em decorrência do surgimento de inúmeros novos atores sociais, como as organizações não-governamentais, que se constituíram num importante conjunto de apoio à implantação e à fiscalização da atuação do Governo, diante da necessidade do cumprimento de direitos fundamentais.

Os direitos fundamentais, garantidos constitucionalmente, devem servir como base para a "guerra cidadã" contra a pobreza, as desigualdades, a discriminação, ressaltando a importância da inserção na sociedade de grupos marginalizados e sem perspectivas de sobrevivência mínima.

As políticas públicas apresentam um amplo leque de atuação e agentes, já que estão umbilicalmente vinculadas à garantia dos direitos fundamentais que demandam do Estado prestações positivas. Nesse imenso escopo de agentes que constituem o tecido social e cuja participação é importante para o desenvolvimento das políticas públicas, estão desde a União, Estados e Municípios, até as organizações do terceiro setor.

Entretanto, existe uma questão que merece ser preliminarmente avaliada antes de se aprofundar a discussão acerca de políticas públicas relativamente aos dispositivos constitucionais: as normas e atos jurídicos são componentes das políticas públicas e não o inverso; elas por si só e o seu desenvolvimento não se configuram uma norma e tampouco um ato jurídico; elas podem ser entendidas como "um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinando", pois, segundo Comparato (1997), essas normas, decisões e atos que integram as políticas públicas têm na finalidade das políticas seus parâmetros de unidade, uma vez que "isoladamente, as decisões ou normas que as compõem são de natureza heterogênea e submetem-se a um regime jurídico próprio."

Deve-se entender que somente uma teoria constitucional capaz de se sobrepor às conjunturas político-econômicas, com o estabelecimento de uma ordem cogente alinhada com a supremacia da Constituição, com a força normativa e vinculante dos direitos fundamentais e com a consolidação do Estado como instrumento de efetivação das normas constitucionais, bem como tendo outros agentes sociais como colaboradores, pode constituir uma força inarredável para o estabelecimento de políticas públicas que garantam o desenvolvimento sustentável, o avanço da sociedade e "a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados", que, segundo Bucci (1996), é para quais caminhos devem estar focados os programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, em conformidade com uma filosofia de implantação de políticas públicas.

Salomão Filho (2003), quando se refere ao direito positivo, esclarece que a sua vigência acontece em função de uma decisão e, somente por meio de outra decisão, poderá ser revogado e/ou substituído. Ressalta que as normas jurídicas não servem tão somente para a resolução dos conflitos, mas também para "promover, implementar e executar políticas públicas das mais variadas naturezas".

Portanto, acredita-se que, sem a efetiva e presente irradiação dos preceitos constitucionais no tecido social, sem a existência do real estabelecimento de uma "ordem constitucional", na qual a sociedade possa efetivamente cobrar dos seus dirigentes o cumprimento dos dispositivos

constitucionais, dificilmente alcançar-se-á um efetivo resultado na observância e implantação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável. A participação ativa da sociedade, por meio das mais diversas organizações sociais e, principalmente, do Ministério Público, na qualidade de “*instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*” (Constituição Federal do Brasil, art. 127, 1988), é condição inarredável ao processo de educação constitucional.

Nota-se, no entanto, que existe uma nova e forte articulação social em marcha no país, como observa Torquato (2002), em que a força emergente da sociedade nasce “nos grupamentos organizados, na *nova classe* integrada por segmentos do empresariado médio, principalmente, do setor terciário, que vive fase de grande expansão, pela estrutura do comércio das cidades-pólos do interior e pelas correntes de trabalho voluntário e religiosidade que se espalham pelo país (...)”, e que “novos movimentos se formam, como o MST, e os grupamentos corporativos crescem na esteira de uma micropolítica, que se volta para a defesa pragmática de setores, regiões e comunidades”, o que reafirma o “neocorporatismo”, definido por Belik (1995) no início deste capítulo.

Assim, deve-se considerar que, nessa moldura, a democracia representativa está sendo exercida também pelo universo de entidades intermediárias que passam a se constituírem como agentes importantes no processo de implantação de políticas públicas pelo Poder Público.

A inércia do Estado diante de normas constitucionais só se modificará com uma postura exigente e intransigente da sociedade em relação ao seu cumprimento. Salomão Filho (2003) afirma que “revoluções sempre foram necessárias para modificar o direito”, argumentando que a transformação social, política e econômica só foi possível pela tomada e radical transformação do Estado, e que “a transformação radical do direito que ocorreu nos períodos de revolução foi conseqüência direta da transformação do Estado”, deduzindo-se daí a importância da sociedade organizada em todo esse processo.

Nesse contexto e seguindo esta linha de pensamento, detecta-se também como crucial o papel do Poder Judiciário, na qualidade de guardião da ordem constitucional e orientador da ação administrativa e legislativa dos demais poderes constituídos. O ordenamento constitucional exige um Poder

Judiciário imbuído de papel de suprema importância, garantidor dos direitos fundamentais, consciente de seu destacado desempenho na efetivação das normas constitucionais. Espera-se assim que o Poder Judiciário seja ferramenta a serviço do interesse da sociedade não titubeando ao sentenciar em demandas que versem sobre a adequação das ações governamentais que respeitem os direitos fundamentais e promovam o desenvolvimento sustentável.

Uma prioridade de política pública, fundamental para o desenvolvimento sustentável, é a promoção da capacitação da sociedade, por meio de um grande programa de educação da população e de efetiva participação da sociedade.

O sistema de ensino nacional, por exemplo, consoante dispositivos legais, está praticamente todo delineado na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) - Lei de n.º 9394/96 - já que ambas as normas determinam a gestão democrática do sistema de ensino. Silva e Gentili (1996) reforçam a importância de que a sociedade e a educação não sejam retiradas da esfera da política e remetidas para a da manipulação tecnocrática e instrumental, tão evidentes no início do século XX.

No Brasil, especialmente, quando se aborda o tema educação, as novas políticas públicas passaram a contemplar a descentralização administrativa e a gestão escolar participativa de cunho democrático, com o foco na realidade da escola e de suas comunidades escolar e local, enfatizando aqui a importância dos Municípios nesse processo, inclusive, com a obrigatoriedade de investimentos mínimos percentuais em educação, mediante dispositivo legal, de 25% receitas próprias e transferidas.

Um exemplo de mudança nas políticas públicas da educação que vem acontecendo no Brasil, desde o final do século passado, é o fato de que se passaram a criar colegiados ou conselhos escolares com poder deliberativo e autonomia para tomar certas decisões no âmbito escolar, sendo permitidas eleições de diretores, incentivada a participação de pais e líderes comunitários, realizadas experiências com concurso público (de provas e títulos) para diretoria, entre outras medidas de caráter mais participativo e democrático. Começa-se, assim, a discutir a importância da preparação de diretores

escolares que incentivem a participação das comunidades escolares e locais, bem como atendam à legislação vigente.

O Estado, sob essa ótica, apesar de ser o grande condutor das políticas públicas determinadas constitucionalmente para a educação, passa a permitir e incentivar a coexistência de várias formas de gerenciamento escolar aparentemente mais democráticas. Algumas experiências têm ocorrido com o gerenciamento da escola pública por entidades privadas.

Desse modo, a indicação política de diretores, uma prática generalizada e consolidada, no decorrer de diversas décadas, vem perdendo espaço para uma maior participação da comunidade e para condução do nível de qualidade do processo educacional. Destarte, percebe-se que, para políticas públicas serem ativadas em qualquer setor, a vontade do Estado é essencial, como atualmente ocorre nos ramos da educação em nosso país.

Os direitos constitucionais fundamentais que orientam o Estado na promoção do desenvolvimento sustentável estão eivados de plena força normativa e vinculam todos os poderes constituídos, inclusive, o Executivo. Não obstante, a sociedade organizada deve exercer o papel de pressionar o Estado a buscar a realização do desenvolvimento sustentável, pela implantação de políticas públicas que focalizem as diversas dimensões que integram a sua definição. Cabe ao Poder Judiciário, em conformidade com suas atribuições, a verificação da constitucionalidade de tais políticas públicas.

Esse “controle” não afronta o princípio da separação de poderes, pelo contrário, o fortalece e nele se justifica, porquanto, a separação de poderes deve ser entendida como uma divisão de funções necessária para a melhor satisfação dos ditames constitucionais.

5 OS MUNICÍPIOS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Conquistar e manter o desenvolvimento sustentável significa construir sociedades que satisfaçam suas aspirações e necessidades no presente, sem diminuir as chances de iguais privilégios para as gerações futuras.

Os princípios que tornam o desenvolvimento sustentável aplicável são: a interdependência, a reciclagem, a parceria, a flexibilidade e a diversidade. Na realidade, o fato é que hoje o desenvolvimento sustentável deve se fazer

presente em todos os campos: econômico, espacial, da saúde, educacional, cultural e ambiental.

Não é correto afirmar, entretanto, que a idéia geral de desenvolvimento sustentável esteja já incorporada às formas de pensar e agir da sociedade em geral. Por exemplo, na proposta de reforma tributária que atualmente tramita no Congresso Nacional, não é cogitada a indução de práticas sustentáveis como a de tributar a ineficiência energética, a dilapidação dos recursos naturais, o esbanjamento de materiais e a poluição. A própria concepção das políticas públicas não induz e não persegue de forma intransigente o uso responsável dos recursos naturais, a conservação da energia em todas as suas formas e o combate ao desperdício.

Nesse aspecto, é importante reafirmar que a sociedade deve entender o que o desenvolvimento sustentável implica em democracia política, equidade social, eficiência econômica, conservação ambiental e diversidade cultural, para influenciar o comportamento dos atores individuais e coletivos da sociedade, inclusive os três poderes constituídos.

Está sempre em jogo um certo desequilíbrio e dicotomia entre os valores econômicos e jurídicos da sociedade, que se contrapõem em posições conflitantes, assim como acontece com os próprios poderes estabelecidos, numa luta surda pela supremacia de um em relação ao outro, contrariando o próprio dispositivo constitucional de independência e harmonia.

Faria (1993) estabelece um quadro comparativo das relações existentes entre os economistas e os juristas visando a avaliar os posicionamentos desses dois grupos com relação ao Estado e suas funções, demonstrando que essa polarização tem-se tornado presente no dia-a-dia da sociedade brasileira, inclusive na imprensa. Na sua opinião, em termos genéricos e esquemáticos, a tensão entre os imperativos da economia e as exigências do direito, “pode ser vista como uma resultante do choque entre duas posições diametralmente opostas: a procura da eficiência alocativa, por parte dos economistas (...) e a preocupação com o enquadramento legal-racional do poder, por parte dos juristas.”

O interesse jurídico pelas políticas públicas vem crescendo proporcionalmente ao agigantamento do Poder Executivo em várias esferas de atuação. Tanto que justifica um reexame da classificação tradicional dos

poderes estatais, com base na pseudo-supremacia do Poder Legislativo e no papel secundário do Poder Executivo, deslocando o lugar de destaque da lei para as políticas públicas.

Apesar disso, conforme adverte Belik (1995), “no Brasil, a crise financeira do Estado reduziu sua participação no exercício das políticas públicas. No entanto, a redução do papel do Estado na economia não pode ser vista como oportunidade para emergência do liberalismo de mercado. Pelo contrário, as políticas públicas tornam-se cada vez mais domínio das representações de interesses.”

Existe, segundo Faria (1993), um antagonismo aberto e declarado entre os juristas e os economistas, causando uma polaridade entre a eficiência econômica e a certeza jurídica, entre programas antiinflacionários e ordem constitucional, entre gestão de políticas públicas e o reconhecimento dos direitos individuais, entre fins considerados legítimos e meios tidos como legais e entre governabilidade substantiva e legitimidade legal-racional. Aponta, assim, o estado de convergência da governabilidade com a democracia que é “a etapa na qual o sistema político democratizado, após um período de autoritarismo, se revela capaz de atender de modo imediato o maior número possível de demandas, quanto de neutralizar as frustrações dos anseios por ele desprezados.”

Num Estado legalista, pautado pelos preceitos constitucionais, a função fundamental da gestão pública é a concretização dos direitos fundamentais positivos, entre os quais o do desenvolvimento sustentável, por meio de políticas públicas pensadas e desenvolvidas no seio do Poder Legislativo ou pelo próprio Executivo, políticas essas orientadas pelos princípios e regras dispostos na Constituição.

Independentemente do espaço de poder onde são geradas, se no Poder Legislativo – discutindo e aprovando as leis, os planos e os orçamentos necessários à sua implementação – ou na Administração Pública, é correto concluir que as políticas públicas são atividades marcadamente administrativas e submetidas ao regime jurídico administrativo. As funções de planejar, governar, gerir e direcionar os recursos financeiros são próprias do Poder Executivo, em função das regras legais cogentes.

Segundo defende Bucci (1996), uma política não é somente um plano de governo, embora exista certa proximidade entre as noções de política pública e de plano, ainda que uma política possa consistir num programa de ação governamental veiculado por instrumento jurídico diverso do plano. "A política é mais ampla que o plano e define-se como o processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo, com a participação dos agentes públicos e privados. (...) Há, no entanto, um paralelo evidente entre o processo de formulação da política e a atividade de planejamento."

Cardoso (1998), quando da sua reeleição para Presidente, no seu plano de proposta de governo para os quatro anos seguintes, apresentava diretrizes e metas ao mesmo tempo consistentes, porque se baseavam numa visão realista das possibilidades do país, bem como ambiciosas, porque apontavam numa virada histórica da sociedade brasileira.

Nas suas propostas, Cardoso (1998) propunha "além da ação eficaz do governo, intensa mobilização da sociedade em torno do projeto comum de desenvolvimento com justiça e exercício pleno da cidadania." Desse modo, notava-se o exercício dos conceitos abordados anteriormente, acerca da necessidade da eficácia do controle do Judiciário para a obtenção de uma efetiva justiça social e a participação da sociedade como agente de fundamental importância para o êxito do processo de desenvolvimento sustentável.

Independentemente das políticas que foram alinhavadas no seu plano de governo para conseguir alcançar os objetivos propostos, Cardoso (1998) centrou o seu plano em quatro pontos de avanço: consolidar o Real; fazer o país crescer de forma sustentada gerando oportunidades de trabalho; desenvolver e consolidar a democracia na vida cotidiana de todos os brasileiros; travar uma luta permanente contra a exclusão social, a fome, a pobreza e a desigualdade, realizando uma revolução nas políticas sociais e de transferência de renda.

Pode-se observar que, apesar das políticas públicas terem sido implantadas setorialmente, muito do que foi proposto no plano não se efetivou, corroborando com o constatado por Bucci (1996) de que "a política pública transcende os instrumentos normativos do plano ou do programa."

Por isso, percebe-se que as políticas públicas se desenvolvem de forma mais eficiente nos Municípios, embora algumas correntes doutrinárias, como Martins (1988), defendam que os municípios não são entes da Federação, nem gozam de status federativo, apesar de “gozarem de status de 2ª classe ou 2º grau.”

No entanto, entende-se que o status constitucional no qual se inserem os Municípios na Constituição vigente reflete a inovação de conteúdos, tanto formal quanto material, com competências definidas, que lhes colocam como entes efetivos de forma implícita no plano da Federação. Castro (1991) afirma que “no plano da Federação brasileira, com todas as peculiaridades que o circunscrevem, o Município brasileiro posiciona-se em patamares ímpares aos demais Municípios de todas as outras Federações do mundo. Mas seu realce, no concerto da Federação, não lhe outorga, em nosso ordenamento constitucional, a peça de ente federativo (...).”

A questão constitucional dos Municípios, segundo Castro (1991) “deve ater-se aos predicamentos de sua autonomia política, auto-organizatória, administrativa e financeira, desdobrando-lhes os aspectos orgânicos ou formais (art. 1º, 18 e Capítulo IV do Título III da Constituição Federal) e os aspectos materiais (na explicitação exclusiva de suas competências, art. 29, 30 e 31 da Constituição Federal).” De acordo com essas competências que são asseguradas aos Municípios, o artigo 30 da Constituição Federal é taxativo:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir Distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Nas atribuições que lhes foram outorgadas pelos ditames constitucionais, alguns Municípios realizaram, com êxito, experiências em vários campos de atuação do Poder Público que merecem citação a título de exemplificação.

Despertam a atenção dois casos de ações estatais que implementaram políticas públicas determinadas por dispositivos legais e cujo foco são as áreas da saúde e habitação.

A obrigação de realizar políticas públicas no segmento da saúde está consolidada na Constituição Federal, na Lei de n.º 8.080/90, na Lei de n.º 8.142/90, no Plano Nacional de Saúde, publicado no Diário Oficial da União de n.º 238 de 13 de dezembro de 2004 e, especificamente, no exemplo que se apresentará, no Código Municipal de Saúde do Município de Belo Horizonte.

A Lei de n.º 8.080/90, que dispõe sobre as condições de promoção, proteção e recuperação da saúde, bem como sobre a organização e funcionamento dos serviços correspondentes, estabelece nos seus artigos 2º e 3º que:

Art. 2º. A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.

§ 1º. O dever do Estado de garantir a saúde consiste na reformulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos, no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

§ 2º. O dever do Estado não exclui o das pessoas, da família, das empresas e da sociedade.

Art. 3º. A saúde tem como fatores determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais; os níveis de saúde da população expressam a organização social e econômica do País.

Parágrafo único. Dizem respeito também à saúde as ações que, por força do disposto no artigo anterior, se destinam a garantir às pessoas e à coletividade condições de bem-estar físico, mental e social.

A política adotada pela Prefeitura de Belo Horizonte de garantir alimentação às camadas mais carentes da população é narrada por Figueiredo e Lamounier (1997). Patrus Ananias, eleito Prefeito em 1992, levantou que 62 mil famílias, cerca de 280 mil habitantes da cidade, estavam abaixo da linha de miséria e com muitos dos seus chefes desempregados.

Por conseguinte, garantir alimentação para essa população era algo fundamental para a implementação de todas as políticas públicas desejadas, uma vez que cerca de 400 mil pessoas no município tinham algum tipo de déficit alimentar, o que prejudicava as ações, especialmente, nos campos da saúde e educação. Convênios foram firmados para mudar a merenda escolar, acrescentando-lhe alimentos perecíveis como frutas, verduras e carnes; foram regionalizadas as compras, de modo a aumentar a geração de emprego e renda dos produtores locais.

Vários projetos foram criados, alicerçados nessa visão de combate à fome, como o Comboio do Trabalhador, o Projeto Abastecer, o Cestão Popular (por meio do qual iniciaram-se a compra e a venda de produtos com pequena margem de subsídio), os Centros de Vivência Agroecológica (onde se formou um espaço comunitário para produção, reprodução e distribuição de mudas e sementes), o Projeto Direto da Roça (reorganizando a produção de alimentos e realizando atividades de regulação do mercado) e o Restaurante Popular que oferecia um cardápio completo com balanceamento nutricional pelo custo de R\$ 1,00 a refeição.

Essas ações formaram a base do acesso à alimentação de um número maior de pessoas e, ao mesmo tempo, as habilitou para as demais ações que viriam na seqüência, como melhorias nas áreas de saúde, educação e moradia. Tal política partiu do Princípio da Pirâmide das Necessidades de Maslow, que preconiza que as necessidades básicas devem ser supridas preliminarmente, para se possibilitar a satisfação das demais nas etapas posteriores.

No caso da cidade de Bauru, houve um envolvimento competitivo da comunidade para resolver o grave problema da erradicação das favelas. Figueiredo e Lamounier (1997) assinalam que apesar de Bauru ser uma cidade com indicadores de qualidade de vida altos para os padrões brasileiros e que,

no início da década de 1990, as favelas da cidade fossem somente 16 (onde moravam perto de 11 mil pessoas e outras 5 mil residiam de forma precária), a cidade entrou em estado de alerta, tendo em vista que vinte anos antes não existiam favelas e essa população vinha crescendo cerca de 4% ao ano.

O prefeito Tidei de Lima que tinha feito da erradicação das favelas existentes, em sua bandeira de campanha, iniciou a construção de 562 casas, em regime de mutirão, o que representava 35% do total dos 3.288 barracos recenseados. Sabia-se que, a cada ano, durante a sua administração, o número de barracos iria ter um crescimento vegetativo de 4%, relativo ao aumento anual da população favelada.

A Prefeitura sabia que não bastava fazer esse trabalho sozinha, precisava da ajuda e participação dos setores organizados da sociedade como forma de, além de assentar o favelado num local seguro, conscientizá-lo da sua condição de cidadão. Comunidades religiosas, sociais, esportivas, culturais, foram conclamadas a participar do projeto e a própria Prefeitura avalizou os financiamentos para compra de materiais, com a participação da sociedade, nos seus mais diversos segmentos. No sistema de mutirão, as novas residências foram construídas, com a mão de obra praticamente gratuita, com os pedreiros, ajudantes, carpinteiros, encanadores da própria comunidade.

No final de todas essas ações, o balanço foi extremamente favorável, demonstrando que bom senso, imaginação e envolvimento da comunidade dão resultado, quando se trata de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento sustentável é um direito humano fundamental e o Estado tem o dever de atuar positivamente na sua realização, por meio de políticas públicas que satisfaçam as suas diversas dimensões previstas na Constituição.

Apesar de essas dimensões serem normas constitucionais de natureza programática, em que o legislador se restringe a descrever os princípios que devem nortear a atividade-fim do Estado, o que, de certa forma, minimiza a prestação de políticas públicas para promoção do desenvolvimento sustentável, a forte interferência do Poder Judiciário, quando provocado para

tanto, e a efetiva pressão da sociedade civil organizada podem resolver esse impasse, não deixando que tal tecnicismo sirva de escopo para a inércia do administrador público.

Não obstante tal situação, ainda é possível verificarem-se exemplos como os de Belo Horizonte e Bauru, em que o Estado cumpre com sua obrigação constitucional de promover o desenvolvimento sustentável. Até porque os municípios são os grandes propulsores da sustentabilidade, considerando que as ações efetivamente desenvolvidas e que têm reflexo direto na vida do cidadão estão localizados na esfera de circunscrição municipal. É nos municípios brasileiros que a sustentabilidade deve ser gestada, posto que, por meio de várias ações de âmbito local, possam promover uma ressonância macro.

Espera-se ter sido enfatizado que algumas premissas, tão importantes para a presente discussão, tiveram como base o conceito já consagrado mundialmente de “pensar globalmente e agir localmente” , valendo relembrar, para finalizar, os sábios ensinamentos do **Cacique Seattle**, com relação à sustentabilidade ambiental, exarado no ano de 1855: “*Tudo está relacionado entre si. Tudo o que fere a terra, fere também os filhos da terra.*”

7 REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

BAZAN, Luís Henrique Ayala. *Direito ao desenvolvimento sustentável homogêneo e heterogêneo: breve análise no federalismo brasileiro*. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6558>.

BELIK, Walter. *Auto-regulação e políticas públicas para o setor agroalimentar no Brasil*. Campinas: UNICAMP, 1995.

BRASIL. Constituição Federal de 1988.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. Brasília: Unb-Pólis, 1989.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2005.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *As políticas públicas e o direito administrativo*. *Revista Trimestral de Direito Público*. São Paulo: Malheiros, n.º 13, 1996.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*. Coimbra: Editora Coimbra, 1994.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Avança, Brasil: proposta de Governo*. Brasília, 1998.

CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1991.

CONCEITO de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: www.economiabr.net.

COMPARATO, Fábio Konder. *Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas*. *Revista dos Tribunais*. São Paulo: RT, ano 86, n.º 7, 1997.

DESENVOLVIMENTO Sustentável: Histórico. Disponível em: www.economiabr.net.

DWORKIN, Ronald. Trad. Marta Guastavino. *Los Derechos em Serio*. 2. ed. Barcelona: Ariel Derecho, 1989.

FARIA, José Eduardo. *Direito e economia na democratização brasileira*. São Paulo: Malheiros, 1993.

FIGUEIREDO, Rubens e LAMOUNIER, Bolívar. *As cidades que dão certo*. Brasília, MH Comunicação, 1997.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. *Políticas públicas: a responsabilidade do administrador e o Ministério Público*. São Paulo: Max Limonad, 2000.

HOLTHAUSEN, Carlos. *Desenvolvimento sustentável*. Florianópolis: Cuca Fresca, 2002.

LASSALLE, Ferdinand. *A essência da Constituição*. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1985.

MARTINS, Ives Gandra. *A Constituição brasileira de 1988: interpretação*. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

MORAES, A.C.R. *Meio ambiente e ciências humanas*. São Paulo: Hucitec, 1994.

REIS, E.J. e MOTTA, R.S. The application of economic instruments in environmental policy: the Brazilian case. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, 1994.

SALOMÃO FILHO, Calixto. Direito como Instrumento de Transformação Social e Econômica. In: _____. *Revista de Direito Público da Economia da RDPE*. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Saraiva, 1997.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, Guilherme Amorin Campos da. *Direito ao desenvolvimento*. São Paulo: Editora Método, 2004.

SILVA, C. L. Desenvolvimento sustentável: um conceito multidisciplinar. In: SILVA, CL; MENDES, JTG (Org.). **Reflexões sobre o Desenvolvimento Sustentável**: agentes e interações sob a ótica multidisciplinar. 1 ed. Rio de Janeiro, 2005, v. 1, p. 11-40.

SILVA, Tomaz Tadeu da e GENTILI, Pablo (Org.). *Escola S.A.: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo*. Brasília: CNTE, 1996.

SILVA JÚNIOR, Ivanaldo Soares da. *Do desenvolvimento humano ao desenvolvimento sustentável*: análise dos conteúdos jurídicos e filosóficos dos conceitos do direito ao desenvolvimento e do direito do desenvolvimento. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2493>.

TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

TORQUATO, Gaudêncio. *A Velha Era do Novo*: visão sociopolítica do Brasil. 1. ed. São Paulo: G. Torquato, 2002.

VIANNA JÚNIOR, A. Paper apresentado no Seminário "*Populações, Territórios e Recursos Naturais*". IEA - Instituto de Estudos Amazônicos e Ambientais, 1994.