

II ENCONTRO ANUAL ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS GRADUAÇÃO E
PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE

Grupo de trabalho: Sustentabilidade e Cidades

SUSTENTABILIDADE DAS CIDADES, REGULAÇÃO JURÍDICA E FUNÇÃO SOCIAL DA EMPRESA.

1 Introdução

Seguindo uma tendência que se acentua nas duas últimas décadas, a produção legislativa brasileira volta-se à instrumentalização de políticas públicas que contemplem questões essenciais como a diversidade (sob suas diversas manifestações), a sustentabilidade, o respeito aos direitos da criança, da mulher, do consumidor, entre outros – e que na verdade são prismas sob os quais se pode pensar um dos fundamentos do Estado Brasileiro: o princípio da dignidade da pessoa humana, previsto no art. 1º, III da Constituição Federal¹.

Tal direcionamento regulador apresenta, também, íntima sintonia com demandas advindas da comunidade internacional, e introduz na ordem jurídica brasileira, princípios e macropolíticas propostas pelas conferências internacionais da ONU – Direitos Humanos (Viena/1993), Habitat II (Istambul/1996), Desenvolvimento (Copenhague/1995), Sustentabilidade (Rio/92), entre outras.

Neste sentido, a Agenda 21 – principal documento originado a partir da Cúpula da Terra, mais conhecida como Rio 92 - marca o compromisso com um novo modelo de desenvolvimento. Entre os seis eixos temáticos² contemplados na Agenda 21 Nacional, um apresenta perfeita sincronia com o presente grupo de trabalho: **idades sustentáveis** – voltado ao desenvolvimento e ao fortalecimento de instâncias locais.

A Agenda 21 Brasileira, ao focar a dimensão econômica³, confere especial atenção à transformação produtiva e às mudanças de padrões de consumo. Sob o ponto de vista político-institucional, dedica especial atenção aos instrumentos de regulação, democratização das decisões, descentralização e fortalecimento do papel dos parceiros do desenvolvimento sustentável. E tem na promoção da capacitação e conscientização para a sustentabilidade, e na informação para a tomada de decisões, duas das principais estratégias que envolvem as dimensões da informação e conhecimento.

Assim, o estudo e o exercício da administração estratégica das cidades pressupõe o

diálogo entre empresas e Poder Público local – envolvendo, princípios, formas, entraves e potencialidades trazidos pelo universo do Direito.

Em conseqüência, a regulação econômica, a compreensão do papel das empresas, e o estudo sobre as formas como o Direito promove (ou não) a coordenação de esforços do Poder Público e do poder privado na implementação de políticas públicas urbanas é questão inafastável quando se pensa a gestão dos municípios. Tanto para promover impactos positivos, como para restringir impactos negativos decorrentes da atuação do setor produtivo.

A redução do Estado, aliada à consciência da íntima relação entre políticas de desenvolvimento, sustentabilidade e proteção aos direitos fundamentais conduz à crescente ênfase das propostas oriundas das esferas internacional e nacional, no estabelecimento de novas formas de participação e compartilhamento de responsabilidades entre o Estado o mercado e a sociedade.

E vem aportar na cidade - primeiro núcleo de pertencimento político e social, onde estão os parques industriais, e onde nos expomos à violência e à poluição. Palco das políticas voltadas ao desenvolvimento, à sustentabilidade e à concretização dos direitos fundamentais.

Entretanto, há ainda uma forte cultura de distanciamento do setor privado quanto ao seu papel no imprescindível esforço conjunto em direção às cidades sustentáveis. Vale frisar: cultura de distanciamento que não se reconhece somente nos agentes econômicos, mas também na administração pública e no Poder Judiciário.

Este trabalho propõe, assim, a identificação de elementos jurídicos que ofereçam as bases para uma arquitetura socioambiental das cidades que incorpore a responsabilidade social das empresas como catalisador na afirmação do direito às cidades sustentáveis.

E desenvolve-se a partir de três princípios constitucionais fundamentais: a dignidade da pessoa, a função social da empresa e a função social da cidade.

2 Princípios jurídicos e gestão urbana

Toda a construção teórica que procura legitimar a gestão da coisa pública, a explicitação dos valores sociais que são afirmados como sendo seu fundamento e finalidade, e a definição das diretrizes e prioridades decorrentes de tais valores - que devem

ser aplicadas através da gestão - fazem parte, por assim dizer, do núcleo incindível e irrenunciável da gestão pública.

Neste núcleo, encontram-se a Constituição e as leis, indicando os parâmetros para a formulação das políticas públicas. E no coração destas, estão os valores da vida e da dignidade da pessoa humana.

Do ponto de vista dos valores sociais, pode-se dizer que a ordem jurídica concentra e afirma valores sociais aceitos e consolidados nos costumes e revelados ao longo da história da comunidade política que a cria e que ela irá regular.

Na verdade, a dignidade da pessoa, como valor máximo, extrapola o ordenamento jurídico interno dos Estados integrantes das Nações Unidas que, para deterem tal condição, são signatários da *Declaração Universal dos Direitos do Homem*, a qual anuncia:

Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz do mundo (...) Considerando que os Estados-Membros se comprometeram a promover, em cooperação com as Nações Unidas, o respeito universal aos direitos e liberdades fundamentais do homem e a observância desses direitos e liberdades (...). A ASSEMBLÉIA GERAL PROCLAMA a presente Declaração Universal dos Direitos do Homem como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações e como o objetivo de cada indivíduo e cada órgão da sociedade (...).

E é a partir de tal valor que se inferem princípios básicos da atuação estatal, a exemplo da obrigatoriedade, universalidade e perenidade dos serviços essenciais à vida digna e que têm no Poder Público o responsável por sua oferta e fiscalização – diretamente ou por transferência da execução por particulares.

O referencial jurídico não é o único, nem o mais importante. Mas a dignidade da pessoa - seu maior fundamento – certamente é também o princípio velado que rege os dois temas centrais desse estudo: a sustentabilidade das cidades e a responsabilidade - que deve ser compartilhada pelas empresas, na consecução dessa sustentabilidade.

O princípio da dignidade da pessoa traduz a afirmação de que pessoas são os fins, e a Economia, o Direito, as cidades e as empresas são **meios** para a viabilização da vida humana digna. Leva, assim ao reconhecimento de que tanto as cidades como as empresas têm uma razão de ser – um fim - que justifica sua existência em uma determinada sociedade. Têm uma função social.

Como já afirmava Aristóteles, “a ciência busca a observação do objeto de conhecimento na sua integralidade – a “*matéria* de que é constituído (“a causa material”), sua *forma* (a “causa formal”), o que o faz ser (sua “causa eficiente”), e (...) sua **causa final**, isto é **aquilo a que ele** (objeto de conhecimento) **aspira** (...) porque os seres são dinâmicos e **não poderíamos compreendê-los se não soubéssemos a que aspiram**”(VILLEY, 1977, p. 150, sem grifos no original).

Pensando essa compreensão integral, evidencia-se um descompasso entre uma análise do Direito com o foco nos seus **fins** e a predominante tendência da ciência moderna de privilegiar a utilidade, a busca das **causas eficientes**, deixando para os filósofos o estudo das causas finais.

Esse descompasso teve reflexos na concepção moderna de direito subjetivo, sob a visão estreita de um instrumento para viabilizar o acesso das pessoas às coisas e para afastar as ameaças ao direito de propriedade, refletindo também uma pretensa neutralidade, e conseqüente afastamento que, por muito tempo, o Direito manteve em relação à realidade à qual ele deveria servir.

Daí a crítica de Michel VILLEY, ao observar que

O que parece caracterizá-los (os juristas) é serem preparados acima de qualquer ideologia. Certamente eles *conhecem* as diferentes ideologias que ocorrem no público, os mitos saídos do Evangelho, de Kant, de Proudhon ou de Marcuse: fator com que deve contar o manipulador das massas. (...) eles acabaram por *submeter-se* tão absolutamente à sociedade que todo o seu propósito é apenas de servir o seu funcionamento e de acelerar sua marcha, de dobrar-se a ela, de adaptar-se, de seguir seu movimento. Seu cérebro é vazio de *fins*. Como eles foram preservados de toda comparação histórica (não sendo a história do programa das grandes escolas) e como, além disso, o *Melhor dos Mundos* dá aos tecnocratas um lugar confortável, este regime lhes parece excelente, e o positivismo científico pode satisfazê-los. (...) Nossas sumidades intelectuais são mestres da eficácia, mas quanto ao resto, aos *fins*, à força de não contemplá-los, foram atingidos pela cegueira. (...) Ellul compara nossa sociedade a uma possante locomotiva, lançada a frente, bem alimentada... sempre mais forte... Mas onde quererá ela conduzir-nos, ninguém se preocuparia com isso” (VILLEY, 1977, p. 157-158).

A Constituição Brasileira de 1988 afirma explicitamente a necessidade de o Direito, o Estado e a iniciativa privada atenderem à sua função social, vinculando tanto a atuação do Poder Público municipal, quanto a atuação dos particulares. Como bem explicita Tercio Sampaio FERRAZ JR⁴,

Com esta noção não se exprime obviamente apenas a sujeição do Estado a processos jurídicos e à realização não importa de que idéia de direito, mas a sua subordinação a critérios materiais que o transcendem, nomeadamente à interação de dois princípios substantivos – o da soberania do povo e dos direitos fundamentais (artigo 1º, parágrafo único e incisos I, II e III) – com a realização da democracia econômica, social e cultural, como objetivo da democracia política (artigo 1º, incisos IV e V, e artigo 3º, incisos I, II, III e IV) (GRECO, 1998, p. 126).

Mais que isso, a Constituição (a) determina o fortalecimento das instâncias locais quando, já em seu primeiro artigo⁵, reconhece (de maneira inédita no universo das constituições dos estados democráticos) os municípios como partes integrantes da federação (o que implica uma autonomia equiparável à dos próprios estados membros⁶), no art. 30⁷, define competências específicas dos municípios; e (b) enfatiza a participação social na informação, formulação e na fiscalização de políticas sociais e ambientais.

As funções sociais – tanto das cidades quanto das empresas – também são sinalizadas ao longo da Constituição, ganhando contornos mais precisos e, portanto, tornando-se claramente obrigatórias, partir da sua disciplina pela legislação infraconstitucional.

Sem a apresentação exaustiva das normas constitucionais, vale destacar que o art. 182 da Constituição⁸ determina a criação de lei definindo as diretrizes gerais para as políticas de desenvolvimento municipal – que constitui o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) - cujo objetivo é “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. Em outras palavras, a sua vida digna.

Estas funções sociais não são exaustivamente previstas – portanto não são compreendidas de maneira estática, uma vez que devem acompanhar as necessidades da sociedade em seus diferentes momentos históricos.

Entretanto, a própria Constituição e o Estatuto da Cidade apresentam vetores que permitem reconhecer os valores e anseios que se associam à função social da cidade.

Verificamos, assim, que o art. 1º da Constituição define como fundamentos do estado brasileiro (além da já mencionada dignidade da pessoa), a soberania, a cidadania, e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; no art. 194, afirma o direito universal à saúde, e o art 198 III explicita que o sistema de serviços públicos de saúde deve contar com a participação da comunidade.

Ao tratar da assistência social, a Constituição, no art. 204, II prevê que as ações governamentais devem contar com a participação da população por meio de organizações representativas na formulação das políticas e controle das ações em todos os níveis.

No art. 5º XIV, assegura o direito à informação, e no art. 10, a Constituição determina a participação de trabalhadores e empregadores nos colegiados de órgãos públicos que envolvam seus interesses.

Por fim, o art. 225⁹ afirma o direito das presentes e futuras gerações ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e para tanto, aponta a co-responsabilidade do Estado e da comunidade na promoção deste direito, definindo, ao longo desse artigo, diversas diretrizes voltadas ao controle de técnicas e do uso de substâncias que representem risco ambiental (art. 225, V), à promoção da educação ambiental (art. 225, VI), à repressão de práticas que impliquem em risco ecológico e às espécies vivas (225, VII), e determinando a recuperação ambiental pelos que explorem recursos naturais (art. 225, § 2º e 3º).

Tais princípios e diretrizes ganham maior explicitação e concretude no Estatuto da Cidade, a exemplo do disposto no art. 2º dessa lei, que afirma o objetivo da política urbana de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, tomando como diretrizes o direito a cidades sustentáveis, a gestão democrática, a cooperação entre governos, iniciativa privada e demais setores da sociedade¹⁰, o equilíbrio no crescimento urbano de modo a prevenir e corrigir efeitos negativos ao meio ambiente, a adequação dos instrumentos de política econômica aos objetivos do desenvolvimento urbano.

E o artigo 39¹¹ do Estatuto da cidade vincula a função social da propriedade urbana ao “atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas” segundo as diretrizes referidas no art. 2º.

A análise sistêmica desses dispositivos legais e de suas bases constitucionais permite reconhecer um discurso jurídico que afirma a predominância do interesse público sobre o interesse privado, bem como um comando constitucional e infraconstitucional que vinculam a atuação estatal à efetivação dos interesses sociais, propondo maior cooperação entre o Estado, a iniciativa privada e a sociedade civil organizada para a efetivação dos interesses públicos indicados nos parágrafos anteriores.

Tal tratamento jurídico confirma a perspectiva proposta por Floriano Peixoto MARQUES NETO (2002), para quem

(...) parece ser imperativa a republicização do Estado, assim entendida não como a volta aos pressupostos conformadores do Estado Moderno, mas como a superação destes pressupostos tendo por guia justamente a proteção dos interesses que não se encontram protegidos ou representados na nova configuração social e econômica que se nos avizinha (...) (p. 174).

Daí por que a necessidade de uma mediação ativa e de uma atuação prospectiva (porquanto os interesses hipossuficientes por vezes têm de ser identificados para poderem se assegurados e defendidos) e compensatória (porquanto a simples neutralidade não é suficiente para assegurar o respeito e a efetivação destes interesses) do poder político (p. 180).

2 Princípios jurídicos e função social da empresa

A empresa é um núcleo de múltiplas manifestações do direito de propriedade: produz bens, gera riqueza, estabelece - por meio dos negócios jurídicos - relações de aquisição e alienação de propriedade, tecendo um intrincado conjunto de obrigações jurídicas e interagindo com o meio político, com os consumidores, com os trabalhadores, com as populações vizinhas, com a natureza.

Vendo na função um vetor interpretativo inafastável no direito societário, e alertando para a necessidade de contextualizá-la “em seu habitat natural que é o mercado”, Jair L. GEVAERD (1999, p. 386) indica funções que a empresa deve perseguir, entre as quais: (a) a adequada e lícita organização dos fatores de produção; (b) o abastecimento da coletividade e do próprio mercado; a promoção e preservação: (c) do crédito – pontualidade e justa expressão; (d) das práticas de interdependência entre os agentes econômicos; (e) das condições de concorrência leal. A tutela (f) da natural lucratividade e da (g) proporcional distribuição de ônus e bônus.

Pensar a função social da empresa implica, assim, posicionar a empresa em face da função social da propriedade, da livre iniciativa (autonomia privada para empreender) e da proporcionalidade (equilíbrio na consecução de interesses privados diante das necessidades sociais).

Estudando os liames que se estabelecem entre a propriedade e a autonomia privada, Ana PRATA (1982) observa que eles aludem à faculdade de gozar e dispor da coisa. Fala, no primeiro caso (faculdade de gozar) em valor de uso - autonomia quanto à maneira de

utilização. Enquanto a faculdade de dispor atende a um valor de troca - aos negócios jurídicos – que assumem a forma de contratos.

Prosseguindo em sua explanação, PRATA anota que “recaindo a propriedade sobre meios de produção, pode o seu titular utilizá-lo directamente, contratando a mão-de-obra¹² necessária a essa utilização. Nesse caso, temos uma forma de gozo (da propriedade sobre o tempo existencial de outrem) que implica a cooperação de terceiros (os donos do tempo vendido), sendo esta cooperação obtida tipicamente no enquadramento da relação jurídica laboral”¹³ (PRATA, 1982, p. 152).

Se os **negócios jurídicos** são os equivalentes jurídicos das **operações econômicas**, e os **contratos** são a **forma** jurídica de que tais operações se revestem, tais negócios jurídicos geram feixes de responsabilidades e ficam condicionados ao atendimento de determinados **fins proveitosos à sociedade**.

Na materialização da Constituição Econômica¹⁴, o novo Código Civil, no art. 421, sela o condicionamento da autonomia da vontade à função social, enquanto o art. 187 trata do abuso de direito (que traduz o uso da liberdade de modo a exceder os limites da função social do direito em questão).

Assim, como observa Judith COSTA (2002), “Integrando o próprio conceito de contrato, a função social tem um peso específico, que é o de entender-se a eventual restrição à liberdade contratual não mais como uma **"exceção"** a um direito absoluto, mas como **expressão da função meta-individual que integra aquele direito**” (sem grifos no original).

Emerge da sociedade e do próprio mercado a responsabilidade social das empresas. A relevância social deste tema impõe sua incorporação ao universo jurídico e à gestão urbana, para que tanto os resultados econômicos, sociais, ambientais decorrentes da atividade empresarial quanto as expectativas sociais que se apresentam, possam ser “traduzidos” para a linguagem do Direito e dialogar com os seus princípios e formas, e para que os processo produtivos voltem-se a uma maior integração com as demandas socioambientais.

A interação da empresa no universo jurídico pressupõe que seja reconhecida como “pessoa” jurídica – atender ao requisito de ser capaz de direitos e deveres -, ter discernimento quanto às conseqüências de suas ações e responder por elas. Liberdade (livre iniciativa) que tem como pressuposto a responsabilidade.

Entretanto, bem antes de se falar em responsabilidade social das empresas, a Lei das Sociedades anônimas já reconhecia às empresas sua função social:

Lei das Sociedades Anônimas:

Art. 116. (...)

Parágrafo único: O acionista controlador deve usar o poder com o fim de fazer a companhia (...) cumprir sua função social, e tem deveres e responsabilidades para com os demais acionistas da empresa, os que nela trabalham e para com a comunidade em que atua, cujos direitos e deveres deve lealmente respeitar e atender.

Art. 154. O administrador deve exercer as atribuições que a lei e o estatuto lhe conferem para lograr os fins e no interesse da companhia, satisfeitas as exigências do bem público e da função social da empresa.

Como observa Eros Roberto GRAU: “cuidamos de uma *função*, ou seja, de um *poder-dever (dever-poder)* que, como explica Carlos Ari SUNDFELD, - traz “ao Direito Privado algo até então tido como exclusivo do Direito Público: o condicionamento do poder a uma finalidade”. E prossegue, citando Fábio Konder COMPARATO:

Note-se que a afetação da empresa por sua função social (Lei nº 6.404/76, art. 154 e parágrafo único do art. 116) impõe ao estudioso do Direito Societário o domínio de noções nutridas no seio do Direito Administrativo, quais as de abuso e desvio de poder. Isso, de resto, além do necessário conhecimento do fenômeno do poder (Fábio Konder Comparato, *O poder de controle na sociedade anônima*, cit) (GRAU, 1997, p. 255).

Essa mesma orientação está presente no Novo Código Civil, que em diversos dispositivos faz referência à boa-fé (uma vez que a confiança é a essência das relações mercantis), reconhece a predominância dos fins sobre a forma – isto é, dos objetivos do direito sobre as eventuais exigências formais, quando estas resultem em empecilho para se alcançar os fins almejados pela lei.

Assim, os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais apresentados (e há tantos outros que não caberiam nesta breve análise) demonstram a existência de vários pontos de intersecção entre a função social da cidade, da propriedade urbana e da empresa.

Retomando o exemplo referido no item 2, quando a Constituição faculta ao Poder Público municipal exigir do proprietário do solo urbano que promova seu adequado aproveitamento (art. 182 § 4º), está reconhecendo nessa propriedade uma função social – reafirmando de maneira mais direcionada, o princípio da função social da propriedade aplicável indistintamente a todos os proprietários de terra urbanas no espaço geográfico circunscrito ao Estado Brasileiro, conforme disposto no art. 5º XXIII¹⁵.

Essa mesma função social pauta as diretrizes constitucionais conferidas ao universo de relações de ordem econômica e financeira, uma vez que o art. 170 III¹⁶ da Constituição adota expressamente a função social da propriedade como princípio orientador.

Além disso, o já citado art. 1º, da Constituição também proclama não simplesmente a “livre iniciativa”, mas vincula esta ao seu cunho social: “**Art. 1.º** A República Federativa do Brasil (...) tem como fundamentos: (...) IV - os **valores sociais** do trabalho e da **livre iniciativa**”.

O valor social da livre iniciativa e a função social da propriedade – e aqui vale lembrar que a empresa é uma das muitas formas como se apresenta a propriedade - também estão implícitos nos diversos aspectos disciplinados pelo art. 225, já referido em parágrafos anteriores, de modo que também o setor privado é responsável pelo equilíbrio ecológico do meio ambiente, devendo direcionar seu planejamento estratégico à adoção de tecnologia limpa, à redução do uso de substâncias que representem risco ambiental, à promoção da educação ambiental entre seus empregados e colaboradores, à recuperação ambiental dos danos causados em razão de seu processo produtivo entre tantas outras formas possíveis de atuação coordenada com os esforços desenvolvidos pelo Poder Público.

E, no plano infraconstitucional, o Estatuto da Cidade vincula as políticas econômicas municipais ao atendimento dos objetivos do desenvolvimento urbano, reafirmando, para tanto, a cooperação do setor privado e do terceiro setor.

3 Cidades sustentáveis e responsabilidade social das empresas

Vivemos um momento de aproximação – e por vezes entrelaçamento - de valores e demandas dirigidas à atividade pública e à atividade privada, que se reflete na comunicação entre princípios e técnicas de gerenciamento, antes adotados, isoladamente, pela esfera pública **ou** privada e que hoje se complementam, tal como se conjugam os esforços para o atingimento de objetivos comuns.

Analisando as relações entre regulação e desenvolvimento, Calixto SALOMÃO (2002, p. 32) anota que “o conceito de desenvolvimento passa a identificar-se a um processo de conhecimento social que leve à maior inclusão social possível, caracterizando-se, portanto, como algo que se poderia apontar como democracia econômica.”

Neste sentido, afirma a “necessidade de uma regulação econômica preocupada com a preservação de valores econômicos próprios daquele Estado ou nação” de modo que a construção regulatória de um determinado país (ou município) deve pautar-se pelos valores aceitos pela sociedade a que se destina (SALOMÃO, 2002, p. 33)

O autor destaca a importância da cooperação para que se atinjam objetivos de desenvolvimento e, através de acurada análise, propõe que a informação é condição básica para estimular os indivíduos a cooperarem espontaneamente com seus semelhantes – cooperação que “é função direta da existência de condições (e instituições) que permitam o seu desenvolvimento” (SALOMÃO, 2002, p. 50). Daí o papel fundamental da regulação econômica na promoção de relações mais cooperativas entre o Poder Público e as empresas.

O princípio da cooperação, informador do Estado Social e do Direito Internacional é, também, um dos três princípios estruturantes do Direito Ambiental¹⁷, juntamente com o princípio da precaução e o princípio do poluidor pagador.

O primeiro traduz a conjugação de esforços e participação nos processos decisórios, o que, em termos normativos, se apresenta sob a forma de instrumentos que promovam a informação e a participação dos cidadãos e organizações, como pressuposto à efetiva cooperação entre os diferentes setores da sociedade nacional e internacional.

O princípio da precaução encerra a própria substância do direito ambiental. Indo além da mera correção de danos havidos, afirma o caráter preventivo deste ramo do Direito, no sentido de promover o planejamento, a pesquisa relacionada aos danos potenciais das atividades, o desenvolvimento e a adoção de tecnologia ambientalmente adequada, e o cuidado com as futuras gerações: “Precaução ambiental é necessariamente modificação do modo de desenvolvimento da atividade econômica”(DERANI, 1997, p. 166).

Há, por fim, o princípio do poluidor pagador¹⁸, anunciado nos anos 80, a respeito do qual, transcrevemos duas observações. A primeira delas, de Neil HAWKE: “Este princípio (PPP) foi definido há alguns anos atrás pela OCDE como segue: O poluidor deve suportar a despesa de executar as (...) medidas decididas pelas autoridades públicas para assegurar que o ambiente esteja num estado aceitável.(...) O PPP centra, de facto, a atenção no interesse crescente em instrumentos econômicos para proteção ambiental (...)”(HAWKE, 1993, p. 131).

A segunda observação é de autoria de Gonzague PILLET:

O princípio econômico (do poluidor pagador) é o da vítima pagadora. (...) a internalização de efeitos externos implica pois, em princípio, que uma quantia seja utilizada para permitir uma transferência de bem-estar da vítima para o poluidor de forma que a primeira esteja melhor sem que o segundo esteja pior em termos de bem-estar econômico. Esta *vontade de pagar* da vítima é a **informação contida no preço** resultante da **internalização** de um efeito externo. Notar-se-á então que o princípio do poluidor-pagador proposto pela OCDE há mais de uma década não tem nada de econômico: **trata-se de um princípio de causalidade, em tudo e por tudo.** (sem grifos no original)

Teoricamente falando, o princípio econômico é o da vítima pagadora (PILLET, 1993, p. 208 – sem grifos no original).

Guido F. SOARES (1999) observa que, além de compartilharem fundamentos éticos, mediados pela dignidade da pessoa humana, os direitos humanos e o meio ambiente apresentam outras semelhanças, como a necessidade de receber uma proteção global¹⁹ e local para que seja efetiva.

Trata-se de uma outra nuaça da cooperação: o princípio da interdependência consagrado em outro documento internacional – a Declaração de Estocolmo sobre Ambiente Humano (1972) - que reconhece a necessária interdependência da comunidade internacional para a solução de problemas ambientais – tanto domésticos como planetários - e que deu origem à máxima *think globally, act locally*: pense globalmente – aja localmente. Uma vez mais, estamos diante, da gestão urbana.

O amadurecimento dessa nova percepção resulta, também, numa mudança no foco dado pelo direito à disciplina das questões socioambientais, ao adotar como ponto de partida para as bases regulatórias o próprio ambiente natural – pois a natureza não conhece fronteiras políticas – de modo que é o direito quem deve reconhecer e adaptar-se a determinadas interações naturais, para que possa atuar de maneira adequada. Esta perspectiva fica evidente, por exemplo, quando verificamos que a bacia hidrográfica passa a ser a referência para a definição de políticas de gestão territorial, e não as divisas políticas dos municípios ou Estados.

Por fim, vale mencionar o princípio da subsidiariedade - outro pilar de apoio à integração da responsabilidade social das empresas às estratégias de gestão das cidades - cuja concepção, conforme relata Maria Sylvia DI PIETRO, surge a partir da Doutrina Social da Igreja, na virada do século XIX, cuja principal formulação, na Encíclica *Quadragesimo Anno*, a autora transcreve (2002, p. 26):

Verdade é, e a história o demonstra abundantemente, que, devido à mudança de condições, só as grandes sociedades podem hoje levar a efeito o que antes podiam até mesmo as pequenas; permanece, contudo, imutável aquele princípio de filosofia social: assim como é injusto subtrair aos indivíduos o que eles podem efetivar com a própria iniciativa e indústria, para conferi-lo à coletividade; do mesmo modo, passar para uma sociedade maior e mais elevada o que sociedades menores e inferiores podem conseguir é uma injustiça, um grave dano, perturbação da boa ordem social. O fim natural da sociedade e de sua ação é coadjuvar os seus membros, não destruí-los nem absorvê-los.

Deixe, pois a autoridade pública ao cuidado de associações inferiores aqueles negócios de menor importância, que a absorveriam demasiado; poderá então desempenhar mais livre enérgica e eficazmente o que só a ela compete, porque só ela pode fazê-lo: dirigir, vigiar, urgir e reprimir, conforme os casos e a necessidade requeiram. Persuadam-se todos os que governam: quanto mais perfeita ordem hierárquica reinar entre as várias agremiações, segundo este princípio da função subsidiária dos poderes públicos, tanto maior influência e autoridade terão estes, tanto mais feliz e promissor será o estado da nação²⁰.

Constata-se, assim, que há sólidos alicerces jurídicos voltados, tanto ao reconhecimento da função social das empresas, quanto ao apoio da cooperação entre o Poder Público e o setor privado na consecução da sustentabilidade das cidades – cooperação que está no âmago de dois documentos internacionais de indiscutível importância quando se deseja pensar as cidades sustentáveis: as já referidas Agenda 21 e Agenda Habitat – também conhecidas, respectivamente, como Agenda Verde e Agenda Marrom.

Esta última, elaborada a partir da Convenção das Nações Unidas sobre Assentamento Humano - Habitat II, realizada em Istambul (1996), e que contém os princípios, compromissos e plano o global de ação com foco em assentamentos urbanos reafirma, entre seus compromissos, a cooperação e a necessidade de implementação de parceria entre os três setores da sociedade; a coordenação entre políticas e estratégias macroeconômicas e políticas habitacionais, programas de desenvolvimento nacional e urbano, acesso universal à água potável e saneamento, definição do papel do setor privado no desenvolvimento sustentável; promoção do planejamento integrado de uso da água, visando a identificação de alternativas efetivas e de custo razoável para mobilizar o suprimento de água para a comunidade.

O documento alerta para a necessidade de se adotar, no plano local, a convenção da Basiléia sobre depósito de lixo transfronteiriço, e que traduz o compromisso dos países em

não transferir a outro(s) o lixo que produzem, reafirmando a necessidade de se associar a liberdade (de produzir) à responsabilidade pelos resultados ambientais dessa produção.

Esta convenção, por sua vez, é informada por uma máxima jurídica imemorial: “aquele que auferir os bônus deve suportar o ônus” (*Ubi emolumentum, ibi et onus esse debet* – RODRIGUES, 1970, p.348).

Por sua vez, em diversos momentos a Agenda 21 brasileira coloca em destaque a adoção de instrumentos de desenvolvimento social, econômico e ambiental e promotores da construção de parcerias urbanas com o setor privado e a comunidade – cuja carência de mecanismos de apoio ao poder local evidenciava um forte descompasso com os valores e diretrizes propostos pela Constituição de 1988. Vale lembrar que a Agenda 21 é anterior ao Estatuto da Cidade – que veio como uma das respostas à lacuna reguladora referida.

A Agenda 21 tem como um dos objetivos estratégicos a promoção de mudanças nos padrões de produção e de consumo da cidade, “pois toca o difícil núcleo do atual modelo de desenvolvimento e a base econômica que o sustenta” propondo uma vasta gama de medidas de desestímulo a padrões de consumo e produção insustentáveis (valendo-se, por exemplo, da tributação como instrumento indutor), a adoção de medidas voltadas à aplicação do princípio do poluidor pagador – referido em parágrafos anteriores – de modo a promover a internalização dos custos ambientais, e a cobrança pelo uso de bens ambientais, tal como previsto na Lei de Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei n.º 9.433/97).

E apresenta diversas propostas voltadas a uma revisão da legislação e inserção de instrumentos reguladores voltados ao apoio às políticas públicas do município e à implementação de sistemas integrados de gestão ambiental – entre os quais, o novo Código Civil e o Estatuto da Cidade.

Os estudos e iniciativas desenvolvidos propõem uma atuação integrada na implementação da Agenda Verde e da Agenda Marrom – visando, assim, a sustentabilidade ambiental e social. E ambos têm em sua pauta a adoção de indicadores “**capazes de orientar o planejamento urbano** e o monitoramento das práticas de produção e de consumo sustentáveis, tanto por parte do setor público como do privado” – permitindo que tanto o setor privado como o terceiro setor e as autoridades nacionais, estaduais e locais avaliem seu próprio desempenho e o desempenho dos demais setores na implementação da agenda.

Constrói-se, pouco a pouco, um diversificado tecido de ações, intenções, políticas e leis que, nos últimos anos, vêm começando a frutificar esse pensar global, com o agir local.

Conclusão

O contexto apresentado neste estudo vem estabelecendo um consenso bem descrito por Amartya SEN

Combinar o uso extensivo dos mercados com o desenvolvimento de oportunidades sociais deve ser visto como parte de uma abordagem ainda mais ampla que também enfatiza liberdades de outros tipos (direitos democráticos, garantias de segurança, oportunidades de cooperação etc). Neste livro, a identificação de diferentes liberdades instrumentais (como intitamentos econômicos, liberdades democráticas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora) tem por base o reconhecimento do papel de cada uma, bem como de suas complementaridades (SEN, 2000, p. 152).

Tal pensamento encontra eco na Declaração Universal de Direitos Humanos: “Art. 29 Todos têm deveres para com a comunidade a única na qual o desenvolvimento livre e total da sua personalidade é possível” (GALTUNG, 1994, p. 132).

Mas, igualmente universal é a disciplina das sociedades anônimas, que separa a propriedade acionária e a responsabilidade pelos impactos socioambientais da empresa:

É graças a uma lei feita justamente para que as pessoas possam ser pacifistas e comprar Raytheon ou Lockheed, ser verdes e comprar Exxon. A lei diz e garante que, enquanto investidores, nossa responsabilidade é limitada. Muito limitada.

Naturalmente, essa isenção de responsabilidade civil e penal enferruja também nossos sentimentos morais. Se não somos responsáveis legalmente, por que nos sentiríamos culpados?

De repente, como investidores, somos outros sujeitos, além do bem e do mal – alienados num mundo abstrato onde só conta o lucro (CALLIGARIS, 2000, p. E-12)

O amplo universo que abrange a responsabilidade social das empresas vem sendo discutido sob diversos primas e promovendo diferentes ações e reações. Sua disseminação é ainda insipiente em países como o Brasil, cujas limitações econômicas, políticas e educacionais refletem de forma profunda no agir social e na parca noção de cidadania. Mas tem, em seu favor, a crescente sensibilização para uma visão menos estreita quanto às forças, a abrangência e as conseqüências das interações entre Estado, empresas e sociedade.

Analisando a contradição entre normas e comportamentos, GALTUNG pondera que a primeira forma de defesa da ordem social é a internalização (incorporação pelo indivíduo,

de modo a formar sua consciência a respeito de determinado valor ou fenômeno), que se faz seguir da institucionalização (com o desenvolvimento de sistemas de recompensa/punição).

No caso brasileiro, não faltam dispositivos legais a definir um quadro de responsabilidade social das empresas: a lei oferece inúmeros recursos e indica os valores predominantes, alguns dos quais apresentados ao longo deste trabalho. Não parece que a sociedade seja contrária a tais normas. Mas, da letra da lei à sua aplicação há um caminho a percorrer, e este caminho pode levar à responsabilidade social das empresas... ou não levar a lugar algum.

Fica a questão da aplicação dos instrumentos legais e da incorporação da idéia de cidadania pelos que querem conquistá-la, pelos que a estudam e transmitem, e pelos “operadores do direito”, que têm o dever de ofício de defendê-la.

A efetividade das lutas sociais passa necessariamente pelo fortalecimento recíproco dos mecanismos jurídicos e da cidadania ativa. GALTUNG lembra que “um direito implica um dever de reclamar o direito. Não exigir um direito destrói a construção do direito como natural, inato, inalienável e reduz o crédito devido ao Estado pela implementação das normas” (GALTUNG, 1994, p. 22).

REFERÊNCIAS

CALLIGARIS, Contardo. A nova revolta: responsabilidade ilimitada. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 20/07/2000, Ilustrada, p. E-12.

COSTA, Judith Hofmeister Martins. O Direito Privado como um "sistema em construção": as cláusulas gerais no Projeto do Código Civil brasileiro. **Jus Navigandi**, n. 41. Disponível em: <[http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=](http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=513)

513 > Acesso em: 04.Mar.2002

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

DI PIETRO, Maria Sylvia Z. **Parcerias na administração pública**. 4 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

GALTUNG, Johan. **Direitos Humanos** – uma nova perspectiva. Lisboa: Editora Instituto Piaget, 1994.

GEVAERD FILHO, Jair Lima. **Regime mercantil societário** – teoria e prática da função. Curitiba, 1999. 1055 f. Tese (Doutorado em Direito) - Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

GRAU, Eros R. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

GRECO, Marco Aurélio. **Planejamento fiscal e interpretação da lei tributária**. São Paulo: Dialética, 1998.

HAWKE, Neil. Um ambiente legal para o desenvolvimento sustentável. In: SMITH, Denis. **As empresas e o meio ambiente**. Lisboa: Instituto Piaget, 1993, p. 123-136.

JUSTEN FILHO, Marçal. Empresa, Ordem econômica e Constituição. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n.212, p. 109-133, abr./jun. 1998.

MARQUES NETTO, Floriano Peixoto de A. **Regulação estatal e interesses públicos**. São Paulo: Editora Malheiros, 2002.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Agenda 21 brasileira**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/se/agen21/capa>> Acesso em: 12.mar.2004

PILLET, Gonzague. **Economia Ecológica** – introdução à economia do ambiente e recursos naturais. Lisboa: Instituto Piaget, 1993.

PRATA, Ana. **A tutela constitucional da autonomia privada**. Coimbra: Almedina, 1982.

RODRIGUES, Dirceu A. V. **Dicionário de brocardos jurídicos**. 6 ed. São Paulo: Sugestões Literárias S/A, 1970.

SALOMÃO FILHO, Calixto (coord.). **Regulação e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento com liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOARES, Guido F. S. Direitos humanos e meio ambiente. In: AMARAL JR., Alberto; PERRONE-MOISÉS, Cláudia. (Org.) **O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem**. São Paulo : Edusp, 1999. p. 121-178.

VILLEY, Michel. **Filosofia do Direito** – definições e fins do Direito. São Paulo: Editora Atlas, 1977.

¹ **Art. 1.º** A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:

III - a dignidade da pessoa humana

² Redução das desigualdades sociais, agricultura sustentável, cidades sustentáveis, infraestrutura e integração regional, gestão de recursos naturais, ciência e tecnologia para o desenvolvimento sustentável (TEMA, 1999).

³ As demais dimensões enfocadas são a geoambiental e a social (BORN, 2002, p.15).

⁴ Citado por Marco Aurélio GRECO (1998).

⁵ **Art. 1.º** A República Federativa do Brasil, **formada pela união indissolúvel** dos Estados e **Municípios** e do Distrito Federal...

⁶ O que é reafirmado no art. 35. “o Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal(...)”

⁷ 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;

⁸ **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. (...) § 4º - é facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento (...).

⁹ “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.”

¹⁰ Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001): “Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – (...) direito a cidades sustentáveis; II - gestão democrática (...); III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo da urbanização, em atendimento ao interesse social; IV – planejamento (...) das atividades econômicas do Município (...) de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: (...) g) a poluição e a degradação ambiental; X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira (...) aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais.”

¹¹ Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atente às exigências fundamentais de ordenação das cidades expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

¹² E aqui, a “compra” da mão de obra pressupõe a concepção de que, sendo o direito de propriedade estendido a todos os homens indistintamente, aqueles que não detém os meios de produção, são, ao menos, proprietários de si mesmos. E como indivíduos “livres” e “iguais”, estão aptos a vender sua força de trabalho aos detentores dos meios de produção.

¹³ Cooperação questionada por JUSTEN FILHO (1998) uma vez que a necessidade afasta a possibilidade de exercício livre da vontade (autonomia) do empregado. De modo que a “conjugação de esforços” mascara, muitas vezes, condições de profunda desigualdade sob todos os aspectos.

¹⁴ Normas constitucionais voltadas ao estabelecimento dos valores, princípios e diretrizes a serem adotadas no desenvolvimento da atividade econômica desenvolvida no país.

¹⁵ **Art. 5.º** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

¹⁶ **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; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego;

¹⁷ Embora os diferentes autores apresentem outros princípios, nos ateremos aos três mais abrangentes referidos por DERANI (1997).

¹⁸ Cujo oposto é o princípio do ônus social, pelo qual se atribui ao Estado toda a responsabilidade pela proteção ambiental, de modo que os custos desta proteção são divididos indistintamente por toda a coletividade (quem polui mais ou consome produtos cujo processo produtivo é mais poluente não tem uma carga tributária mais elevada que os demais contribuintes).

¹⁹ O autor põe em destaque a insuficiência do termo “internacional” – “concebido para expressar fenômenos que se desenrolam fora das fronteiras jurídico-políticas dos Estados” – preferindo o termo “global” que melhor define um “fenômeno que pode ser versado em nível regional ou multilateral, mas que engloba interesses de toda Terra, inclusive sem referencial a tempo ou às presentes gerações humanas envolvidas” (SOARES, 1999, p. 127-128).

²⁰ Apud CINTRA, Fernando Pimentel. O princípio da subsidiariedade no direito administrativo. Tese – Faculdade de Direito. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1991.