



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

MARIA CLÁUDIA RODRIGUEZ CORREIA ARANDA DE
SOUZA

**SUSTENTABILIDADE COMO DEVER DO ESTADO:
VIAS DE EFETIVAÇÃO**

MARIA CLÁUDIA RODRIGUEZ CORREIA ARANDA DE
SOUZA

**SUSTENTABILIDADE COMO DEVER DO ESTADO:
VIAS DE EFETIVAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de
Mestrado em Direito Negocial da Universidade
Estadual de Londrina como requisito para
obtenção do Título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Clodomiro José Bannwart
Júnior

Co-orientadora: Profa. Dra. Tânia Lobo Muniz

Londrina
2011

**Catálogo elaborado pela Divisão de Processos Técnicos da Biblioteca Central da
Universidade Estadual de Londrina.**

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

S729s Souza, Maria Cláudia Rodriguez Correia Aranda de.
Sustentabilidade como dever do Estado : \b vias de efetivação /
\c Maria Cláudia Rodriguez Correia Aranda de Souza. –
Londrina, 2013.
109 f.

Orientador: Clodomiro José Bannwart Júnior.
Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) - Universidade
Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados,
Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial, 2011.
Inclui bibliografia.

1. Direito ambiental – Teses. 2. Desenvolvimento sustentável –
Teses. 3. Política ambiental – Teses. 4. Políticas públicas – Teses. 5.
Meio ambiente – Responsabilidade social – Teses. I. Bannawart
Júnior, Clodomiro José. II. Universidade Estadual de Londrina.
Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação
em Direito Negocial. III. Título.

CDU 345.47

MARIA CLÁUDIA RODRIGUEZ CORREIA ARANDA DE SOUZA

**SUSTENTABILIDADE COMO DEVER DO ESTADO:
VIAS DE EFETIVAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina como requisito para obtenção do Título de Mestre.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Clodomiro José Bannwart Júnior
UEL – Londrina - PR

Prof. Dr. Miguel Etinger de Araújo Júnior
UEL – Londrina - PR

Prof. Dr. Marcos Vinicio Chein Feres
UFJF – Juiz de Fora - MG

Londrina, 9 de dezembro de 2011.

Para Henrique, com meu amor.

AGRADECIMENTOS

Agora que acabei, sinto que estou pronta para começar.

E vejo que não identificaria esse novo ponto de partida sem o apoio, as oportunidades e as críticas que recebi de muitas pessoas. Por isso agradeço:

ao meu orientador, Prof. Dr. Clodomiro José Bannwart Júnior, pela generosidade em compartilhar seu saber;

aos professores, colegas e servidores do Programa de Mestrado em Direito da Universidade Estadual de Londrina;

aos meus amigos, todos;

ao Fox, pela fiel companhia;

com admiração, aos meus pais, João e Maria de los Angeles;

pela inspiração, ao Marcelo, meu marido;

ao meu filho Henrique, meu incentivador.

Sobretudo, agradeço a Deus.

...recriar o paraíso agora para merecer
quem vem depois.

(O Sal da Terra, Beto Guedes e Ronaldo Bastos)

SOUZA, Maria Cláudia Rodriguez Correia Aranda de. **Sustentabilidade como Dever do Estado.** vias de efetivação. 2011. 109 f. Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2011.

RESUMO

O presente estudo tem por objeto o exame da construção da idéia de sustentabilidade e seu estabelecimento como princípio informador do Estado Ambiental e como dever estatal. O objetivo é delinear as vias de efetivação da sustentabilidade, identificando-as possíveis por intermédio da democracia participativa, que influi na atuação estatal e é manifesta na participação comunitária, em especial no âmbito dos Conselhos Municipais do Meio Ambiente. Inicia-se com a apresentação do caminho da afirmação da sustentabilidade, expondo-se como se deu sua incorporação ao sistema político internacional. De pronto aborda-se aspectos sobre a factibilidade do desenvolvimento sustentável, analisando a tensão interna do conceito, que abrange a função da economia de propiciar bem-estar e o quanto pode ser apropriado da natureza sem prejuízo da manutenção ou mesmo incremento do estoque de capital natural. Na parte intermediária do trabalho analisa-se os cenários de transformação do Estado, sob o enfoque dos processos de juridificação, alinhando-se em correspondência os modelos éticos que balizam a relação homem-natureza. Nesse sentido, aponta-se o Estado Liberal como cenário da certificação do antropocentrismo, que admite a natureza como objeto de domínio e exploração do homem. Ao Estado Social correlaciona-se a passagem para o biocentrismo. O modelo de governança do Estado Deliberativo surge como resposta à crise do Estado em meados do século XX. O ecocentrismo, então, é tomado como apto ao perfazimento de condições de acolher a proposta de uma postura estatal tendente a proteger o meio ambiente. Explana-se sobre a racionalidade ambiental, que conforma proposta da esquerda para a reconfiguração da relação homem-natureza. Discorre-se sobre os princípios estruturantes do Estado Ambiental. Na parte final do trabalho a exposição é centrada na questão da efetividade da sustentabilidade como dever do estado. Sob o viés da democracia participativa, discorre-se sobre a atuação estatal e a participação comunitária no âmbito dos Conselhos Municipais do Meio Ambiente. Em relação ao primeiro aspecto, destaca-se o exercício das funções estatais com limitação da discricionariedade. Em relação aos conselhos, que tendem a ambientar o exercício da democracia participativa, dá-se relevo aos aspectos legais da sua instituição e funcionamento, desdobrando-se a análise com abordagem dos princípios da subsidiariedade e da vedação ao retrocesso ambiental.

Palavras-chave: Estado. Meio ambiente. Sustentabilidade. Democracia. Efetividade.

SOUZA, Maria Cláudia Rodriguez Correia Aranda de Souza. **Sustainability as a State Obligation: routes of implementation.** 2011. 109 p. Dissertation (Master's degree in Business Law Program) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2011.

ABSTRACT

The objective of this study is to examine the construction of the sustainability idea and its establishment as an Environmental State governance principle and as a State obligation. The objective is to delineate sustainability routes of implementation, by characterizing them as possible/viable through a participative democracy, which affects state actions and is manifested through community participation, especially in the Local Environment Councils. It starts by presenting the route to sustainability affirmation, showing how its incorporation into the international politics system took place. First of all, it deals with aspects related to the viability of sustainable development by analyzing the internal tension within the concept, which involves the function of Economics to promote well-being, and how much it can take from nature without damaging the maintenance or increment of the natural capital stock. Then, State transformation scenes are analyzed under the light of juridical processes, aligning them with ethical models which gauge the relationship between man and nature. In this sense, the Liberal State is mentioned as the scenario for anthropocentric certification, which admits nature as the object of man's domination and exploration. The passage to biocentrism is correlated to the Social State. The Deliberative State governance model appears as the answer to the State crisis around the Twentieth Century. Thus, Ecocentrism is then seen as having all the conditions to accept the proposal for a new state attitude towards environment protection. Environmental rationality is explained, which complies with the leftist proposal to reshape the man-nature relationship, and Environmental State structuring principles are also discussed. Finally, the exposition is focused on the question of sustainability effectiveness as a State obligation. From the participative democracy standpoint, state actions and community participation are discussed in the scope of Local Environment Councils. In relation to the first aspect, state functions are highlighted with discretionary limitation. As for the councils, which tend to exercise the principle participative democracy, emphasis is given to the legal aspects of the institution and its operations, leading to an analysis of the main subsidiarity and environment setbacks principles.

Keywords: State. Environment. Sustainability. Democracy. Effectiveness.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 SUSTENTABILIDADE: PERSPECTIVA E ALCANCE DO CONCEITO	12
1.1 CONSTRUÇÃO DA NOÇÃO DE SUSTENTABILIDADE	13
1.2 INCORPORAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE NO SISTEMA POLÍTICO INTERNACIONAL	18
1.3 CONSOLIDAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE NA CONJUGAÇÃO DO PARADIGMA DE DESENVOLVIMENTO	22
1.4 FACTIBILIDADE DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	27
2 OS PARADIGMAS DE ESTADO E OS MODELOS ÉTICOS QUE BALIZAM A RELAÇÃO HOMEM-NATUREZA	34
2.1 JORNADAS DE JURIDIFICAÇÃO	37
2.2 ESTADO LIBERAL: CERTIFICAÇÃO DO ANTROPOCENTRISMO	42
2.3 ESTADO SOCIAL: ASPECTOS DA PASSAGEM PARA O BIOCENRISMO	46
2.4 ESTADO AMBIENTAL E ECOCENTRISMO	51
2.5 RACIONALIDADE AMBIENTAL: PERSPECTIVA CRÍTICA AO CAPITALISMO.....	58
2.6 PRINCÍPIOS ESTRUTURANTES DO ESTADO AMBIENTAL	63
3 EFETIVAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE	69
3.1 SOB UMA NOVA DEMOCRACIA	70
3.2 A ATUAÇÃO ESTATAL	77
3.3 PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA. CONSELHOS MUNICIPAIS DO MEIO AMBIENTE	86
3.3.1 Princípio da Subsidiariedade	92
3.3.2 Princípio da Vedação ao Retrocesso.....	96
CONCLUSÃO	99
REFERÊNCIAS	105

INTRODUÇÃO

A modernidade foi altamente impactante para a vida em sociedade. A par dos seus incontestes efeitos benéficos, sob a égide do liberalismo, provocou consequências sociais que tornaram a vida humana vulnerável em face da racionalidade do mercado, que tomou lugar da dimensão ética das relações.

Foi no contexto da modernidade que o advento da Revolução Industrial marcou a transformação drástica na forma de produção, sujeitando os indivíduos a duras condições de trabalho e usando a natureza como fonte de matéria prima, em uma perspectiva de inesgotabilidade dos seus recursos.

Explorada a natureza de forma desmedida, a sua degradação não tardou a mostrar efeitos nefastos, que implicaram em desastres ambientais, colocando o homem em condição suscetível em termos de sua existência, ficando sujeito aos resultados lesivos da poluição do ar e das águas e da destruição da biodiversidade do planeta. A relação do homem com a natureza configurou-se contraditória ao ponto de se tornar prejudicial à própria sobrevivência humana.

Esse quadro de vicissitudes se desenhou sob a ordem da racionalidade econômica. Em verdade, a influência da lógica do mercado foi tal que acabou por afastar a ética das relações humanas, ao retirar do homem a sua autonomia e condição crítica. Em matéria do meio ambiente, a racionalidade do mercado levou à sua usurpação pelo homem para alimentar o sistema produtivo, às custas de ele mesmo alhear-se do seu *ethos*.

No século XX, as barbáries da Segunda Guerra Mundial fizeram ver que o projeto da modernidade já não bastava suficiente. A racionalidade extremada virou irracionalidade e levou à desconsideração dos direitos humanos mais elementares, inclusive do então não completamente delineado direito ao meio ambiente. Evidente que esse cenário ensejava uma crítica à razão e assim ocorreu principalmente pelos pensadores da Escola de Frankfurt. Dos seus teóricos, Habermas, da segunda geração, mais otimista, vislumbra um novo projeto para a modernidade, em que se equilibre a colonização do mercado sobre o mundo da vida, devolvendo a espontaneidade necessária ao convívio social.

Para os problemas ambientais essa seria também uma solução, pois o redimensionamento do poder do mercado pode dar condições de recomposição à natureza.

Nesse contexto, emerge a noção de sustentabilidade em meados do século XX, pela inquietação de ambientalistas, estudiosos de várias áreas que percebem os sinais de desgaste da natureza devido ao modo de apropriação pelo homem. O enunciado da sustentabilidade, atrelado ao uso que se fez da natureza, traduz a condição daquilo que satisfaz as necessidades presentes sem comprometer a capacidade de as gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades. O tema logo assumiu importância, ganhando espaço no círculo científico e em seguida passando à agenda política internacional.

O presente estudo trata de examinar a construção da idéia de sustentabilidade e seu estabelecimento como princípio informador do Estado Ambiental e como dever estatal. O objetivo é delinear as vias de efetivação da sustentabilidade, identificando-as possíveis por intermédio da democracia participativa, que influi na atuação estatal e é manifesta na participação comunitária, em especial no âmbito dos Conselhos Municipais do Meio Ambiente.

O trabalho está estruturado em três partes. O primeiro capítulo é dedicado a delimitar o modo pelo qual se estabeleceu a noção de sustentabilidade. De início explana-se sobre as situações em que o termo foi cunhado. São mencionados autores cujas obras despertaram a comunidade científica e a opinião pública. Segue-se percorrendo o caminho da afirmação da ideia de sustentabilidade, expondo-se como se deu sua incorporação ao sistema político internacional a partir da paradigmática Conferência de Estocolmo, em junho de 1972. Nesse momento se dá importante passo para a juridicização da sustentabilidade, eis que de encontro como tal é esperado um compromisso com a internalização de acordos, vertidos em normas legais. Dessa etapa, que viria a se caracterizar como intermediária no percurso da afirmação da sustentabilidade como princípio, passa-se para a apresentação dos marcos pelos quais foi consolidada a noção de sustentabilidade. O primeiro segmento é finalizado com considerações acerca da factibilidade do desenvolvimento sustentável. Analisa-se a tensão interna que o conceito de desenvolvimento sustentável carrega, entre a função da economia de propiciar bem-estar e o quanto pode ser apropriado da natureza sem prejuízo da manutenção ou mesmo incremento do estoque de capital natural.

No segundo capítulo, cuida-se de analisar os cenários de transformação do Estado nos quais se desenvolveu a ideia de sustentabilidade que informa o Estado Ambiental, alinhando-se o correspondente modelo ético que baliza

a relação homem-natureza. Nesse intuito, abre-se o trecho com considerações o processos de juridificação. Em seguida passa-se a discorrer sobre o estabelecimento do Estado Liberal e a certificação do antropocentrismo, que busca justificar a natureza como objeto de domínio e exploração do homem. As transformações político-sociais correm com a história e advém o Estado Social em resposta diametral ao liberalismo. A esse novo paradigma pode-se associar a adoção do modelo ético do biocentrismo, que acabaria por perdurar para além do estado interventor. Renovada a crise do Estado, outro modelo de governança se faz necessário. Vislumbra-se o estabelecimento do Estado Deliberativo, que se mostra em condições de acolher a proposta de uma postura estatal tendente a proteger o meio ambiente. O Estado Ambiental, informado que é pela sustentabilidade, é um anseio pela sobrevivência da vida humana, que se situa no bojo da natureza. Com isso identifica-se o ecocentrismo. Explana-se nesta levada acerca da racionalidade ambiental, uma proposta da esquerda. Encerra-se o capítulo com considerações sobre os princípios estruturantes do Estado Ambiental.

O terceiro capítulo contempla a parte final do trabalho, sendo a exposição centrada na questão da efetivação da sustentabilidade. Enfoca-se de início a via da democracia participativa. Aborda-se a atuação estatal, mediante o exame do exercício das suas funções executiva, legislativa e jurisdicional sob a limitação da discricionariedade. Alcança-se o termo final do trabalho, expondo-se sobre a participação comunitária como via de efetivação da sustentabilidade. Culmina-se tratando participação comunitária, com enfoque na atuação dos conselhos municipais do meio ambiente, que tendem a ambientar a prática da democracia participativa, trata-se dos aspectos legais da sua instituição e funcionamento, desdobrando-se a análise com abordagem dos princípios da subsidiariedade e da vedação ao retrocesso ambiental.

1 SUSTENTABILIDADE: PERSPECTIVA E ALCANCE DO CONCEITO

A referência à sustentabilidade nos dias atuais permeia as falas oficiais e a linguagem comum, com a pretensão de agregar valor aos discursos e ações. São muitas as acepções em que o termo sustentabilidade é empregado, verificando-se certo automatismo, que sugere falta de compromisso com a efetivação concreta da virtude que sua significação carrega.

A construção do conteúdo da sustentabilidade comporta aspectos conformados às ciências naturais e sociais, não se deixando de encontrar referências no campo das ciências exatas. Desde já se pode afirmar incontestemente que a concepção de sustentabilidade é produto de associação de perspectivas de várias áreas do conhecimento.

A sustentabilidade é, pois, um conceito sistêmico, relacionado com a continuidade dos aspectos econômicos, sociais, culturais e ambientais da humanidade para as presentes e futuras gerações. Refere-se ao atributo que qualifica a ação (de ordem econômica, social ou cultural) harmonizada com a natureza. É dita sustentável a ação ecologicamente correta, economicamente viável, socialmente justa e culturalmente aceita¹.

Nesse contexto o termo “sustentabilidade” é apropriado à designação desse “pensar”. Uma análise etimológica em viés coloquial aponta que “sustentabilidade” é a qualidade daquilo que é sustentável, do que seja passível de sustentação, manutenção, conservação. Aprofundando-se mais, a origem do radical “sustentável” advém do latim “*sustinere*”, da combinação de “*sub*” (abaixo) e “*tenere*” (segurar, agarrar), significando daí aguentar, apoiar, suportar, sustentar.

A partir de matrizes de significação e mais o que foi agregado pelo uso reiterado, sustentabilidade refere-se à condição que permite a permanência (pela reprodução), por um longo prazo adiante, alcançando várias gerações.

Sua significação foi forjada à base da contribuição da veia crítica de estudiosos de vertentes diversas, com o propósito comum de compreender a relação homem-natureza e delinear propostas para efetivação da segurança ambiental.

¹ BANNWART JÚNIOR, Clodomiro José; SOUZA, Maria Cláudia Rodriguez Correia Aranda de. *A sustentabilidade empresarial no ethos pós-convencional*. In Anais do XIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, realizado em Florianópolis, de 13 a 16 de outubro de 2010. Disponível em <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/florianopolis/Integra.pdf>. Acesso em 20.09.11

Esse objetivo emergiu da constatação da ocorrência, primeiro de forma fragmentada e depois, sem demora, globalmente, da ocorrência, senão causação pela ação do próprio homem, de uma crise ambiental que evidenciou a vulnerabilidade humana diante da força da natureza.

Por envolver a conjugação de perspectivas diversas em teia complexa, a construção do conceito de sustentabilidade é um processo permanente com aplicação de inúmeras variáveis. Sua compleição envolve o debate político tendente a definir a disputa entre o mercado e o Estado interventor quanto a qual dos dois é capaz de conceder condições hábeis a propiciar maior amplitude da preservação ambiental aliada ao desenvolvimento material das sociedades contemporâneas.

Nesse sentido, Leonardo Boff salienta que: “A questão não é de mais desenvolvimento, mas de política: buscar caminhos que, por um lado, vão demonstrando a lógica capitalista [...] e, por outro, vão criando alternativas mais benfazezas para a Terra e para a Humanidade, quer dizer, mais sustentáveis”².

1.1 CONSTRUÇÃO DA NOÇÃO DE SUSTENTABILIDADE

A percepção do que veio a ser a sustentabilidade não ocorreu de uma só vez. Aliás, o conteúdo da sustentabilidade está em constante processo de preenchimento, recebendo influxos pelo aprimoramento do conhecimento técnico. Contudo, já nos anos 20 do século XX houve delineamentos iniciais. EHLERS³ refere especificamente às propostas de alternativas à agricultura moderna, considerada não sustentável, como biodinâmica, orgânica, biológica e natural.

As problematizações mais específicas do meio ambiente no contexto de que se trata ocorreram na década de 50, em escala regional e nacional nos países do Norte, chamados de primeiro mundo⁴.

² BOFF, Leonardo. *Responder Florindo. Da crise da civilização a uma revolução radicalmente humana*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004, p. 81.

³ EHLERS, Eduardo (1996). *Agricultura Sustentável. Origens e Perspectivas de um Novo Paradigma*. São Paulo: Livros da Terra. Apud PARESCHI, Ana Carolina Cambeses. *Projetismo e Desenvolvimento Sustentável: O Caso dos Pequenos Projetos*. In Hileia: Revista de Direito Ambiental da Amazônia. ano. 2, n.º 2. Manaus: Edições Governo do Estado do Amazonas / Secretaria de Estado da Cultura / Universidade do Estado do Amazonas, 2004. Disponível em <http://www.pos.uea.edu.br/data/direitoambiental/hileia/2004/2.pdf>. Acesso em 24.09.2011.

⁴ VIOLA, Eduardo J.; LEIS, HECTOR R. *Desordem global da biosfera e nova ordem internacional: o papel organizador do ecologismo*. IN Lua Nova – Revista de Cultura e Política. Nº 20, maio 90, p. 151.

De forma contundente, o debate sobre sustentabilidade se firmou na década de 1960 para nunca mais deixar a pauta mundial. Nessa época a questão ambiental aflorou nos círculos críticos, ganhou notoriedade e desconfortou os maiores do setor industrial, por meio de sucessivos estudos e publicações, tomando lugar também nas recém criadas organizações não governamentais de espectro ambiental, como a *World Wide Fund for Nature (WWF)*, fundada na Suíça em 1961.

O que se seguiu foi um forte processo de avaliação crítica do modelo de desenvolvimento adotado na era pós-moderna, com relevo após a Segunda Guerra Mundial, na segunda metade do século XX, com base no ideal de consumo e crescimento econômico acelerado, que se afigurou absolutamente insustentável, incapaz de fazer-se corresponder ao processo de reequilíbrio da natureza, “matéria-prima de todas as coisas”.

No marco da inauguração da discussão teórica da sustentabilidade destaca-se a publicação, em 1962, de *Primavera Silenciosa (Silent Spring)*, de Rachel Carson⁵, bióloga americana que levou ao conhecimento do grande público o problema do desequilíbrio ambiental gerado pelo uso indiscriminado de agrotóxicos e pesticidas nas lavouras norte-americanas, provocando o desaparecimento dos pássaros⁶. Carson apontou os efeitos nefastos à saúde humana causado pelo DDT, além de observar a exterminação de espécies de pássaros causando desequilíbrio ecológico. A sua obra é considerada impulsionadora do movimento mundial em prol do meio ambiente, instaurando discussão que, além de inquietar a opinião pública norte-americana, ocasionou o estabelecimento de política de proteção ambiental específica, ainda que sob o protesto da influente indústria química.

James Lovelock é apontado como precursor da ideia de sustentabilidade planetária, tendo estabelecido na sua teoria *Hipótese de Gaia*⁷, de 1969, a Terra como um superorganismo com comportamento sistêmico, que cria e recria as condições para sua própria existência. O ponto de partida doravante é a

⁵ CARSON, Rachel. *Silent Spring*. New York: Crest Book, 1964.

⁶ O caso dizia respeito à problemática da aplicação de Dicloro-difenil-tricloroetano (DDT), pesticida para combate de mosquitos causadores de malária e tifo. Foi sintetizado em 1874 e muito usado após a segunda Guerra Mundial. O químico suíço Paul Hermann Müller foi agraciado com o Prêmio Nobel de Medicina de 1948 por ter descoberto as propriedades do DDT contra insetos artrópodes. Altamente eficiente para os fins visados, a longo prazo o DDT é prejudicial à saúde humana, podendo implicar câncer. Nos EUA e outros países, o DDT foi proibido já em década de 1970. No Brasil somente com a Lei nº. 11.936 de 14 de maio de 2009, é que se proibiu a fabricação, importação, exportação, manutenção em estoque, comercialização e uso do DDT.

⁷ LOVELOCK, James Ephraim. *A vingança de gaia*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2006.

ideia de que o planeta não é o meio ambiente da vida, mas parte da própria vida. Aqui um indicativo do fundamento que levaria à superação do modelo ético do biocentrismo pelo paradigma do ecocentrismo.

A efervescência do movimento da contracultura na década de 1960 e início dos anos 70, com sua postura de mobilização e contestação social, principalmente dentre a juventude, acentuou a visão de vida em comunhão com a natureza, criticando o consumismo adotado como estilo de vida no pós-guerra. Importante considerar que o momento histórico que se situa o início do processo de solidificação da ideia de sustentabilidade, que invocava uma mudança de atitude do homem perante a natureza, era bastante propício aos movimentos reformadores e contestadores. Isso porque se vivia a constatação de que o modelo do Estado Social naufragara, mostrando-se ineficiente para atender as demandas geradas pela sua própria estrutura e funcionamento. Ademais, tornavam-se patentes os efeitos devassos causados pela era da industrialização, que foi o legado do precedente Estado Liberal.

Se nos séculos XIX e XX, a utopia liberal da modernização identificava a preocupação ambiental como atraso e obstáculo do desenvolvimento, o cenário dos anos sessenta foi propício para uma transformação político-social, mudando a relação homem-natureza. Iniciou-se a revisão do que seria o desenvolvimento, entendido na sua curta acepção de progresso. Contou-se com a atenção da ciência e do sentimento propagado pelos movimentos sociais, no sentido da crescente conscientização da escassez dos recursos naturais e da necessidade de mudança de atitude do homem perante o meio ambiente. Contudo, não houve assimilação plena do tema da sustentabilidade.

Ferreira⁸ atribui a condição anterior, à influência da hegemonia norte-americana, que se mantinha orientada pelo mito do crescimento ilimitado, de influência liberal. Por outro lado, as vertentes de esquerda, influenciadas pelo marxismo, também não se atentaram à problemática ambiental, visto que consideravam essa temática como um desvio das questões do humanismo, pois que partilhavam da mesma ideia de progresso cultivada pelos liberais.

⁸ FERREIRA, Leila da Costa e VIOLA, Eduardo (Org.). *Incertezas de sustentabilidade na globalização*. 2ª tiragem, Campinas: Editora da UNICAMP, 1996, p. 191-193.

A tomada de consciência pela sustentabilidade, ainda que em círculos mais restritos, surgiu com maior profundidade e agudeza teórica a partir do clima cultural instaurado nos anos de 1960.

[...] os novos movimentos sociais, a contracultura, a crítica radical ao industrialismo e ao armamentismo marcaram uma mudança drástica no clima cultural e universitário em várias partes do planeta acentuando a necessidade de se investigar a problemática ambiental. A preocupação inicial concentrou-se nos aspectos conservacionistas da questão ambiental, mas, gradualmente, foi ganhando novos contornos; nos anos de 1960, através da crescente preocupação com a contaminação ambiental produzida pela produção industrial e agrícola e, a partir de 1973, através da crise energética pela alta dos preços do petróleo. Essa crise energética coincidiu com o lançamento, pelo Clube de Roma, do Relatório Limites do Crescimento (Meadows, 1972), que alertava de forma tempestuosa para a possibilidade do esgotamento dos recursos naturais e de uma catástrofe ambiental planetária, caso se mantivessem constantes as expectativas de crescimento econômico⁹.

As críticas ao sistema de produção se avolumaram em perspectivas diversas, mas convergentes na questão ambiental. Nessa linha também a publicação, em 1973, de E. F. Schumacher, *Small is beautiful* apresentava uma visão crítica da “insustentabilidade do modelo produtivo da sociedade industrial baseado que está em pressupostos destrutivos de sua própria base de recursos (não só materiais, mas humanos, intelectuais, morais éticos, criativos, belos etc.)”¹⁰. Refutando o gigantismo propugnado como aliado do desenvolvimento, a proposta do autor era de um modelo de sustentabilidade em pequena escala ou circumspecta à comunidade. Em outro momento se chamaria a isso de “localismo”.

São numerosos os exemplos de disseminação da crítica ao sistema e das propostas de solução, que se concentraram na ideia da sustentabilidade, tanto que sensibilizaram o sistema político internacional.

Segundo Viola e Leis¹¹, na década de 70 a problematização do meio ambiente começou a mudar desde a escala regional-nacional para a escala planetária, passando a ser generalizado o uso do conceito de biosfera entre os cientistas e técnicos.

⁹ FERREIRA e VIOLA, 1996, p. 192-193.

¹⁰ PARESCHI, Ana Carolina Cambeses. *Projetismo e Desenvolvimento Sustentável: O Caso dos Pequenos Projetos*. In Hiléia: Revista de Direito Ambiental da Amazônia. ano. 2, n.º 2. Manaus: Edições Governo do Estado do Amazonas / Secretaria de Estado da Cultura / Universidade do Estado do Amazonas, 2004. Disponível em <http://www.pos.uea.edu.br/data/direitoambiental/hileia/2004/2.pdf>. Acesso em 24.09.2011.

¹¹ VIOLA e LEIS, 1990, p. 151.

Os mesmo autores referem à crise ambiental e à instauração da “insustentabilidade”, que leva à “desordem global da biosfera”, como consequência do crescimento populacional e da explosão do consumismo. Explicam que a demanda por produção de bens tem sido cada vez maior para atender mais e mais pessoas que almejam alcançar um nível de consumo que extrapola o necessário para satisfação das necessidades materiais básicas, e muitas vezes se espelha em padrões exógenos. O estilo de vida propagado como ideal a partir dos meados do século XX “impõe uma pressão grosseiramente desproporcionada sobre o ecossistema planetário”. Em tal nível, muito devido à mundialização da comunicação de massas, o consumo é predatório em relação à natureza, sendo adotado como eixo da concepção materialista da vida e se transformado na ideologia dominante da humanidade na segunda metade do século XX”¹².

No pós-guerra, a legitimidade dos estados-nações foi atrelada ao crescimento econômico. Nessa perspectiva e sob o pressuposto da infinitude dos recursos naturais (base material do crescimento), não houve freio para a explosão do consumo. Como consequência, aumentou a demanda por energia, que vem senão da natureza. Por isso a crise ambiental é também chamada de crise da energia, marcando a passagem para o século XXI.

Ainda observam Viola e Leis observam que

Essa posição hiperdesenvolvimentivista está baseada num sistema de valores maciçamente materialista: supõe que o objetivo da vida humana está na acumulação desceite de bens materiais – o que implica em um consumo progressivo de energia; valoriza-se em grau extremo a capacidade da espécie humana de construir um nicho artificial; supõe-se que o desenvolvimento tecnológico tem uma dimensão intrinsecamente positiva e que a própria tecnologia é capaz de corrigir infinitamente os desequilíbrios criados pela atividade humana¹³.

Contudo, há de se considerar que o avanço tecnológico não salvaguarda por si só a natureza; tem que ser dirigido para esse fim. Se não for balizado por critérios éticos, pode servir também a metas contrárias à proteção ambiental, empregado como instrumento predatório, haja vista as tecnologias imediatistas para maior produção alimentar, entre outros exemplos.

¹² VIOLA e LEIS, 1990, p. 148.

¹³ VIOLA e LEIS, 1990, p. 148.

1.2 INCORPORAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE SISTEMA POLÍTICO INTERNACIONAL

A instauração da discussão sobre sustentabilidade nos círculos científico e social de contestação provocou a inquietação dos governos nacionais que certificaram as teses de revisão de postura frente ao meio ambiente.

Com a paradigmática Conferência Internacional do Meio Ambiente Humano, promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU), em de 5¹⁴ a 16 de junho de 1972, em Estocolmo, Suécia, a temática ambiental adentrou inarredavelmente o sistema político internacional.

A idealização da Conferência deu-se a partir do Relatório intitulado *Os Limites do Crescimento*, elaborado a pedido do Clube de Roma, organização de natureza privada fundada em 1968, agregando personalidades da comunidade científica, acadêmica, política, empresarial, financeira, religiosa e cultural, com o fim de debater uma gama de temas relacionados com o meio ambiente e o desenvolvimento, abarcando assuntos de política e economia, inclusive em nível internacional.

Conhecido também por Relatório Meadows, em alusão à sua organizadora, Donella Meadows, o relatório, de 1972, apontou, a partir de modelos matemáticos do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT)¹⁵, a conclusão de que o Planeta Terra não suportaria em termos de recursos naturais o crescimento populacional, apesar do avanço tecnológico. Problemas relativos à energia, poluição, saneamento, saúde deveriam ser solucionados a toque de urgência.

Também serviu de condutor para a realização da Conferência de Estocolmo o documento intitulado *Only one earth: the care and maintenance of a small planet*, produzido pela ONU, corroborando a maior parte das conclusões do Relatório do Clube de Roma.

A reunião, com a participação¹⁶ de 113 países e cerca de 400 organismos governamentais e não governamentais, objetivou, então, avaliar as relações da sociedade e natureza, debatendo a questão do controle populacional e

¹⁴ O dia do início dos trabalhos da Conferência, 5 de junho, foi oficializado pela ONU como o "Dia Mundial do Meio Ambiente".

¹⁵ Em uma estrutura neomalthusiana, uma releitura da teoria de Thomas Robert Malthus, do século XVIII, adotada no pós Segunda Guerra, pela qual o crescimento populacional geraria mais pobreza e subdesenvolvimento.

¹⁶ Realizada no auge da Guerra Fria, os países socialistas ligados à extinta União Soviética, expressando solidariedade à Alemanha Oriental, cuja participação foi vetada pela ONU, não compareceram à conferência.

da necessidade de redução do crescimento econômico, buscando delinear um modo de cooperação internacional para fazer frente aos problemas ambientais que se tornavam enormes complicadores para as gestões nacionais, tanto no aspecto político quanto econômico. O ensejo da convocação da reunião já denotava que estava assumida a condição do homem, na sua perspectiva desvirtuada da infinitude dos recursos naturais, como causador das reações adversas da natureza. Secas, extinção de espécies, alteração do regime de águas, má qualidade do ar, falta de água potável, aquecimento, entre outros, que aplacam as condições de produção de alimentos e tornam vulnerável a saúde e o bem-estar. De alguma forma esses eventos eram atribuídos em sua origem à ação humana.

À margem do propósito central de construção de um acordo supranacional, os debates evidenciaram o confronto entre dois blocos de países, com posições antagônicas radicais. A questão ambiental transmutou-se para uma questão de ordem estritamente político-econômica. Os países desenvolvidos, a maioria situada no hemisfério Norte, firmaram posição pelo “desenvolvimento zero”, aderindo a proposição dos documentos inspiradores da conferência. Os ambientalistas, com maior evidência à organização do Greenpeace, também se posicionaram nessa linha. Em maior número (77 dentre 113), os países subdesenvolvidos, do Sul, cuja base econômica se concentrava na industrialização, defendiam o “desenvolvimento a qualquer custo”, e refutaram os documentos bases da reunião, considerando-os fomentadores da subordinação internacional dos países subdesenvolvidos aos países desenvolvidos.

Nesse confronto de forças, muito esforço se despendeu para a solução do impasse, que só foi superado à base da negociação de cláusulas para resguardar a soberania dos países em desenvolvimento em relação a seus territórios e recursos naturais e quanto à liberdade para buscar o desenvolvimento. O Brasil fez parte desse bloco.

A representação brasileira desempenhou papel de liderança, conforme observam Viola e Reis¹⁷. Contudo, o fez na contramão da causa ambiental, assumindo postura desenvolvimentista sob os argumentos de que “a principal poluição era a miséria” e de “desenvolver primeiro e pagar os custos da

¹⁷ VIOLA e LEIS, 1990, p. 145-178.

poluição mais tarde”. Dias salienta o ambiente antidemocrático e desenvolvimentista do Brasil à época da Conferência de Estocolmo:

Para espanto do mundo, representantes do Brasil pedem poluição, dizendo que o país não se importaria em pagar o preço da degradação ambiental desde que o resultado fosse o aumento do PNB (Produto Nacional Bruto). Um cartaz anuncia: “Bem vindos à poluição, estamos abertos para ela. O Brasil é um país que não tem restrições. Temos várias cidades que receberiam de braços abertos a sua poluição, porque o que nós queremos são empregos, são dólares para o nosso desenvolvimento”¹⁸.

Essa era a visão da maioria dos países subdesenvolvidos, que viam no inchaço do Estado Social tardio a possibilidade de acabar com a pobreza que era vista como a causa dos problemas ambientais. Entretanto o desenvolvimento era prioridade a qualquer custo, mesmo que o preço fosse a degradação da natureza, para fomentar a industrialização na curta visão dos governantes da época. Em verdade, os países subdesenvolvidos procuravam ter a mesma chance do que entendiam ser o desenvolvimento, percorrendo a mesma via do bloco desenvolvido, sem atentar que os tempos e condições particulares de cada qual não eram os mesmos.

Dessa discussão distinguiram-se três formas de relação social com a natureza. A mais avassaladora e assumida na ocasião pelo governo brasileiro, o desenvolvimentismo prega o crescimento econômico a qualquer custo, não calculando os danos ambientais e os riscos de depauperamento dos recursos naturais. Extremista ao contrário, o preservacionismo defende uma natureza intocada, protegida integralmente. Essa corrente teve origem justamente nos Estados Unidos do século XIX, grande potência poluidora do século XX, resultando na criação dos parques nacionais Yellowstone, em 1872 e Sequoia, em 1980, entre outros. Em uma posição meridiana, o conservacionismo admite uma forma racional e eficiente de exploração da natureza e mais se coaduna com a sustentabilidade.

Foi em clima de polarização, tornada ainda mais patente a desigualdade e a conflituosidade de interesses em nível mundial, que aconteceu a Conferência de Estocolmo. Muito embora, sob certo aspecto, não tenha sido completamente exitosa no seu fim precípua, a Conferência, já por sua convocação, é verdadeiro marco da tomada de consciência mundial.

¹⁸ DIAS, Genebaldo Freire. *Educação ambiental: princípios e práticas*. 8ª ed., Gaia, São Paulo, 2003, p. 36.

Um documento histórico foi produzido, apesar de ter cunho pouco prático, mostrando-se mais de ordem compromissória. Estruturada sob a forma de carta de princípios, a “Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano”, acabou por abrigar a concordância dos países desenvolvidos em transferir tecnologia e dar apoio financeiro aos países que assumam a ação de medidas ambientais. De outro lado, comporta uma contradição que a desalinha do objetivo e princípios da conferência: considera a conquista do desenvolvimento econômico uma meta tão prioritária quanto a preservação do meio ambiente. Em verdade, se travou uma luta discursiva para estabelecer a significação do desenvolvimento, envolvendo forças políticas e econômicas.

Essa contradição foi traduzida sob outra perspectiva, vislumbrando os analistas um enfoque “ecodesenvolvimentista”, assim como primeiro referiu já no ano seguinte Maurice Strong, Secretário Geral da Conferência, e depois tematizou Ignacy Sachs. Daí a leitura de que o texto tem a virtude de superar a disputa, ou o dilema, entre o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental, não pendendo para os sofismas de que onde há desenvolvimento não há preservação do meio ambiente e se há preservação não há desenvolvimento. Fixa o entendimento de que o problema ambiental é um subproduto de um padrão de desenvolvimento e de que o processo de desenvolvimento somente se tornará possível pelo equacionamento do trinômio eficiência econômica, equidade social e equilíbrio ecológico¹⁹.

Um resultado concreto e significativo da Conferência de Estocolmo foi a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que se consolidou como a primeira agência ambiental global, sendo responsável pela promoção de ações internacionais e nacionais relacionadas à proteção do meio ambiente.

Em todos os seus nuances a Conferência de Estocolmo foi um importante acontecimento cujo avanço está na sensibilização da sociedade mundial frente aos problemas ambientais que colocam em risco a sobrevivência da humanidade. Ainda que não tenha propalado o termo sustentabilidade de viva voz, ou a sua noção mesma, todos os seus elementos se fizeram presentes e permearam

¹⁹ CARVALHO, Paulo G.M. *Meio ambiente e políticas públicas – a atuação da FEEMA no controle da poluição industrial*, Campinas, UNICAMP, 1987. Disponível em <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000075092>. Acesso em 03.10.11.

as ideias virtuosas que foram afirmadas. A Conferência deu amplitude ilimitada à discussão ambiental, angariando muitos adeptos e somando uns poucos contrários. Descerrou uma etapa revisora dos valores sociais e culturais temperados pela ecologia. Especialmente apontou os aspectos negativos, quando não nefastos, do modelo econômico de desenvolvimento praticado pelas nações, impingindo sua correção com a inclusão da perspectiva ambiental. Sobretudo, se afigurou como indicativo primordial da disposição para juridicizar o tema ambiental, eis que de encontro como tal sobressai o compromisso com a internalização de acordos, vertidos em normas legais. Nesse passo, a emergência da juridicização do tema ambiental é proveniente dos impasses da sociedade industrializada e de uma nova percepção de governança.

1.3 CONSOLIDAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE PELA CONJUGAÇÃO AO PARADIGMA DE DESENVOLVIMENTO

Os efeitos da Conferência de Estocolmo se espalharam rápida e volumosamente. Não cessaram as reflexões sobre o problema ambiental e pouco a pouco os temas ambientais foram sendo inseridos nos programas de governo e nas agendas internacionais, com mais ou menos facilidade, em correspondência ao bloco de adesão durante a reunião.

O ano de 1974 foi o marco histórico para instalação de uma nova ordem econômica internacional, pela Assembléia Geral da ONU, sob demanda do chamado grupo dos 77, formado pelos países não desenvolvidos. Vários documentos²⁰ estabeleceram diretrizes, que em sua conjuntura, visavam equalizar o poder nas relações econômicas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Um objetivo específico disse respeito distribuição justa dos recursos naturais e econômicos. Nesse sentido, entre outros princípios, foram firmados: soberania dos Estados em relação à gestão dos seus recursos naturais e econômicos, cooperação internacional fundada na equidade, direito dos povos à autodeterminação, participação igualitária de todos os países na busca de soluções para os problemas do planeta e a prioridade de se reconhecer, em favor dos países em

²⁰ *Declaração de Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Mundial, Plano de Ação para o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Mundial e Carta de Direitos e Deveres dos Estados.*

desenvolvimento ou geograficamente desfavorecidos, um regramento jurídico de desigualdade compensatória²¹.

A nova ordem econômica sinalizou na direção do reconhecimento do direito ao desenvolvimento, que mais tarde, em 1986, viria a ser formalizado como direito humano no bojo da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento que, no artigo primeiro afirma o direito ao desenvolvimento como:

Um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados²².

Ao lado do empenho por ver assegurado o desenvolvimento, continuava o trabalho pró-meio ambiente, que cuidava para que houvesse adequação do desenvolvimento à sustentabilidade.

Pode-se mencionar o notório trabalho de Fritjof Capra, físico austríaco disseminador da educação ambiental, que no início dos anos 80 publica *Ponto de Mutação*²³, divulgando uma visão sistêmica, múltipla e relacional da vida, inspirada no I-Ching que preceitua "ao término de um período de decadência sobrevém o ponto de mutação". A ideia central, assentada na física moderna e na espiritualidade propalada pelas filosofias e pensamentos orientais, é de que a superação dos problemas que cercam o mundo é possível assumindo-se a perspectiva de que o todo resulta da interação das partes. Nestes termos, a natureza existe a partir da dinâmica total e interdependente de seus elementos, que vistos isoladamente não refletem a realidade do todo maior. Fritjof propaga que a introdução do conceito de sustentabilidade foi feita nos anos 80 pelo ambientalista Lester Brown, nos relatórios "sobre o estado do mundo" produzidos pelo Worldwatch Institute, sob seu comando, referindo-se à sociedade sustentável como aquela que é capaz de satisfazer suas necessidades sem comprometer a sobrevivência das gerações futuras.

²¹ CARDIA, Fernando Antonio Amaral. *Uma breve introdução à questão do desenvolvimento como tema de direito internacional*. In: AMARAL Jr., Alberto (org.) *Direito Internacional e Desenvolvimento*. São Paulo: Manole, 2005. p. 57.

²² Organização das Nações Unidas. *Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento*. 1986.

Disponível em <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/spovos/lex170a.htm>. Acesso em 30.09.11

²³ CAPRA, Fritjof. *Ponto de mutação*. 19ª ed., São Paulo: Cultrix, 1998.

Por outro lado, prevalece pacificamente, e assim ganhou dimensão mundial, a noção de sustentabilidade que se depreende da definição de desenvolvimento sustentável emanada da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, no Relatório *Nosso Futuro Comum*, de 1987, também conhecido como, em alusão à sua Presidente, Gro Harlem Brundtland, ex-primeira ministra da Noruega. Essa Comissão foi criada em 1983, como providência após avaliação dos dez anos da Conferência de Estocolmo, e contou com representações de vinte e um governos, líderes empresariais e representantes da sociedade, promovendo audiências públicas em todo o mundo durante três anos, tanto em regiões desenvolvidas quanto em desenvolvimento.

O conceito de desenvolvimento sustentável foi, pois, posto como aquele que “satisfaz as necessidades da geração presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras para satisfazer suas próprias necessidades”²⁴.

Marcos Nobre considera esse conceito e, principalmente, os objetivos enunciados pretendidos com a sua implementação, como "projeto de institucionalização da problemática ambiental", com duas etapas estratégicas nítidas: “elevantar a problemática ambiental ao primeiro plano da agenda política internacional e fazer com que as preocupações ambientais penetrem a formulação e implementação de políticas públicas em todos os níveis nos Estados nacionais e nos órgãos multilaterais e de caráter supranacional”²⁵.

O *Informe Brundtland* configura a primeira etapa cumprida para incutir a noção de sustentabilidade pela inserção da ideia no topo da agenda política internacional. Do próprio relatório se extrai do detalhamento da segunda etapa: “aumentar o nível de conscientização dos governos, agências de auxílio e outras que se ocupam com o desenvolvimento quanto à necessidade de integrar considerações ambientais no planejamento e nas tomadas de decisão econômicas em todos os níveis”²⁶. Seu cumprimento ficou postergado para outro momento, conforme Nobre, a Conferência Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada pela ONU no Rio de Janeiro em 1992 (Rio-92). É possível avaliar que essa

²⁴ Organização das Nações Unidas – Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Relatório Brundtland – Nosso Futuro Comum*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1988.

²⁵ NOBRE, Marcos. *Desenvolvimento sustentado e problemática ambiental*. In Lua Nova, nº 47, São Paulo, Agosto 1999. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451999000200008&lng=en&nrm=iso. Acesso em 25.08.10.

²⁶ NOBRE, 1999.

etapa tem cunho permanente, sendo as ações estratégicas para o seu alcance reestruturadas a cada rodada de negociações em cúpulas, conferências, convenções.

Também se observa que o conceito da ONU de desenvolvimento sustentável representa um freio na corrida desenvolvimentista que os países subdesenvolvidos e em desenvolvimento querem vencer. Sob outro viés, a conjugação desenvolvimento e sustentabilidade é evidente crítica ao modelo desenvolvimentista “adotado pelos países industrializados e reproduzidos nas ações estratégicas de produção capitalista por intermédio do abusivo uso dos recursos naturais sem considerar a capacidade de recomposição dos ecossistemas”²⁷. De todo, sem adesão a qualquer das perspectivas, a ideia que parecer permear a questão é que a sustentabilidade é pressuposto do direito ao desenvolvimento. Sem esse atributo não haveria desenvolvimento virtuoso, que seria alcançado pela expansão do bem-estar pelo crescimento econômico mediante uma apropriação equilibrada da natureza.

Cristiane Derani observa que “as raízes dessa expressão [desenvolvimento sustentável] estão na constatação da impossibilidade de continuidade do desenvolvimento econômico, nos moldes até então empreendidos, por causarem um acelerado e, muitas vezes, irreversível declínio dos recursos naturais”²⁸.

Com a agregação da sustentabilidade ao desenvolvimento, propugna-se por um novo paradigma de desenvolvimento, com readequação dos padrões de produção e consumo. Há necessidade de atualização da relação *ser humano-meio ambiente*, no âmbito de um modelo de desenvolvimento conciliatório entre as questões sociais e ambientais²⁹.

Daí em diante, a ideia de sustentabilidade foi sendo desenvolvida em torno desse eixo afirmado pela ONU. Mas de longe não é hegemônica. Muito embora venha sendo reafirmada na comunidade internacional e componha os programas dos governos nacionais, representa um entrave para certa parcela do setor econômico, que entende a sustentabilidade como um impedimento à reprodução material com base na natureza.

²⁷ BANNWART JÚNIOR e SOUZA, 2010.

²⁸ DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 2008, p. 112.

²⁹ BANNWART JÚNIOR. E SOUZA. 2010.

Na seara supranacional, a ONU continua promovendo eventos de discussão do desenvolvimento e meio ambiente, expedindo documentos e propugnando por ações e cumprimento de compromissos por seus Estados-membros no sentido da efetivação da sustentabilidade planetária, pela prevenção ou neutralização dos impactos ambientais globais. Releva mencionar expressamente devido à importância e alcance: Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – ECO-92, no Rio de Janeiro (1992); Cúpula do Clima e Aquecimento Global – COP 3, em Kyoto, no Japão (1997); Convenção de Desertificação, em Olinda (1999); Cúpula do Clima e Aquecimento Global, em Haia, Holanda (2000); Cúpula do Clima e Aquecimento Global, em Bonn, Alemanha (2001); Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável – RIO+10, em Johannesburgo, África do Sul (2002) e a Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas – COP 16, em Copenhague Dinamarca (2009).

A ECO-92, contou com presença maciça, ante o comparecimento de representações de 172 países. Na pauta, o desenvolvimento sustentável especificamente. Seu resultado emblemático foi a assinatura da chamada *Agenda 21*, consistente em um plano de ação com metas para a melhoria das condições ambientais do planeta, além da programação do que viriam a ser as reuniões de Kyoto (Cúpula do Clima e Aquecimento Global – 1997) e Olinda (Convenção da Desertificação – 1999).

No contexto histórico da época, Nobre avalia que a Conferência do Rio de Janeiro

foi o ponto máximo do projeto de institucionalização da problemática ambiental. Trata-se, portanto, de um importante ponto de inflexão, já que não apenas se institucionalizou a problemática ambiental, como também foram definidas as bases da institucionalização, vale dizer, foram estabelecidos os termos em que se deveria dar a institucionalização. Esta primeira definição das amarras institucionais não significa o fim da luta pela atribuição de sentido ao DS; mas indica a partir daquele momento não apenas onde se dá o conflito, mas igualmente quais os seus termos³⁰.

Em Kyoto, foi elaborado o denominado *Protocolo de Kyoto*, tratando da redução da emissão de gases poluentes, responsáveis pelo aumento da temperatura global e pelo efeito estufa. Sua regulamentação se deu em Bonn (2001), com a participação de 178 países. Altamente controverso, o Protocolo de

³⁰ NOBRE, 1999.

Kyoto sofreu abrandamento das metas e não contou, por motivos de ordem econômica, com a ratificação do Japão, Rússia e Estados Unidos, este responsável por um quarto das emissões de carbono de todo o planeta. A flexibilização das suas metas se mostrou, sob certa perspectiva, uma medida de cunho desenvolvimentista, eis que liberou da limitação os países que têm grandes áreas de floresta, em geral os países não desenvolvidos, em que se constata maior poluição e falta de estrutura para proteção ambiental.

A RIO+10, em Johannesburgo, teve por objetivo avaliar os resultados a partir da ECO-92, constatando-se haver mais pobreza e degradação ambiental. Decidiu-se por manter a Agenda 21, persistindo no atingimento dos objetivos e metas definidos em 1992. Além dos aspectos sociais da crise ambiental, neste encontro discutiu-se o acesso à água potável e ao saneamento básico, assim como da recomposição dos cardumes nos oceanos, pelo controle da pesca.

A COP 15, realizada em Copenhague em 2009, tratando das mudanças climáticas, foi polêmica e não atingiu os objetivos almejados, um dos quais a substituição do Protocolo de Kyoto. Resultou em uma “carta de intenções” sem apoio unânime, sem soluções concretas para evitar o aquecimento global. A ocasião foi marcada pela incapacidade de aglutinação de ideias e truculenta repressão a manifestantes ambientalistas.

Prepara-se, para acontecer em 2012, de volta ao Rio de Janeiro a RIO+20 – Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável. Mais do que um evento revisionista da Eco-92, é esperado que novos parâmetros para a sustentabilidade sejam propostos.

1.4 FACTIBILIDADE DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A par da consolidação do conceito de desenvolvimento sustentável, a sua realização depende de certas condições estruturais. A vaguidade do termo *sustentabilidade* e a sua natureza multidisciplinar permitem que a sua significação seja preenchida conforme os interesses que sobressaem de forças políticas colocadas em tensão.

Com esteio principalmente em Cristiane Derani analisa-se esse aspecto da exequibilidade do desenvolvimento sustentável, do quanto é de fato realizável, quais condições devem estar presentes para que seja factível.

De início releva considerar que no conceito de desenvolvimento sustentável

está ínsita a seguinte norma de conduta: modificar a natureza pela sua apropriação ou por meio de emissões, somente quando for para a manutenção da vida humana ou para proteção de outro valor básico, ou quando for justificada a capacidade de se apropriar dos meios sem danificar a sua reprodução. Donde se conclui que sustentabilidade é um princípio válido para todos os recursos renováveis. Aos recursos não renováveis ou às atividades capazes de produzir danos irreversíveis este princípio não se aplica³¹.

No entanto, cabe indagar como se opera efetivamente o desenvolvimento sustentável. Um exame, sob certa ótica, indica que o desenvolvimento sustentável tem esteio no valor material e no valor moral e ético, ou seja, na riqueza como valor econômico e nos valores sociais relacionados a interesses de lucro e de bem-estar coletivo. Trata-se de proporcionalidade econômica e proporcionalidade axiológica. Uma ligada aos bens concernidos e outra aos valores e princípios existentes na sociedade³².

Contudo, a proporcionalidade assim dicotomizada, por si só não realiza o desenvolvimento sustentável, por não conseguir inserção no modo de produção social. É necessário ligar a ideia de desenvolvimento sustentável às reais condições de produção social, tendo com premissa que:

O conteúdo da definição de desenvolvimento sustentável passa por uma relação intertemporal, ao vincular a atividade presente aos resultados que dela podem retirar as futuras gerações. As atividades que visam a uma vida melhor no presente não podem ser custeadas pela escassez e ser vivida no futuro.

Sob a ótica econômica, a expressão “desenvolvimento sustentável” carrega no seu conteúdo a imposição de equilíbrio do valor econômico de certa atividade, do quanto ela é capaz de propiciar de bem-estar, e do valor da natureza, o quanto se pode dela apropriar sem tornar vulnerável a manutenção ou mesmo incremento do estoque de capital natural.

O desenvolvimento sustentável não quer significar um desapego do crescimento da economia, que é o que proporciona mais bem-estar. Entretanto, este

³¹ DERANI, 2008, p. 111.

³² DERANI, 2008, p. 112.

crescimento não pode ir além do limite do suportável pela natureza. Existe, pois, uma tensão a ser harmonizada, sem olvidar o princípio de que

As atividades que visam a uma vida melhor no presente não podem ser custeadas pela escassez a ser vivida no futuro. Para tanto, apresentam-se, como elementos a serem trabalhados, os seguintes fatores da produção: natureza, capital, tecnologia, os quais deverão ter sua dinâmica vinculada às aspirações presentes sem danificar possíveis interesses futuros³³.

De tal forma, economia e ecologia devem ter seus valores correlacionados para que o “máximo econômico reflita o máximo ecológico”. Essa conta não é fácil, eis que requer a conciliação da limitação dos recursos naturais e do ilimitado crescimento econômico. A tanto não se chega senão operando mudanças tecnológicas e principalmente na organização social.

Alguns aspectos são analisados por Derani no intuito de divisar possível solução para a concretização do desenvolvimento sustentável.

Primeiro, refere ao *Ótimo de Pareto*, do qual o desenvolvimento sustentável, contemplando as variáveis desenvolvimento econômico e a proteção aos recursos naturais, seria “uma espécie de tradução ecológica”:

Existe um grau máximo de poluição ambiental, dentro do qual o sistema deve desenvolver-se. E este desenvolvimento econômico deverá estar comprometido em proporcionar o aumento de bem-estar social, respondendo pelo suprimento das necessidades da sociedade em que se insere.³⁴

Sob a perspectiva econômica, admite-se como aceitável (ótima) a realização de uma relação satisfatória entre o uso da natureza e a sua conservação mediante preço vantajoso numa avaliação de custo-benefício.

Esse viés puramente econômico não é eficiente para a instauração do desenvolvimento sustentável porque baseado numa análise de custos. A degradação ambiental não é passível de avaliação econômica; a reparação da natureza não depende unicamente de recursos financeiros, mas requer a otimização do uso em termos de padrões biológicos de qualidade de vida. A economia isoladamente não se baseia em pressupostos aptos a essa exigência. De tal forma

³³ DERANI, 2008, p. 112.

³⁴ DERANI, 2008, p. 113.

que se considera que pelo *Ótimo de Pareto* não é possível determinar um modo pelo qual a sustentabilidade se possa realizar em um nível ideal.

Outro aspecto diz respeito ao redirecionamento da economia para obter o equilíbrio entre necessidade e bem-estar. A equalização desse binômio seria fator de concretização da sustentabilidade porque em um quadro ideal de bem-estar o consumo se nivelaria ao estritamente necessário e, conseqüentemente, cairia a produção, com menor demanda por recursos naturais. Dessa forma, além de retirar menos da natureza, esta contaria com tempo alargado para recomposição.

Essa proposta não tem condições de êxito, porque a necessidade, que alimenta o consumo, não é algo adstrito às coisas físicas e que pode ser aplacado com a produção e oferta em excesso.

Além do elemento natural, atendido pelo consumo das coisas materiais, a necessidade tem um componente social, que diz respeito ao modo de consumir. Este compreende elementos históricos e culturais que torna impossível de ser representado de forma imutável e única para todos os seres (todas as sociedades) do planeta. Mais ainda, é impossível determinar qual a dimensão da necessidade, sob seu aspecto social, das futuras gerações. Como esclarece Derani,

O condicionamento do desenvolvimento sustentável ao abstrato e genérico suprimento de necessidades das presentes e futuras gerações ignora por completo a determinação social do que seja necessário e a variação de seus elementos no tempo e espaço. Há uma equivocada identificação entre necessidade natural e social. Exibe-se um total desprezo à sua origem nas sociedades e ao seu movimento moderno, eficientemente manipulado pelo desenvolvimento do marketing. Este instrumento da sociedade moderna é responsável por criações surpreendentes de “necessidades”, e sem ele a sociedade de consumo não sobreviveria³⁵.

Desse modo, não é exequível que se chegue à sustentabilidade pela via do equilíbrio entre reprodução dos sistemas naturais e reprodução e distribuição da produção social, sem que haja uma coerente estrutura social e econômica.

Mais uma forma para realização da sustentabilidade do desenvolvimento seria por meio da política ambiental vinculada a uma política econômica, informada pela sustentabilidade ecológica e econômica.

Há, contudo, um diferencial que deve estar presente para que a política ambiental seja virtuosa para o desenvolvimento sustentável. Ela há de

³⁵ DERANI, 2008, p. 118.

contemplar os meios de “dissipação de energia”, ideia trazida das leis da termodinâmica para a ciência econômica.

As atividades econômicas e mesmo as da vida comum produzem resíduos materiais e perda de energia não utilizada no processo produtivo. Ainda que se empregue métodos de reciclagem e tratamento dos resíduos, não se logrará regenerá-los totalmente, porque energia será empregada nesse processo. Isso não seria propriamente um problema, não fossem os recursos escassos e não acontecessem em larguíssima escala a todo tempo.

Diante disso, uma política ambiental deve atentar para que as suas ações e programas sejam aptos a interiorizar a energia perdida nos processos de produção. O direito econômico, lidando justamente com o desenvolvimento, contém elementos que propiciam a absorção da expansão do próprio desenvolvimento. Assim,

Que tipo de desenvolvimento, para onde dirigirá a expansão, privilegiando que espécie de incremento – em termos de termodinâmica –, de que modo se dará a absorção energética, tudo isso é tratado pelas políticas econômicas e normativas concomitantemente³⁶.

Em tais pressupostos, Derani sinaliza positivamente para a política ambiental como potencial instrumento de efetivação do desenvolvimento econômico sustentável, desde que apresente capacidade de compreender o fluxo energético e poder geri-lo para uma atividade socialmente enriquecedora. Em outros termos, uma política ambiental capaz de implementar a sustentabilidade necessita trabalhar condições de minimizar ou eliminar as externalidades negativas, as que prejudicam agentes outros além dos seus próprios causadores. No bojo das políticas ambientais postas pelo Estado caberiam providências que impedissem ou inibissem a geração das externalidades negativas. Isso poderia mesmo dar-se num sistema de compensações ou com instrumentos tributários como taxaço, sançoes pecuniárias, renúncia fiscal e subsídios. A certificação ambiental também pode ser utilizada neste contexto para publicizar as boas condutas ambientais do mercado e assim provocar o efeito de desestímulo ao consumo de produtos que não tenham sido produzidos com respeito à natureza.

³⁶ DERANI, 2008, p. 125.

Por último, visando delinear soluções para o atingimento do desenvolvimento sustentável, examina-se a questão dos limites ecológicos e limites sociais.

Na perspectiva de que a questão ecológica é uma questão social, e a questão social só pode ser adequadamente trabalhada hoje como questão ecológica, a sustentabilidade do desenvolvimento depende do reconhecimento da interligação dos limites ecológicos e sociais, o que corresponde à intrínseca relação entre homem e natureza. Assumida essa relação, é impossível obter um verdadeiro bem-estar à custa da destruição do meio natural.

A experiência mostra de forma incontestável que o aprimoramento da técnica não diminuiu a fraqueza do homem frente aos problemas de sua organização coletiva, que refletem a miséria de grande parte da população mundial.

Qualquer providência no sentido da proteção da natureza deve implicar sobretudo uma revisão da reprodução social, examinando os seus efeitos sobre os homens e sobre a natureza. Portanto, as políticas econômicas e ambientais, a fim de que sejam efetivas em termos sustentáveis, não podem se afastar da razão da produção, qual seja a de atender as necessidades humanas de modo que se preserve a sua base de reprodução, que não é senão a natureza. Daí afirmar Derani:

Se não se consegue esclarecer a dinâmica da direção predominante do desenvolvimento da economia de mercado, existem poucas chances de implantarem-se modificações no sentido de durabilidade e sustentabilidade dos recursos naturais e, por consequência, de sustentabilidade das relações econômicas³⁷.

Sob esse ângulo fica evidente o reconhecimento da existência de limites ecológicos interferindo na economia. Esses limites existem em função da relação social com a natureza, quer dizer, em razão do modo que se explora a natureza. Quanto mais dela se tirar e mais rápido, menos recursos estarão disponíveis e maiores restrições se apresentarão. Os limites ecológicos são determinados pela própria sociedade, que elege o seu modo de produção. Os limites

³⁷ DERANI, 2008, p. 128.

sociais implicam os ecológicos e vice-versa³⁸. Os limites ecológicos só têm implicância se integrados às relações sociais, se vertidos em limites sociais.

Disso resulta que as políticas em matéria de sustentabilidade, para que sejam concretamente efetivas, devem refletir os limites ecológicos como limites sociais, ou seja, como impeditivos das atividades sociais. Não tem condição de sucesso a política ambiental baseada na simples apreensão dos conceitos biológicos, podem quando muito despertar uma reação romântica e idealista. Há de conter elementos econômicos humanos e ambientalmente justos. Assim como há de se fazer presente o comportamento econômico ético, despertado por meio do direito, conquanto o desenvolvimento da atividade econômica deve obedecer aos princípios constitucionais. Por fixarem valores relacionados à construção de uma sociedade mais justa e solidária, os princípios constitucionais, se realizados, podem levar à realização da ética visada.

Pode-se, então, apontar que a sustentabilidade do desenvolvimento não é alcançada com base em modelos econômicos padronizados como o ótimo de Pareto ou medidas simplistas de equilíbrio entre reprodução dos sistemas naturais e reprodução e distribuição da produção social. A via para a sustentabilidade são as políticas sociais, econômicas e ambientais elaboradas com contemplação de meios de dissipação de energia, ou seja, canalização das externalidades negativas geradas pelas atividades econômicas e cotidianas de modo a eliminá-las ou diminuí-las. Estas políticas devem ser informadas por limites ecológicos vertidos em limites sociais que evidenciem a proteção da natureza não como um ideal romântico e idealista, mas como um pressuposto do desenvolvimento.

³⁸ “Poder-se-ia, por hipótese, imaginar uma situação em que todos tivessem acesso a um automóvel e, com isso, afirmar a satisfação geral na aquisição deste bem e uma expansão sem precedentes da indústria de automóveis, tudo isto realizado graças à imensa quantidade de energia e matéria-prima disponível (aqui no duplo sentido: por existir e por ter um preço compatível com a demanda). Os desejos e necessidades individuais que se julgavam aplacados entram pelos fundos na forma de exigência por qualidade de vida, devido ao aumento de congestionamento e poluição atmosférica. Portanto, é nitidamente inócua a preocupação por um saber científico que ateste a relação entre produção econômica e esgotamento de recursos naturais [...]” (DERANI, 2008, p. 129).

2 OS PARADIGMAS DE ESTADO, A SUSTENTABILIDADE E OS MODELOS ÉTICOS QUE BALIZAM A RELAÇÃO HOMEM-NATUREZA

A noção formal de sustentabilidade tal como se sabe no contexto atual é produto da modernidade. Embora consolidada no último terço do século XX, é resultado de uma mescla de ideias e valores evoluídos gradativamente no curso da história político-social.

A sustentabilidade permeia o rol de competências do Estado uma vez que é intrínseca à seara protetiva do meio ambiente, que em seu caráter equilibrado acabou por se caracterizar como direito difuso, dado que transindividual e indivisível, com titularidade estendida a toda e qualquer pessoa.

Investigar como a noção de sustentabilidade se movimentou na interface da transformação do Estado permite compreender os seus fundamentos, abrangência e meios de exequibilidade daqui em diante, na expectativa de delinear condições que viabilizem a continuidade da existência humana no Planeta Terra. Em correspondência, a identificação do modelo ético que baliza a relação homem-natureza ao longo da história, permite reflexão sobre a racionalidade subjacente aos modos de apropriação da natureza, possibilitando divisar uma proposta de racionalidade para ressignificação da natureza de forma a legitimar ações para o desenvolvimento sustentável duradouro e equitativo.

Nas passagens dos Estados Liberal e Social, sustentados nos modelos éticos do antropocentrismo e biocentrismo, respectivamente, ficou patente que não responderam satisfatoriamente, nas suas respectivas constelações históricas e teóricas, às demandas ambientais. Não foram encontradas (ou assumidas) condições para proteger o meio ambiente de modo a que permanecesse como cenário seguro para a vida humana. A evolução da técnica e a lógica do mercado, em conjugação com outros fatores orbitais, permitiram que o modo de produção material da sociedade fosse sendo cada vez mais danoso à natureza, fonte primordial de matéria-prima.

As condições degradadas da natureza tornaram-se intoleráveis nos dias atuais. Poluição do ar e das águas, destruição da biodiversidade, aquecimento global instauram a “insegurança” humana, minimizando a sua qualidade, provocando doenças e mortalidade, criando espaços inabitáveis, causando déficit de produção alimentar, enfim, mazelas que geram desigualdade e levam à pobreza de grande

parte da população. A crise ambiental é também decorrência dos modelos de Estado que perpassaram a modernidade e evidencia a necessidade de superação dos modelos de governança praticados e reclamam um novo paradigma.

Projeta-se atualmente o modelo de Democracia Deliberativa, tal como expresso pelo filósofo Jürgen Habermas, como possível solução aos déficits dos Estados Liberal e Social. Contudo, cabe avaliar até que ponto a Democracia Deliberativa, ao incorporar o procedimentalismo como quesito fundamental de legitimidade normativa, responde à tensão, no plano ambiental, entre as posições éticas concorrentes que objetivam respostas às demandas contemporâneas, sinalizando-se no sentido de fazer valer o ecocentrismo.

Desde o início da Modernidade o conhecimento científico buscara imprimir os traços de uma possível identificação entre conhecimento e ciência. Esta ideia veiculada mais tarde pelo positivismo, sobretudo no século XIX, comprometeu severamente o projeto de emancipação da razão, uma vez que a ciência, no seu procedimento de investigação do factual, deixou-se compreender enquanto teoria do conhecimento como um saber absoluto.

A identificação entre conhecimento e ciência comprometeu o estatuto epistemológico daquilo que é possível de ser identificado como objeto do conhecimento. Passa a dispor de *status* de cientificidade e, portanto, de conhecimento válido, somente aquilo que atenda aos reclames impostos pelo próprio paradigma da ciência.

O condicionamento do conhecimento a mero instrumento a serviço da ciência tornou o potencial crítico da razão banalizado e submetido aos ditames da técnica, surgindo daí a crença de que o avanço tecnológico produziria uma vida emancipada ao ser humano. Contudo, de início, essa visão inflacionada pelo antropocentrismo, deixou de lado a natureza, ou seja, a mesma não passava de exteriorização da mente. Porém, o procedimento metodológico da ciência fez com que a mesma se distanciasse de uma reflexão crítica, passando a operar em bases de um pensamento calculador e instrumental.

O domínio da natureza externa, que a princípio constituiu a expressão teórica da ciência moderna, engendrou-se como forma de conhecimento que visava contribuir para a concretização de uma sociedade emancipada, delegando ao homem a posição de senhor da natureza e dono de seu rumo. O conhecimento científico e a apropriação da técnica por meio do positivismo

suprimiram a aspiração ao conhecimento teórico do mundo, em benefício, quase que exclusivo, de sua utilização técnica³⁹.

A objetivação metódica da natureza foi alcançada graças à combinação da matemática com a atitude instrumental que, por meio da experimentação de seus objetos disponíveis, passou a dispor da natureza para fins de exploração e de manipulação. Não obstante tenha concretizado, na sociedade moderna, sua índole instrumental, a razão consolidou também o exercício da dominação da natureza e, por extensão, a dominação do próprio homem. O progresso da tecnologia e o crescimento econômico orientado pelo saber técnico instrumental condicionaram as formas de ação à lógica desenvolvida pelo aparato sistêmico, reduzindo as decisões dos indivíduos e a organização da vida social ao componente técnico científico. Na perspectiva desta racionalidade, a regulação da sociedade passa a mover-se numa órbita tecnocrática, engendrada pelo Estado Liberal e pela planificação do Mercado.

Assim que a ciência e a técnica passaram a exercer a manipulação instrumental da natureza ocorreu também a transferência dessa mesma manipulação para o âmbito das relações humanas, produzindo um processo de reificação, de coisificação das relações sociais. Contra a reificação e/ou dominação não cabe mais a pretensão de conciliação completa com a natureza, como se fosse possível e desejável submeter novamente o homem às forças naturais, mas trata-se de preservar "[...] a memória viva da sua unidade original com a natureza como antídoto contra a reificação. É a lembrança da natureza, mais que a própria natureza, o inimigo da dominação"⁴⁰.

A decorrente tecnificação do mundo moderno impôs, também no campo da moral, da política e do direito, uma racionalidade de índole instrumentalizada que converteu as questões prático-morais ao âmbito das decisões de ordem técnica. Com esse procedimento, não foi possível a razão fundar uma orientação normativa orientada pela autonomia do sujeito, mas, antes, fez a conversão do homem a objeto da ciência, como se o mesmo fosse um elemento entre outro da natureza, passível de domínio e de manipulação. A razão instrumentalizada passou a preocupar-se, tão somente, com a definição de fins

³⁹ OLIVEIRA, M. Araújo. *A crise da racionalidade moderna: uma crise de esperança*. In *Síntese Nova Fase*. Belo Horizonte: nº 45, pp: 13-33, 1989, p. 21.

⁴⁰ LÖWY, Michael; VARIKAS, Eleni. *A crítica do Progresso em Adorno*. In: *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 27, 1992, p. 201-215, p. 212.

condicionados às circunstâncias dadas. Em lugar de fins últimos se devem buscar fins adequados a meios disponíveis. Na carência de um fim último, o sujeito moderno passou a flexibilizar sua ação por uma lógica meio-fim, em que o fim, não sendo determinado, senão circunstancialmente, possibilita a transformação do homem em objeto, cuja ação torna-se passível de manipulação e de instrumentalização.

O predomínio da racionalidade instrumental instaurou, de certo modo, uma crise no interior da Modernidade, já que esta racionalidade técnica não conseguiu responder satisfatoriamente aos problemas que emergiram no âmbito prático do Estado, sobretudo, nas experiências dos séculos XIX e XX, especificadas nas diretrizes adotadas pelos Estados Liberal e Social.

2.1 JORNADAS DE JURIDIFICAÇÃO

O modo como o direito foi sendo moldado pela temática protetiva ambiental pode ser compreendido à luz do exposto por Habermas acerca das sociedades modernas capitalistas, nas quais identificou ocorrer o fenômeno por ele denominado “jornadas de juridificação”. A sua análise parte da leitura de que a sociedade é estruturada em dois volumes esféricos, o sistema e o mundo da vida. No chamado sistema vige a lógica instrumental, caracterizada pela adequação dos meios aos fins, o que se vê bem incorporado no poder político, organizado a partir de relações hierárquicas, e na economia, operando relações de intercâmbio. No mundo da vida prevalece a linguagem, que expõe uma rede de significados, revelando certa visão de mundo sob uma ótica identificada como racionalidade comunicativa. Nessa perspectiva as relações são sintetizadas como materiais, no sistema, e simbólicas, no mundo da vida.

No âmbito do sistema, os subsistemas especializados do Estado e Economia, conduzidos um pela burocracia e outro por meios monetários, interferem na compreensão do mundo da vida, provocando processos de juridificação. Tais processos resultam da disposição, que se consolidou como natural e instintiva, de a sociedade moderna adotar mais amplamente o sistema de direito escrito, positivado. Disso decorre que cada vez mais o direito serve de lente para temas que antes prescindiam de regulação normativa. Assim, assuntos sociais que já foram um dia informalmente regulados, passam a ser normatizados, de tal modo que a resolução

dos conflitos é privada do domínio existencial, impondo-se à sua submissão a processos de resolução de natureza jurídica⁴¹. Esse processo de apropriação temática é exatamente o que alimenta o direito positivo, pela incorporação de temas sociais dentre seus elementos materiais. Tal diagnóstico é apropriadamente referido por Habermas como “colonização do mundo da vida”, uma vez que há instalação do sistema, como sua racionalidade instrumental dentre as relações que vinham sendo geridas por outro modo, com base em arranjos entre os próprios indivíduos a partir de suas convicções consensualizadas.

As jornadas de juridificação, assinala Habermas, ocorrem em ondas correspondentes às atualizações dos modelos de Estado havidas a partir da modernidade. De certo modo, podem ser relacionadas com os movimentos de pensar o Direito em seu nível essencial que acabaram por acrescentar o rol de direitos e garantias fundamentais. Pode-se apontar que a dinâmica evolutiva da sociedade atua como propulsor desses movimentos, na busca de assegurar a todos uma existência digna, que possibilite a presença de condições para realização das potencialidades do ser humano. Desse esforço resulta a acumulação de direitos indivisíveis e interdependentes ampliando as dimensões de garantias fundamentais.

Daí que Habermas menciona em sua *Teoria da Ação Comunicativa* a ocorrência de ondas de juridificação para consolidação do Estado burguês na Europa ocidental sob a forma do Absolutismo, para a afirmação do Estado de direito no século XIX, para o estabelecimento do Estado democrático de direito resultado da Revolução Francesa e, enfim, para a configuração do Estado social e democrático de direito no século XX.

Da investigação de Habermas sobre a evolução do direito depreende-se que no contexto do processo de juridificação, “o direito evoluiu pautado na institucionalização da Economia e do Estado, os quais geraram uma política que transformou a sociedade estamental de princípios do mundo moderno na sociedade aquisitiva do capitalismo”⁴².

⁴¹ TEUBNER, Gunther. *Juridificação: noções, características, limites, soluções*. In Revista de Direito e Economia. Coimbra: Centro Interdisciplinar de Estudos Jurídico-Econômicos. Ano XIV, p. 26.

⁴² BANNWART JÚNIOR, Clodomiro J.; OLIVEIRA, Valéria Martins. *A consolidação do estado democrático de direito e do estado do ambiente: estudo a partir do processo de juridificação de Jürgen Habermas*. In Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em São Paulo, de 04 a 07 de novembro de 2009, p. 2219. Disponível em http://www.conpedi.org.br/anais/36/02_1684.pdf. Acesso em 03.10.11

A consolidação do Estado Burguês, resultado da primeira onda de juridificação, foi marcada pela formação da sociedade civil, tendo por garantidor o próprio Estado. No âmbito dessa transformação se deu a institucionalização do poder e do dinheiro, disso decorrendo a inarredável interdependência do mundo da vida em relação aos subsistemas da economia e do estado. Contudo, isso não implica na obstrução dos espaços de reivindicação e afirmação de direitos civis, em busca dos quais a sociedade organizou a continuidade da sua jornada existencial.

Progressivamente, no segundo lance de juridificação, por ocasião da transmutação do Estado burguês em Estado de direito, o marco jurídico foi o constitucionalismo. O cenário de reivindicações sociais culminou no estabelecimento de direitos dos cidadãos em relação ao Estado. As constituições deixaram de tratar apenas da simples organização do Estado para também elencar direitos públicos dos cidadãos perante o soberano a partir de normas positivas de direito subjetivo. Vida, liberdade e propriedade privada são alçadas da seara do direito privado à ordem constitucional. De tal sorte a atividade pública é então compelida ao reconhecimento, respeito e proteção de tais garantias. *“E aqui há um aspecto importante a destacar: a legitimidade é buscada no seio do próprio projeto político de modernidade, sem apelos a outras paragens, sejam elas sagradas ou de caráter pré-moderno”*⁴³.

A consolidação do Estado de direito foi determinante para todo o porvir da história da humanidade. Representou um avanço sem retorno na direção da autonomia dos indivíduos. Na configuração do Estado democrático de direito a atualização juridificante abarcou o direito de participação política, esta reconhecida como condicionante da validade das leis, por permitir o assentimento dos concernidos na elaboração dos atos normativos. Os instrumentos de efetividade desse direito então agregado são o processo eleitoral, o voto universal e igual, a liberdade de associação e de participação em partidos políticos. A marca dessa onda, tal qual a anterior, é o avanço do mundo da vida sobre o sistema de poder, impondo que o Estado se abra aos sujeitos reconhecendo e garantindo direitos de participação.

É justamente neste momento, segundo Habermas, que o direito ganha legitimidade, “pois na terceira onda está a gênese da noção de soberania

⁴³ BANNWART JÚNIOR e OLIVEIRA, 2009, p. 2221.

popular, onde a legitimidade, ancorada na democracia, encontra base segura para se fixar⁴⁴. A legitimidade deriva da conjunção entre direito e democracia. Pela via de procedimento discursivo a ação comunicativa torna-se elemento estruturante do direito, ou seja, o direito não é mais produzido senão informado pelas premências destacadas e debatidas pela sociedade por meio do seu poder comunicativo.

Antes do reconhecimento do direito de participação, a normatização se justificava, legitimava, tão somente ante a correção do seu procedimento instituidor, em termos puramente positivistas. Nesta nova fase a legitimidade das leis passa a ser depreendida da sua conexão com o mundo da vida, não só materialmente, mas porque advinda da demanda por normatização noticiada pela via discursiva praticada pelos indivíduos em coletivo.

No estabelecimento do Estado Social e Democrático o processo de juridificação foi evidenciado com a progressão da constitucionalização de mais direitos dos indivíduos frente ao Estado. As circunstâncias históricas, principalmente considerando o patamar do processo de industrialização e todo o funcionamento sistêmico da Economia, redundaram na exigência social do reconhecimento de direitos dos trabalhadores.

Submetidos os trabalhadores ao poder e à autoridade dos detentores dos meios de produção, a sua luta, no bojo da Revolução Industrial do século XIX, foi pela assunção ao nível constitucional da garantia de seus direitos enquanto sujeitos atores no processo de produção. A substituição da artesanaria pelo processo industrial de produção de bens teve por conseqüência a vulnerabilização do trabalho, com desemprego em massa, excedente de mão-de-obra e cinturões de miséria em torno dos aglomerados urbanos. O movimento socialista revolucionário, pugnando pela melhoria das condições de trabalho e, aliado ao marxismo, distribuição do capital, resultou na agregação ao nível constitucional dos chamados direitos sociais, como direito ao trabalho, à saúde, à moradia, educação, previdência e assistência.

O upgrade normativo que caracterizou a instalação Estado social e democrático operou a redução dos conflitos de classes, contudo também representou maior intervenção estatal nas relações sociais. É que na medida em que há normas conferindo mais direitos, é exigida maior atuação do Estado para vigiar o

⁴⁴ BANNWART JÚNIOR e OLIVEIRA, 2009, p. 2223.

cumprimento dessas mesmas normas, reduzindo a amplitude de liberdade das relações sociais. Isso implica em uma ambivalência, pois ao mesmo tempo se garante e priva a liberdade. Outro aspecto a considerar nesta quarta onda de juridificação é que além de incorporação elementos externos ao direito, trazendo para o seu âmbito temas antes privados da interferência jurídica, também transforma o próprio direito internamente, passando-o de formal a material, o que representa a “substituição de normas ‘gerais’ e universais por normas que incorporam papéis ou posições sociais específicas e traduz uma das mais significativas alterações no curso da juridificação moderna”⁴⁵.

Assim analisado, o processo de juridificação é, pois, a interferência jurídica no mundo da vida, resultando na transformação do próprio direito, cuja legitimação advém da ação comunicativa pela qual se faz conhecer os apelos sociais, colocado o direito como um “complemento dos componentes institucionais do mundo da vida e não propriamente como um meio de controle”⁴⁶.

Nessa ordem, focando nas demandas pró-sustentabilidade sob a perspectiva do processo de juridificação, é pertinente defender a conformação do Estado de Direito Ambiental, mormente diante dos desafios dirigidos pelo mundo da vida aos sistemas Estado e Mercado para que efetivem ações de proteção do meio ambiente

A concretização de um Estado Ambiental pressupõe, como refere Canotilho, uma concepção integrada de meio ambiente, com consideração da “passagem de uma concepção monotemática para o entendimento multitemático que obriga a uma ponderação ou balanceamento dos direitos e interesses existentes de uma forma substancialmente inovadora”⁴⁷.

De tal forma, o meio ambiente deve ser compreendido em sua dimensão global e sistêmica, abarcando os elementos naturais e humanos. O projeto de um Estado Ambiental deve ser elaborado sob perspectiva múltipla e diversificada, sem isolamento dos elementos que compõem o *ethos* ecológico. Evidentemente que deve haver conciliação entre os aspectos sociais e naturais do meio ambiente, ou seja entre homem e natureza, em um sistema coordenado e equilibrado.

⁴⁵ TEUBNER, p. 42.

⁴⁶ BANNWART JÚNIOR e OLIVEIRA, 2009, p. 2225.

⁴⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estado constitucional ecológico e democracia sustentada*. In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). *Estado de direito ambiental: tendências, aspectos constitucionais e diagnósticos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 9.

Essencial para que o caráter integrativo do Estado Ambiental seja uma realidade é que os instrumentos jurídicos ambientais sejam utilizados com emprego da “ponderação ecológica”, que Canotilho⁴⁸ assevera ser o critério a embasar a tomada de decisão em matéria ambiental. Pela “ponderação ecológica”, a par das dimensões básicas que a ponderação de direitos e interesses deve observar em um Estado do Direito, as consequências ambientais envolvidas são levadas à conta, principalmente frente a outros fins perseguidos pelo poder público, como desenvolvimento econômico, independência energética, necessidade de emprego, defesa da concorrência. De tal modo, deve-se incluir o ambiente, como bem público, e o direito fundamental ao ambiente nos procedimentos de introdução, aquisição e seleção de interesses.

Em tais bases, a concepção integrativa do ambiente ao tempo em que exige foco nos problemas centrais do desenvolvimento sustentado, requer maleabilidade para atender as questões da pós-modernidade, tornando-se com isso apta obter resultados justos e duradouros.

2.2 ESTADO LIBERAL: CERTIFICAÇÃO DO ANTROPOCENTRISMO

A "imagem de sociedade" emanada do Estado liberal fundou-se no princípio universal da liberdade de iniciativa, fundamento da economia que dá sustentação ao equilíbrio de mercado, desde que haja liberdade de escolha na alocação dos recursos produtivos e do consumo, em um contexto também de equilíbrio de poder social para contratar e ser titular de direito e de fato da propriedade privada. Inerente ao Estado liberal está a sua característica de isenção na ordem econômica, garantindo, de forma estritamente discreta, o exercício do direito de propriedade e do direito de contratar. Assim, o Estado distancia-se da esfera de liberdade individual comprimindo as condições de dar garantia à própria liberdade do cidadão na persecução de seus interesses particulares.

A concepção advinda desde Adam Smith evidencia que a sociedade moderna liberal dispensou outras fontes de integração social, uma vez que o intercâmbio econômico constituiu garantia suficiente para conceder autonomia e

⁴⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Relações jurídicas poligonais, ponderação ecológica de bens e controlo judicial preventivo*. Revista jurídica do Urbanismo e do Ambiente (Instituto de Direito do Urbanismo e do Ambiente-Coimbra), n.1, jun 1994, p. 56.

igualdade às pessoas privadas. A mão invisível do mercado é o exemplo clássico de uma economia política que interpreta a sociedade civil como esfera do comércio e do trabalho social dominada por leis anônimas. Nessa visão, a sociedade civil necessita apenas de um direito formal que garanta, com base na positividade, legalidade e formalidade, a liberdade dos indivíduos. Assim, "a sociedade burguesa transforma-se num sistema que domina anonimamente, sem levar em conta as intenções dos indivíduos, obedecendo apenas à sua própria lógica e submetendo a sociedade global aos imperativos econômicos"⁴⁹.

O sistema de direitos, na visão liberal, apresentou-se problemático no que toca às condições materiais desiguais de distribuição de liberdades para o exercício de direitos, isto é, de recursos e de poder social para o exercício dos direitos de contratar e de possuir propriedade. Em face disso, o paradigma de direito social trará consigo, mais tarde, o Estado do bem-estar social, apresentando-se como que um melhoramento do sistema liberal de direitos, criando novas categorias de direitos fundamentais e, acima de tudo, focando a pretensão de operar uma distribuição mais justa de direitos e poder social, assim como uma correspondente proteção mais efetiva.

Aspecto de incontestável relevância para a análise é o fato de o modelo Liberal de Estado, ao se valer do sistema econômico como pressuposto de legitimidade para o exercício de liberdade, separa as esferas do direito privado e do direito público. Enquanto o primeiro rege a liberdade negativa de escolha, o segundo busca fazer valer no espaço público a ideia de bem comum. A questão, contudo, é que a natureza e o meio ambiente ficaram restritos à noção de propriedade e, portanto, regidos pela maestria do direito privado.

Ante a adoção do capitalismo como sistema econômico, o Estado Liberal foi marcado por ideias desenvolvimentistas consolidadas em razão do aprimoramento da técnica e do desenvolvimento de novas tecnologias. Nesse contexto, a percepção do meio ambiente não foi outra senão a de grande fonte de recursos para suprir o processo de produção de bens. E assim foi, sob a noção inabalável de infinitude dos recursos materiais, que se incrementou exponencialmente a expropriação da natureza. O caráter de omissão do Estado nas relações privadas, *grosso modo*, contribuiu para isso. A liberdade propiciada pelo

⁴⁹ HABERMAS, Junger. Direito e Democracia: entre facticidade e validade. v I, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 68.

distanciamento do Estado foi considerada inadequada e responsável pela tragédia social contemporânea.

Aquela liberdade conduzia, com efeito, a graves e irreprimíveis situações de arbítrio [...] Expunha, no domínio econômico, os fracos à sanha dos poderosos. O triste capítulo da primeira fase da Revolução Industrial, de que foi palco o Ocidente, evidencia, com a liberdade do contrato, a desumana espoliação do trabalho, o doloroso emprego de métodos brutais de exploração econômica, a que nem a servidão medieval se poderia, com justiça, equiparar.⁵⁰

O modelo ético antropocêntrico foi a lente focal do liberalismo em relação à natureza, revelando uma visão distanciada do homem, posicionando o meio ambiente como objeto de controle, para exploração e regalo humano, e não de comunhão.

Derivado das ideias iluministas e conectado à noção utilitarista presente no liberalismo de Locke, pregando o individualismo e o atomismo social, o antropocentrismo e configurou na

crença na existência de uma linha divisória, clara e moralmente relevante, entre a humanidade e o resto da natureza; que o ser humano é a principal ou única fonte de valor e significado no mundo e que a natureza-não-humana aí está com o único propósito de servir aos homens.⁵¹

Sob o pensamento antropocêntrico, o homem se colocou no centro de tudo, convencido de que toda a existência lhe estava a serviço, a ele ordenada e subordinada, permanecendo o mesmo alheio à inafastável verdade de que o universo se formou sem ele e nem para ele, sendo o mesmo uma das muitas espécies da vida planetária.

[O antropocentrismo] é uma concepção genérica que, em síntese, faz do Homem o centro do Universo, ou seja, a referência máxima e absoluta de valores (verdade, bem, destino último, norma última e definitiva etc.), de modo que ao redor desse "centro" gravitem todos os demais seres por força de um determinismo fatal. Em última análise, mesmo considerando-se "centro", o Homem distancia-se dos demais seres e, de certa maneira, se posta diante deles em atitude de superioridade absoluta, abertamente antagônica. Surgem assim as relações equivocadas (para não chamá-las às

⁵⁰ BONAVIDES, Paulo. Do estado liberal ao estado social. 7 ed., São Paulo: Malheiros, 2004, p. 59.

⁵¹ Eckersley Robyn *apud* ⁵¹ BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e. *A natureza no direito brasileiro: coisa, sujeito ou nada disso in* Grandes temas de direito administrativo: homenagem ao professor Paulo Henrique Blasi. Org. CARLIN, Volnei Ivo. Campinas: Millenium, 2009. Disponível em www.jusdem.org.pe/.../ BenjaminAntonioeticaAmbientaTextopublicacaoestrageira.rtf. Acesso em 05.05.11.

vezes perversas) de dominador x dominado, de razão x matéria, de absoluto x relativo, de finalidade última x instrumentalidade banal destituída de valor próprio.⁵²

A sociedade do Estado Liberal se organizou tendo o homem como referência única e central de todas as coisas, completamente separado do *locus* em que vivia. Assim, o meio ambiente permaneceu à margem de uma tutela abrangente e eficaz pelo ordenamento jurídico. Com intento essencialmente de colocar o ambiente a serviço da lógica antropocentrísta, algum regramento existente no Estado Liberal era direcionado a afirmar ou dar condições de exercício do direito de propriedade, focando a natureza como fonte de matéria-prima para o sistema de produção, de modo absolutamente dissociado da função maior de manutenção da vida humana.

Evidencia-se que sob a ótica do liberalismo, dado o seu caráter individualista, a manutenção (ou mesmo a existência) do meio ambiente é baseada na crença de que o homem detém a capacidade de dominar a natureza, que não tem qualquer valor próprio, prestando-se unicamente como seu objeto de apropriação.

O Estado Liberal não tutelou a natureza de modo a resguardá-la da destruição causada pelo modo de produção capitalista. Essa competência não lhe era ínsita, já que sua conformação se estruturava em torno do reconhecimento de direitos negativos, que impediam justamente a interferência do Estado na vida dos indivíduos. O Estado mínimo foi uma resposta radical ao absolutismo que antecedeu o Estado Liberal. Aliás, a ausência do Estado era mesmo desejável, aquiescendo que o mercado, autorregulado, se lançasse livremente na busca de seus insumos, fosse apropriando-se da natureza, fosse vulnerabilizando a força de trabalho. De outro lado, a sociedade, imersa na onda desenvolvimentista, à margem de qualquer intenção voltada à sustentabilidade, não se tornou sensível à questão ambiental.

Esse posicionamento não encontrou condições de perpetuação ante a transformação do Estado Liberal para o Estado Social, com conseqüente alteração dos pressupostos de sustentação, assim como alargamento dos direitos fundamentais. A proteção do meio ambiente também teve sua fundamentação

⁵² MILARÉ, Édís; COIMBRA, José de Ávila Aguiar. Antropocentrismo X Ecocentrismo na Ciência Jurídica. in Revista de Direito Ambiental, ano V, nº 36, outubro-dezembro, 2004 – São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 2004, p. 9-42.

modificada, acompanhando o desdobramento da constelação histórica e da mudança estatal.

2.3 NO ESTADO SOCIAL: ASPECTOS DA PASSAGEM PARA O BIOCENETRISMO

Com a alteração do Estado liberal para o Estado intervencionista, o capitalismo modificou de maneira significativa a sua plataforma ideológica na legitimação do sistema. Abandonando a sua posição de mero expectador neutro diante de um mercado de trocas livres, o Estado passou, ele próprio, a assumir a direção do sistema econômico, buscando uma nova forma de equilíbrio para o sistema capitalista. Esse intervencionismo implicou – na visão de Habermas – uma repolitização do marco institucional, o que significa, em outros termos, que a troca de equivalentes já não podia manter a relevante tarefa a ela concedida no Estado liberal: a de exercer a função de integração social.

Nessa nova fase, o Estado que antes tendia a manter-se à margem do mercado e da distribuição desigual, passou a dispor de seu poder para intervir no movimento econômico e na mediação entre as partes antagônicas das classes sociais. A mudança que ocorreu nessa nova etapa do capitalismo foi a de que a sociedade já não era mais capaz de integrar-se pelo livre intercâmbio econômico, delegando tal tarefa à direção e à organização do poder estatal.

Aspecto relevante a considerar nesse contexto é que no capitalismo liberal o Estado não necessitava de nenhuma justificativa direta, já que não exercia nenhum poder específico, a não ser o de mero observador e garantidor dos interesses privados sob a roupagem da troca justa de equivalentes. Entretanto, a partir da nova constelação que se apresenta, o Estado teve de buscar a legitimação do poder que exerce, de maneira direta, sobre o mercado e a sociedade. Não sendo possível recorrer às tradições, o Estado passa a se amparar, para a sua própria legitimação, em uma nova mentalidade aceita: a do progresso técnico. Essa nova forma de legitimação reveste-se como ideologia, vale dizer, como ideologia tecnocrática, a qual somente se tornou possível com o desenvolvimento e entrelaçamento cada vez maior entre ciência, técnica e a sua utilização. Nesse sentido, ciência e técnica se convertem na primeira força de produção e, também, possibilitam novamente a fusão entre as forças produtivas e o marco institucional da sociedade. Nessa situação ilustrada alcança-se um Estado tecnocrático que

pretende legitimar a si mesmo por uma lógica imanente da dinâmica desenvolvimentista da técnica e da científica.

A racionalidade instrumental veiculada pelo pensamento técnico científico gerou por si própria o fundamento de legitimação, qual seja: a associação do aceleração das forças produtivas ao progresso tecnológico.

O chamado Estado do bem-estar social, desempenhando um papel de provedor universal, ofertando serviços e distribuindo oportunidades por meio da cobertura das necessidades sociais, em especial nas áreas da seguridade social, saúde, educação, moradia, garantia de renda, lazer etc., contém uma contradição inerente que é, em princípio, insuperável. Isso em razão de a sua operacionalização não acompanhar satisfatoriamente os constantes avanços para uma forma mais complexa de sociedade. Ao tempo em que o aporte jurídico do direito social intenta garantir a igualdade material para exercício de direitos, fragiliza ou até anula a liberdade individual no exercício dos mesmos direitos. A igualdade de fato não se concretiza muitas das vezes em razão da impossibilidade de a máquina estatal atuar em todas as frentes de programação pública. O Estado agigantado em sua estrutura é incapaz de suprir todos os direitos estabelecidos pelo sistema de direitos sob a forma de objetivos e programas. Ao lado disso, a autonomia privada é tornada por demais restrita.

Quando o direito formal, nos moldes praticados pelo Estado Social, vai além da delimitação negativa do arbítrio das pessoas privadas e passa a comprometer-se em garantir de modo positivo a participação dos indivíduos nas instituições, torna-se elemento de entrave, visto que assim agindo, ele está apenas contribuindo para burocratizar as esferas de ações e gerando, em certo sentido, desigualdades entre os assistidos e não assistidos pelos benefícios sociais.

No Estado Social percebe-se que há uma tentativa de materialização do direito, já que o aparelho estatal ao pretender dar conta da justiça social, lança mão de compensações, realizando, ao mesmo tempo, uma série de intervenções. A materialização ocorre, na medida em que a estrutura interna do sistema jurídico se modifica para acolher as demandas da justiça material que, introduzidas no médium direito, destrói a racionalidade formal do mesmo⁵³.

⁵³ HABERMAS, 1997, p. 198.

Enfim, o Estado Social não é capacitado para dar cumprimento a um sistema normativo que oferta um sem fim de direitos, e o cidadão não tem autonomia bastante para debelar-se contra a ineficiência estatal, levando com isso à uma certa estagnação de ambos os lados. Não há, pois, concordância entre igualdade de direito, superdimensionada, e igualdade de fato, altamente insubsistente. As compensações fáticas oferecidas para equalizar as desigualdades acabam por acentuá-las com o agravante de limitar a autonomia privada. O descompasso entre a abrangência pública e a autonomia privada impede a concretização do sistema de direitos que estrutura o Estado Social.

A atuação ampliada do Estado de modelo social fundamenta-se em um modelo jurídico que lhe enseja uma enorme capacidade normativa para regular a vida social. Consequência dessa capacidade é o alargamento da estrutura do Estado com a inevitável burocratização especializada do seu funcionamento. Desse contexto decorrem que as condições de ação estatal são determinantes do conteúdo dos direitos garantidos, não havendo espaço para a delimitação dos direitos pelos seus próprios sujeitos, os indivíduos. Nesse sentido, importante registro de Habermas destaca que:

No entanto, um Estado do bem-estar com tamanhas provisões acaba, em geral, inevitavelmente impondo padrões de comportamento supostamente 'normais' aos seus clientes. Esta pressão por normalização obviamente corre o risco de enfraquecer a autonomia individual, exatamente a autonomia que o Estado deve promover ao proporcionar as verdadeiras pré-condições para oportunidades iguais de exercício de liberdades negativas.⁵⁴

Essa apropriação estatal da construção dos direitos implica em que os cidadãos fiquem a margem da elaboração de políticas públicas e das normas que propiciam o exercício de direitos. A sociedade encontra-se, assim, desprovida de condição de autodeterminação, não decidindo livremente segundo suas preferências, não participando das lides de preenchimento do conteúdo normativo. O desencadeamento lógico dessa condição é uma crise de legitimidade, já que a elaboração das normas se dá no nível do poder, com enfoque administrativo-burocrata, sem participação real dos sujeitos destinatários de direitos.

Pode, nesse sentido, ocorrer uma crise de eficácia em razão de as políticas estatais destinadas a distribuição de recursos e correspondente regulação

⁵⁴ NOBRE, Marcos; TERRA, Ricardo. *Direito e Democracia: um guia de leitura de Habermas*. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 276.

social não alcançarem os fins visados, por serem mal delineados já que não foram informados pelas bases da sociedade. Daí a perda de força da Constituição, por falta de eficácia das suas normas. E também o enfraquecimento do direito como meio de integração social, pois que desprovido de sentido para operar a transformação social para a efetivação da emancipação social.

Não se perde de vista, nesse aspecto, que o Estado Social conformou-se sob os influxos da agregação aos direitos fundamentais dos direitos sociais, econômicos e culturais, que provocaram a reaproximação do Estado em relação aos indivíduos, em evidente resposta à crise do liberalismo, caracterizado pelo afastamento do Estado das relações sociais. Essa segunda dimensão de direitos fundamentais impôs ao Estado uma atuação prestacional com vistas à satisfação das carências da coletividade, marcadamente nas áreas da saúde, trabalho, previdência social, segurança e educação.

Muito embora o Estado Social e a segunda dimensão de direitos fundamentais tenham representado uma mudança de paradigma em relação ao modelo liberal e um acréscimo no patrimônio de direitos fundamentais, não trouxe de pronto significativos reflexos diretos na compreensão do meio ambiente. Assim foi provavelmente porque o pano de fundo do cenário estatal e do cabedal de direitos continuou sendo o funcionalismo do capitalismo, não mais completamente livre e irrestrito, mas submetido ao controle do Estado, ora mais rígido ora mais enaltecido.

No que precisamente toca ao meio ambiente, o Estado Social, no ápice da sua configuração, ao final da Segunda Guerra Mundial, não se mostrou apto a tutelar a natureza de modo a resguardá-la da destruição causada pelo modo de produção capitalista, muito arraigado na dinâmica social. O avanço da técnica no Estado Social continuou em ritmo acelerado, o que propiciou enorme incremento dos modos de produção sob a mesma ideia dos primórdios do capitalismo de que a natureza como fonte de recursos é inesgotável. Essas orientações de objetivação da natureza nos meios de produção provocaram transformações radicais no meio ambiente.

O avanço da técnica permitiu ao homem incrementar o que lhe é específico: a acumulação. Diferente dos demais seres, as relações do homem são cada vez mais relações mediadas por coisas, como utensílios, instrumentos, materiais e objetos em geral, enfim, coisas que são depositárias de informação e das quais dependem a existência da cultura. A vida material (e até mesmo a vida

espiritual) necessita de coisas e seus meios de produção para ser transmitida. As coisas precisam de coisas para serem produzidas; as coisas se desgastam e para sua reposição são constantemente produzidas.

Nenhuma geração humana parte do zero, como acontece com todas as gerações de seres vivos de qualquer outra espécie. Ao contrário, os seres humanos herdam de seus antepassados determinados meios de produção, distribuídos segundo certas regras. Por isso, a maneira como cada sociedade regula a distribuição dos meios de produção (ou seja, o tipo e articulação das relações sociais de produção) condiciona a reprodução da sociedade, sua cultura e o relacionamento com o meio ambiente.⁵⁵

O processo de produção (e reprodução) tem a natureza como fonte de matéria-prima, e por muito tempo sem que houvesse consciência humana a respeito do impacto da atividade exploratória. A atenção para as consequências da exploração desmedida da natureza se avolumou a partir da década de sessenta do século XX. Certos núcleos, mais poderosos, detentores de capital, eram movidos pelo mesmo interesse de ordem instrumental em manter a natureza como fornecedora de insumos para a produção sem qualquer contraprestação preventiva ou reparadora. De outro lado, uma parcela se mostrou ciente da necessidade de mudança de paradigma em relação ao meio ambiente para enfrentar os danos causados pela ação fundamentada no modelo antropocêntrico clássico. Surgia um movimento de base ética biocêntrica.

A visão do meio ambiente e a pretensão de sua proteção jurídica receberam outra extensão, justificada pelo parâmetro ético do biocentrismo, constituído a partir de uma profunda consideração do sentido e do valor da vida, reconhecida como valor referencial para as intervenções humanas na natureza. É a partir dessa alteração ontológica na visão da natureza e do relacionamento do homem com ela que se desenvolveu o biocentrismo, referido por Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin⁵⁶ como modelo ético não-antropocêntrico.

A ideia primordial do biocentrismo é fundada no reconhecimento de direitos intrínsecos à própria natureza em contraponto ao pragmatismo humanista⁵⁷,

⁵⁵ FOLADORI, Guillermo. *Os limites do desenvolvimento*. Campinas: Editora da UNICAMP, 2001, p. 84.

⁵⁶ BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e. *A natureza no direito brasileiro: coisa, sujeito ou nada disso*. In *Grandes temas de direito administrativo: homenagem ao professor Paulo Henrique Blasi*. Org. CARLIN, Volnei Ivo. Campinas: Millenium, 2009. Disponível em www.jusdem.org.pe/.../BenjaminAntonioeticaAmbientaTextopublicacaoestrageira.rtf. Acesso em 30.04.11

⁵⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 8ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 20.

muito conveniente à ideia utilitarista. O biocentrismo atribui caráter premente às relações entre os seres todos da Terra, em teia de interdependência, sem a qual não há condições de vida, o que foi desprezado pelo antropocentrismo.

Sob esse fundamento, os movimentos sócio-ambientais cresceram e ganharam voz. Contudo, os mesmos encontraram dificuldade de inserção na esfera formal da organização política porque muitos foram associados à contracultura e assim tidos como radicais. Estes foram tomados pela crítica ideológica como misantrópicos, ou seja, contrários ao homem, rebaixando-o à mesma condição de qualquer outro ser vivo. Há ainda correntes que consideram o biocentrismo do século XX como um retrocesso, porque seriam as suas bandeiras assentadas nas ideias de regimes totalitários primitivos que, *grosso modo*, retiram o homem do seu centro de interesse da organização político-social.

2.4 ESTADO AMBIENTAL E ECOCENTRISMO

As experiências históricas do Estado Liberal e do Estado Social evidenciaram a necessidade de delinear um novo paradigma que contemplasse a correlação entre Estado e Direito num enfoque diferenciado, apto à resolução de problemas que os modelos políticos anteriores não puderam resolver satisfatoriamente.

Na parte final do século XX tudo o mais se transformou e de forma inédita muito aceleradamente, como efeito da maior rapidez de circulação das ideias devido à evolução tecnológica dos meios de comunicação que, dentre outros fatores, ensejou o fenômeno da globalização, cuja principal decorrência foi o fim das fronteiras nacionais com alargamento dos mercados em nível planetário.

A competição entre os Estados Nacionais para manter ou conquistar empresas que pudessem incrementar a arrecadação fiscal, assim como todo o movimento de reconfiguração do mercado mundial, culminou na crise do Estado Social a partir no final da década de setenta, tornando-se definitivamente insustentável nos anos noventa. Determinante para o enfraquecimento do modelo do Estado Social foi a instalação do déficit público originado pela queda da arrecadação fiscal. Por conseguinte, com a diminuição do caixa do Estado, este já não podia fazer frente aos gastos com saúde, educação e previdência social, justamente as áreas que nas quais o Estado Social se fazia mais presente e, portanto, de cobertura

fundamental para justificar a enorme máquina pública criada para a atuação do Estado total. Necessário se fez buscar outro paradigma para a estruturação e funcionamento do Estado.

Como questão correlata à definição do novo formato de modelo estatal, sobreveio a configuração da noção de sustentabilidade associada à ideia de desenvolvimento, como crítica ao modelo desenvolvimentista adotado pelos países industrializados que praticavam o uso abusivo dos recursos naturais sem considerar a capacidade de recomposição dos ecossistemas. Um novo modo de desenvolvimento passou a ser defendido, com readequação dos padrões de consumo humano, revista a relação *ser humano-natureza* com integração das questões sociais e ambientais.

Defendeu-se, então, uma alternativa de desenvolvimento, com readequação dos padrões de produção e consumo. Efetivamente, instalou-se a discussão acerca da necessidade de rever a relação *ser humano-meio ambiente*, no âmbito de um modelo de desenvolvimento conciliatório entre as questões sociais e ambientais.

O contexto político da época propiciou a ampliação dos direitos fundamentais com incorporação de sua terceira dimensão, compreendendo o reconhecimento de direitos coletivos e difusos (além do indivíduo assim considerado como sujeito). Foram, então, agregados à categoria fundamental de direitos, o direito à paz, à conservação do patrimônio cultural e ao meio ambiente equilibrado. A sustentabilidade solidificou-se como atributo qualificador do desenvolvimento, conjugando objetivos de crescimento econômico com a proteção ambiental.

O modelo ético que fundamenta o pensamento da sustentabilidade é o chamado ecocentrismo, igualmente referido como não-antropocêntrico⁵⁸, por não ser centrado na figura do homem estritamente. Considera a natureza de forma holística e trata o homem como seu membro e cidadão integral. Uma referência no tema é Aldo Leopold que na obra *Ética da Terra (Land Ethic)* considera que todas as espécies – inclusive o homem – são interligadas em seus processos de vida, como produto de processo evolucionário.

O ecocentrismo é eminentemente baseado na solidariedade de caráter intergeracional, exatamente a ideia nuclear da sustentabilidade, sendo por

⁵⁸ BENJAMIN, 2009.

isso aludido como antropocentrismo intergeracional, em referência mesmo às gerações futuras.

O antropocentrismo intergeracional (das gerações futuras) é uma forma temporalmente ampliada da visão antropocêntrica clássica, já que enfatiza obrigações do presente para com os seres humanos do futuro. Como fundamento ético para a tutela jurídica do meio ambiente, é, atualmente, o paradigma dominante nos principais países. No caso das gerações futuras, temos um novo quadro ético, construído sobre a ética da solidariedade, que se manifesta em vários níveis, no individual e no coletivo, no presente (equidade ou solidariedade intrageracional) e no futuro (equidade ou solidariedade intergeracional).⁵⁹

Sob a influência dessa base ética ocorre um movimento de reestruturação social e, conseqüentemente do Estado, que é reclamado a reconfigurar-se para responder às demandas advindas do intenso processo de pluralização da vida, as quais os modelos Liberal e Social de Estado não se mostram aptos a atender, justamente por falta de respaldo social. O contexto atual reclama por um Estado altamente democrático, no qual não haja restrição às possibilidades de discussão e que transcorram sem favorecimentos.

Nessa perspectiva, no âmbito da ciência jurídica, se apresentam proposições tendentes a vislumbrar um Estado Ambiental de Direito, como propugnado por Canotilho e Moreira⁶⁰, fundado na participação e solidariedade social, associando a sustentabilidade como paradigma do desenvolvimento.

O modelo procedimentalista de Estado propicia essa configuração, na qual é dada amplitude à discussão acerca da sustentabilidade, com participação dos cidadãos nos processos deliberativos. A temática ambiental entremeia a realidade de forma inexorável, sendo ínsita a todas as tensões sociais em razão da sua indispensabilidade à existência humana. Por isso a premência por debate para formulação de políticas ambientais, como instrumentos para dar efetividade à sustentabilidade.

A leitura acerca do modelo procedimentalista de Democracia na perspectiva habermasiana, aponta para a necessidade um processo institucionalizado juridicamente, o qual é central nos modernos sistemas jurídicos. Habermas enxerga aberto o caminho para a fundamentação do direito através da

⁵⁹ BENJAMIN, 2009.

⁶⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. Direito Público do Ambiente. Coimbra: Faculdade de Direito de Coimbra. 1995.

lógica da argumentação que garante, sobretudo, os discursos morais. Desse modo, as qualidades formais do direito estão inseridas na dimensão dos processos institucionalizados juridicamente. Tais processos, respaldados pelas qualidades formais do direito, garantem os discursos jurídicos que, por sua vez, asseguram a lógica da argumentação na qual se inserem além dos discursos pragmáticos, éticos e de negociações, também, os discursos morais, os quais carregam pretensões normativas de validade universal. Em suma, Habermas pretende assegurar a legitimidade da legalidade normativa através do entrelaçamento entre processos jurídicos e uma argumentação moral que obedeça à racionalidade procedimental e deliberativa⁶¹.

Significa, portanto, que os temas ligados à sustentabilidade orientados por concepções diversas e concorrentes entre si, encontram condições abertas para o debate crítico e reflexivo além da fronteira da racionalidade instrumental do mercado ou do caráter intervencionista do Estado. É no espaço do Estado Democrático de Direito que se torna possível um sistema jurídico autônomo capaz de garantir a formação imparcial da opinião e da vontade. O Direito, no substrato democrático e deliberativo, se vê aberto para comportar uma racionalidade procedimental tanto moral, quanto política e/ou meramente pragmática. Segundo destaca Marcos Nobre:

Os processos de formação da opinião e da vontade dos cidadãos têm de ser institucionalizados, de forma a que, a cada vez, a maior participação possível possa ser garantida. Para que isso possa ocorrer, a lógica procedimental deve prevalecer de tal maneira que sejam institucionalizadas as formas de discussão, de participação e de deliberação que permitam o surgimento do maior número possível de vozes, de tematizações, de valores e de interesses. Segue-se daí que o procedimento tenha de comportar a sua própria crítica, quer dizer, esteja aberto ao questionamento de seus pressupostos e de seus desenvolvimentos concretos.⁶²

O caráter cada vez mais procedimental do direito contemporâneo, como tendência do próprio Estado de Direito, vem preencher os quesitos que favorecem o encontro de posições divergentes, oriundas da esfera pública, num espaço em que a deliberação não pode se curvar senão à coerção exclusiva do melhor argumento. É nesse campo que serão firmadas as convicções para sedimentar, com maior clareza, o conceito de sustentabilidade. Não compete às

⁶¹ HABERMAS, 1997, p. 189.

⁶² NOBRE, 2008, p. 35.

posições divergentes a respeito da sustentabilidade senão o diálogo franco e maduro que motivem a apresentação dos melhores argumentos na arena política institucionalizada juridicamente e que sejam, conforme expressa Habermas, coagidos apenas pelo melhor argumento.

A tanto se chegou a partir de uma onda democratizante iniciada após Segunda Guerra Mundial, que culminou no Estado Social Democrático. Sucedeu-se mais um processo de juridificação, conforme Habermas.

Da conjugação dos conceitos de democracia e direito sobressaem seus parâmetros de funcionamento subordinados ao princípio da dignidade da pessoa humana, nova lente foral da hermenêutica jurídica. O marco existencial desse paradigma é o reconhecimento da complexidade social, com atualização do rol de direitos e garantias fundamentais, com a incorporação de direitos chamados de terceira dimensão.

Num balanceamento entre o que era então entendido por privado e por público são reequilibradas as forças entre essas esferas e estabelecidos novos direitos que superam essa dicotomia, não tendo o Estado nem o indivíduo como seus titulares, contudo obrigando a ambos. Nessa conformação são identificados, no âmbito de um processo de aprimoramento, direitos cuja titularidade é atribuída à coletividade (direitos difusos, coletivos e homogêneos). Tal se dá no bojo de um processo de protagonismo da cidadania; efetivamente, pela procedimentalização, ou seja, pela participação ativa dos indivíduos tanto na construção das políticas públicas, inclusive na normatização, quanto na exigência por sua efetivação. Nesse sentido, as ações passaram a integrar o rol de instrumentos processuais para defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

O Estado Democrático de Direito é balizado pela revisitação de valores que emergiam no panorama liberal: autodeterminação, autonomia e liberdade. Entretanto, outra perspectiva foi assumida, mantendo-se a tensão público-privado, porém equacionada pela ideia de que as esferas públicas e privadas devem ser complementares e equiprimordiais.

A propósito, Habermas⁶³, pondera que “O jogo de gangorra entre os sujeitos de ação privados e estatais é substituído pelas formas de comunicação mais ou menos intactas das esferas privadas e públicas do mundo a vida, de um lado, e

⁶³ HABERMAS, 1997, p. 146.

pelo sistema político, de outro”. Disso decorre, conforme Canotilho, que o Estado deve se organizar e funcionar em termos democráticos, ou seja, em função de uma ordem de domínio legitimada pelo povo.

Focando nas demandas pró-sustentabilidade sob a perspectiva do processo de juridificação, é pertinente defender a conformação do Estado de Direito Ambiental, mormente diante dos desafios dirigidos pelo mundo da vida aos sistemas Estado e Mercado para que efetivem ações de proteção do meio ambiente.

A problemática ambiental revela-se mesmo como caracterizadora de um Estado que se pode dizer Pós-Social⁶⁴ e cujo escopo seria “aplicar o princípio da solidariedade econômica e social para alcançar um desenvolvimento sustentável, orientado a buscar a igualdade substancial entre os cidadãos, mediante o controle jurídico do uso racional do patrimônio natural”⁶⁵.

Contudo, o Estado Ambiental não ocorre pela simples soma de direitos, liberdades e garantias, o que configuraria um “minimalismo ambiental”, segundo Canotilho⁶⁶. Seria como um “estado de polícia ambiental”, conforme Silva⁶⁷, que indica ainda um “estado de providência ambiental”. Tal coaduna-se com a ponderação de Canotilho, que analisa a questão sob a perspectiva intervencionista e planificatória baseada no direito econômico, o que levaria a uma espécie de utilitarismo com uma “*economia coletivista e dirigista, a pretexto da defesa dos sistemas ecológicos*”.

Canotilho assevera necessário para o estabelecimento do Estado de Direito Ambiental, acima de tudo, um Estado social e democrático regido por princípios ecológicos, assim como “novas formas de participação sustentada”⁶⁸. Essa leitura, referindo à absorção da temática ambiental pela tutela estatal a partir de via comunicativa cumprida pela participação política, cristaliza o diagnóstico de

⁶⁴ SILVA, Vasco Pereira da. *Verde cor de direito: lições de direito do ambiente*. Coimbra: Almedina, 2002, p. 24.

⁶⁵ CAPELLA, Vicente Bellver. *Ecologia: de las razones a los derechos*. p. 248, “*apud*” LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 2ª ed. Ref., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 29.

⁶⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Juridificação da ecologia ou ecologização do direito*. Revista jurídica do urbanismo e do ambiente. Instituto do Direito do Urbanismo e do Ambiente – Coimbra), n. 4, p. 69-79, dez 1995, p. 73.

⁶⁷ SILVA, 2002, p. 24.

⁶⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estado constitucional ecológico e democracia sustentada*. In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). *Estado de direito ambiental: tendências, aspectos constitucionais e diagnósticos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 4.

Habermas relativo ao processo de juridificação, segundo o qual, se vivencia as condições de um Estado Social e Democrático de Direito.

Por certo que a concretização de um Estado Ambiental não é algo que se faça de modo desprovido de dificuldades. É em verdade um desafio (sob certo ponto de visto até uma provação). Obstáculos a serem considerados são a amplitude global do sistema e o esvaziamento da capacidade regulatória do Estado. Somado a isso tem-se, evidentemente, que os problemas ambientais tematizados ampliam enormemente o desafio. Inafastavelmente o desígnio somente será alcançado se houver tomada de consciência ambiental, a qual depende crucialmente de uma “cidadania participativa a partir de uma ação conjunta do estado e da coletividade na proteção ambiental”⁶⁹.

O Estado Ambiental deve coordenar a configuração de condições para que as organizações, inclusive sua própria estrutura, e os modos de vida sejam geridos de forma sustentada. Para tanto tem que se imbuir de novas tarefas que realizem a proteção e defesa do ambiente, como planejamento ambiental, criação de espaços de proteção ambiental e promoção de educação ambiental.

Com efeito, esse novo perfil estatal requer a afirmação da vertente democrática e social do Estado, com relevo para o exercício da participação popular, alcançada pela educação ambiental. Capra assinala que “a introdução da visão democrática ambiental proporcionará uma vertente de gestão participativa no Estado, que estimulará o exercício da cidadania, com vistas ao gerenciamento da problemática ambiental”⁷⁰.

O intento do Estado do Ambiente só se torna possível com a edição de normas voltadas à concretização da proteção ambiental.

Dessa forma, o Estado deverá agir normativamente quando a edição de uma norma for condição indispensável à proteção do ambiente. A construção do Estado ambiental está intrinsecamente ligada a uma legislação ambiental atualizada. É mister, para tanto, que se insira, dentre os objetivos precípuos das políticas públicas do Estado, a preservação do ambiente.⁷¹

⁶⁹ BANNWART JÚNIOR e OLIVEIRA, 2009, p. 2226.

⁷⁰ CAPRA, Frijot. *A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*. São Paulo: Cultrix, 1996, p. 34.

⁷¹ BANNWART JÚNIOR e OLIVEIRA, 2009, p. 2227.

Contudo, muitas barreiras erguidas com base em interesses econômicos impedem a efetividade das normas de conteúdo ecológico, desde a formação destas até a aplicação daquelas que conseguem chegar a entrar no ordenamento jurídico. A propósito da inércia no cumprimento do dever normativo, Canotilho preconiza o mandado de injunção ecológico para dirimir o déficit de exequibilidade das normas de proteção ambiental. No contexto da temática ambiental, o mandado de injunção se apresenta como remédio último para eliminar a insegurança ambiental. Antes conta-se com os mecanismos de prevenção e precaução que devem informar a política ambiental⁷².

Essas as bases do Estado Ambiental, ou *Estado constitucional de direito democrático e social ambientalmente sustentado* como referido por Canotilho, que o entende como exitoso para realizar os valores e princípios de um Estado subordinado ao direito. Sob certa perspectiva não se trataria de novo modelo ou paradigma, mas de nova dimensão do Estado Democrático de Direito, lastreada em princípios ecológicos, mantidos os sociais e democráticos, contudo, com compreensão sob a ótica ambiental.

Pois, segundo, ainda, Canotilho, a pedra fundamental do Estado Ambiental é o próprio Estado Democrático, eis que:

A qualificação de um Estado como Estado Ambiental aponta para duas dimensões jurídicas-políticas particularmente relevantes. A primeira é a obrigação de o Estado em cooperação com outros Estados e cidadãos ou grupos da sociedade civil, promover políticas públicas (econômicas, educativas, de ordenamento) pautadas pelas exigências da sustentabilidade ecológica. A segunda relaciona-se com o dever de adoção de comportamentos públicos e provados amigos do ambiente de forma a dar expressão concreta à Assumpção da responsabilidade dos poderes públicos perante as gerações futuras⁷³.

2.5 RACIONALIDADE AMBIENTAL: PERSPECTIVA CRÍTICA AO CAPITALISMO

Com efeito, a industrialização, a massificação do consumo, a velocidade de informação, a fugacidade das relações, e tantos outros aspectos da modernidade cada vez mais acentuados na contemporaneidade, propiciaram a intensa exploração do meio ambiente. Isso se deu no contexto de uma relação

⁷² LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 41.

⁷³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estado de Direito*. Cadernos Democráticos n. 7. Fundação Mário Soares. Lisboa: Gradiva, 1998, p. 44.

desfigurada de apropriação da natureza pelo homem como seu objeto, senão como estoque gratuito de recursos materiais. Não se olvide da tradicional disposição humana em considerar infindáveis o volume de recursos naturais, em completa despreocupação com a sua conservação ou mesmo reposição.

Justamente esse aspecto social, pertinente à relação do homem frente à natureza, tem sido objeto de investigação das ciências humanas, em especial do ramo da sociologia. Nessa linha, Enrique Leff⁷⁴ dedica-se a esmiuçar a moderna questão ambiental, com foco na relação ecologia e capital.

A sua análise foi feita primeiro a partir do paradigma clássico do marxismo, muito embora as leituras dessa corrente sócio-política não agregassem a ela qualquer valor ambiental, afirmando-a produtivista, antropocêntrica e, portanto, desvinculada de valor que a natureza poderia ter.

Mais à frente no tempo, Leff reposiciona-se seu exame sob a perspectiva do chamado eco-marxismo, reconhecendo que

As categorias teóricas do Marxismo tradicional – modos de produção e formação econômico-social – resultam demasiado esquemáticas para se compreender a sobreposição das esferas ideológica, política e econômica, assim como a articulação de processos ecológicos, tecnológicos e culturais, que constituem as bases e as condições de sustentabilidade da produção⁷⁵.

Nesse novo contexto, enfoca-se o papel da cultura, democracia e participação social na análise da problemática ambiental.

O eco-marxismo emergiu na década de 1980 a partir do conjunto de ideias expressas em diversas publicações ao longo do mundo⁷⁶, que surgiam como resposta à ineficácia do materialismo histórico para entender os problemas ambientais, em razão de não considerar contradições não classistas como raça, gênero e ecológicas. Fulcrado no reconhecimento da existência de limites físicos naturais ao desenvolvimento humano, o eco-marxismo representou um releitura da

⁷⁴ Isso se deu na primeira edição de *Ecología y Capital*, uma coletânea de artigos publicados em 1986 no México, pela editora UNAM.

⁷⁵ LEFF, Enrique. *Ecología y capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*. Siglo XXI-UNAM. México D.F., 1994, p. 212-213.

⁷⁶ Nos Estados Unidos, a revista *Capitalism, Nature and Socialism*; na Itália *Capitalismo, Natura, Socialismo*; na Espanha, *Ecología Política*; na França, *Ecologie Politique*, conforme FOLADORI, Guillermo. *Na busca de uma racionalidade ambiental*. *Ambiente & Sociedade* - Ano III - No 6/7 - 1o Semestre de 2000/2o Semestre de 2000, p. 170. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/asoc/n6-7/20433.pdf>. Acesso em 23.09.11

teoria do valor de Marx, passando a associar o valor intrínseco da natureza e dos resíduos de produção no valor de troca.

Uma racionalidade ambiental é o que propõe Leff para fazer frente à crise ecológica. Para tanto, parte do pressuposto de que a sociedade moderna, seja qual o viés econômico adotado, socialista ou capitalista, é essencialmente produtivista e antiecológica. Isso porque, sob seu ponto de vista, a natureza não é tradicionalmente incorporada na racionalidade econômica, ou seja, não entram na conta do processo produtivo as externalidades geradas.

Diante dos crescentes desequilíbrios ambientais provocados pela exploração desmedida da natureza para fomentar o processo produtivo, uma das vertentes de análise dos problemas ambientais concentrou-se na revisão do modo de produção. O percurso dessa análise passou pela avaliação do comportamento do mercado como um todo.

Uma racionalidade pró-meio ambiente conta com elementos que permitam adotar estratégia alternativa de produção de bens, que integre a natureza à lógica produtiva. A identificação de tais elementos é a tarefa assumida por Leff. Em suma, a racionalidade ambiental emana da coordenação de três aspectos, quais sejam, a procura de uma eco-tecnologia, a produção destinada à satisfação das necessidades humanas básicas e a reapropriação social da natureza.

Partindo de uma perspectiva técnica, a procura de uma eco-tecnologia se traduz na fundação de técnicas produtivas baseadas nos ritmos e ciclos ecológicos de acordo com a disponibilidade dos recursos naturais.

Sob uma perspectiva humanista, a questão de revisão do modo de produção engloba a definição do *quantum* se fez necessário para a satisfação das necessidades. A ideia é de que se tenha por princípio atender as necessidades primárias de todos os da localidade antes da produção de qualquer produto que esteja fora dessa área de consumo.

O último aspecto – a reapropriação social da natureza –, segundo Foladori⁷⁷, é “o aspecto mais importante a ressaltar na posição de Leff, uma racionalidade social diferente da mercantil-produtivista”. Abarcando as feições culturais e participativas da sociedade, este ponto mostra-se consonante com a teoria da ação comunicativa de Habermas.

⁷⁷ FOLADORI, 2001, p. 171.

Emprego de formas de democracia participativa direta, em lugar da tradicional democracia representativa, criando condições para uma gestão dos recursos naturais baseada em culturas com comportamento mais harmônico com a natureza, portanto, sustentável. Com isso se conseguiria uma gestão igualitária dos bens naturais.

De comum os aspectos mencionados têm a preocupação de que a economia se regule segundo as demandas, necessidades, possibilidades e participação locais, ao que se refere como “localismo”. Segundo o localismo o controle da economia seria feito pelas as comunidades, regiões e nações (na ordem do menor ao maior), a partir de um objetivo de auto-suficiência.

Tudo o que puder ser produzido no local deve sê-lo. Quando não houver condições locais, o regional tem prioridade, depois o nacional e, em última instância, o internacional.⁷⁸

O desafio da racionalidade ambiental é interferir no mercado a ponto de alterar a sua lógica, modificando o modo de produção e não só atribuindo preço às incursões extrativistas da natureza. Afinal, a natureza na conta do valor da produção é uma variável extremamente complexa. Há de se convir que a questão ambiental não se resolve unicamente pela determinação de valor monetário ao ar, florestas, recursos geológicos e hídricos, bioenergéticos e antropológicos, enfim, a tudo o que se utiliza do meio ambiente. Definitivamente tal não resultaria em maior proteção ou conservação da natureza. Segundo o ponto de vista de Leff, não seria o caso de guiar a economia segundo o ecologismo. Defende, pois, a socialização da natureza por meio do manejo comunitário dos recursos naturais:

Um questionamento que cabe frente à proposta da racionalidade ambiental é quanto ao modo pelo qual poderia efetivamente modificar a lógica econômica no cenário atual da globalização. O próprio Leff faz indagações quanto às possibilidades de “reconversão do sistema econômico internacional”, expansão do sistema capitalista sem crescimento além das condições de equilíbrio dos ecossistemas, reconstrução de uma ordem econômica mundial apartada da lógica de mercado e, por fim, quais as estratégias podem flexibilizar os mecanismos econômicos do mercado e transitar para uma racionalidade ambiental. Ele mesmo

⁷⁸ FOLADORI, 2001, p. 171.

oferece uma resposta: mediante os movimentos sociais do meio rural e das reivindicações que afrontam a hegemonia político-econômica.

Mais recentemente, Leff incorpora cultura não só ao título, como também nos textos mais novos, já atualizados com outro momento da sociedade que, contudo, permanece sem uma racionalidade ambiental pronta para atender à demanda de sustentabilidade. O autor, com mais clareza, defende a incorporação da sustentabilidade no sistema produtivo. Bem-estar social, preservação do meio ambiente e lógica econômica devem ser realinhados, em sistema de interdependência dos fatores culturais e participativos da sociedade.

Aponta-se, nessa direção de viés diferenciado, para uma solução que consistiria em uma inversão de valores no que se refere à participação do mercado na dinâmica social, buscando-se que as necessidades reais de consumo pautem a produção do mercado ao invés de o mercado determinar o consumo.

A propugnada racionalidade ambiental – “à diferença da racionalidade econômica que procura colonizar e reintegrar a diversidade do mundo dentro de seus códigos de compreensão e de suas estratégias de dominação”⁷⁹ – procuraria reorganizar o pensamento e as práticas sociais para ajustá-los a certas condições objetivas de sustentabilidade, estabelecidas a partir de fora e acima das organizações culturais que habitam o mundo.

Dessa forma, sob a perspectiva da racionalidade ambiental almejada a sustentabilidade tem caráter social, nítido na cultura pós-convencional, que põe em relevo o valor da pluralidade e da diferença. A essa perspectiva corresponde

uma concepção alternativa na qual as condições de sustentabilidade se baseiam nos potenciais ecológicos da natureza, na diversidade cultural, na democracia participativa e numa política da diferença. O princípio de diversidade não apenas é concebido como um patrimônio cultural que deve ser conservado, mas uma condição para a construção de um futuro sustentável⁸⁰.

Em suma, a racionalidade ambiental é uma crítica contundente ao capitalismo, pretendendo ser uma forma de instigar o sistema econômico a se relacionar com a natureza adotando postura de respeito e solidariedade consolidada

⁷⁹ LEFF, Enrique. *Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 408.

⁸⁰ LEFF, Enrique. *Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 407.

na produção, distribuição e consumo. As constantes do capitalismo, como busca incessante do lucro, concorrência e valorização do consumismo não se coadunam com a racionalidade ambiental.

2.6 PRINCÍPIOS ESTRUTURANTES DO ESTADO AMBIENTAL

A tarefa de pensar um Estado Ambiental não pode se completar à margem da observância dos princípios estruturantes do Direito Ambiental, que denotam a sua marca democrática e informam os instrumentos normativos de política ambiental, dando ao sistema jurídico um sentido harmônico, lógico, racional e coerente⁸¹.

De primeiro, veja-se que em consonância com o constitucionalismo vigente, de cunho pós-positivista, então caracterizado pela dimensão principiológica das normas jurídicas, que o Estado Ambiental é, sobretudo, um Estado Democrático de Direito. Como Estado de Direito, está subordinado à legalidade, quer dizer, seu ordenamento jurídico é delimitado pela norma jurídica, incluídos, no presente cenário pós-positivista, os princípios, eis que têm natureza de norma jurídica. Como Estado Democrático, está subordinado ao princípio da legitimidade, ou seja, decorre da liberdade política dos cidadãos perante o poder. Como Estado Ambiental, é informado pelo princípio da solidariedade, que compreende os valores da justiça, segurança e sustentabilidade. Dessa forma, o Estado Democrático de Direito Ambiental tem como princípios fundantes, de base, a legitimidade, a legalidade e a solidariedade⁸².

Na perspectiva da construção do Estado Ambiental, são apontados como seus princípios estruturantes aqueles que integram o núcleo essencial do Direito Ambiental, em especial precaução, atuação preventiva e cooperação, que, aliados ao princípio da responsabilidade, conformam o sistema protetivo do meio ambiente.

O princípio da precaução tem por objetivo primordial evitar o dano ambiental, prescindindo da comprovação daquele diante da incerteza científica do nexos causal. Assim, a precaução deve ser concretizada em virtude do dano em

⁸¹ LEITE, José Rubens Morato Lei, *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*, p. 43.

⁸² BELCHIOR, Germana Parente Neiva. A balança teórica do Estado de Direito Ambiental. In: XIV Congresso Internacional de Direito Ambiental, 2010, São Paulo. XIV Congresso Internacional de Direito Ambiental. São Paulo : Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010. v. 14. p. 635-646.

abstrato. Com esse escopo, o princípio da precaução ambiental preceitua uma gestão racional do risco ambiental, tendo sido sedimentado como diretriz na Declaração da Rio-92, no seu art. 15:

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Na atualidade, no contexto da crise ambiental e da insegurança que ela emana, o princípio da precaução é vital para aplacar arroubos à natureza, impelindo uma avaliação da atividade a ser empreendida no que diz respeito a não ser prejudicial à manutenção dos processos ecológicos e da qualidade de vida. A propósito Leite assevera que a incidência do princípio da precaução deve dar-se no bojo de uma política ambiental, porque é imprescindível a sua observância antes da manifestação de perigo

“os riscos nunca serão totalmente eliminados, pois a cognição humana é sempre restrita, se visualizada com as necessidades do sistema ecológico. Além disso, a certeza científica é sempre dinâmica e mutável no tempo, trazendo necessidade de ponderação nas decisões sobre o risco.” [...] “a precaução visa prevenir já uma suspeita de perigo ou garantir uma suficiente margem de segurança da linha do risco”⁸³.

A lógica do princípio da precaução é de que uma vez consumada a agressão à natureza, a reparação é incerta e, se possível, demasiadamente custosa. Por isso, que as medidas para impedir a degradação ambiental devem ser sempre a primeira providência diante da iminência de risco de dano ambiental⁸⁴. É o caso de empregar-se a máxima da “interpretação mais amiga do ambiente”, conforme refere Canotilho, em situação de dúvida ou sinal de risco ao ambiente.

O princípio da atuação preventiva, ou prevenção, decorre do princípio da precaução, e também atua como gerenciador de riscos ambientais. Consiste na avaliação de atividades, com base na identificação prévia de impactos

⁸³ LEITE, José Rubens Morato. *Sociedade de risco e Estado*. In: Direito Constitucional ambiental brasileiro. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. LEITE, José Rubens Morato (org.). 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 176-177.

⁸⁴ LEITE, 2003, p. 46.

ambientais a partir de nexos de causalidade previsíveis e conhecidos, a partir dos conhecimentos acumulados sobre o meio ambiente⁸⁵.

Exemplos da aplicação do princípio da prevenção são os mecanismos de avaliação dos riscos ambientais, como o estudo prévio de impacto ambiental (EPIA) e o licenciamento ambiental. Nestes instrumentos se recolhem informações submetidas a exame científico para subsidiar a liberação de certos empreendimentos e atividades danosos ou potencialmente prejudiciais ao meio ambiente, com o objetivo de eliminar possíveis danos ambientais antes mesmo de efetivados.

Os princípios da precaução e da prevenção estão ligados ao fim da equidade intergeracional, redundando uma melhor relação com o futuro e com a disponibilidade dos bens ambientais nos ecossistemas⁸⁶. Aproximam-se e diferenciam-se em função do nível do risco ambiental. A precaução atua quando o risco é desconhecido ou de pronto estabelecido como alto e suas conseqüências imensuráveis seja pela imensidade ou pela fala de pressupostos de certeza científica. A prevenção incide quando o risco é previsível e determinado, com conseqüências conhecidas.

Cooperação, na posição de princípio ambiental, significa participação popular nos processos e procedimentos atinentes a questões ecológicas relevantes.⁸⁷. Para Canotilho, trata-se do “*agir integrativo da administração pública*”⁸⁸. Ademais, em uma amplitude maior ainda, o princípio da cooperação implica em que haja integração intercomunitária, entre Estados Nacionais, no trato de questões ecológicas relevantes, formando uma teia de solidariedade.

Neste ponto vale considerar que a relativização da soberania, em consonância com a ideia de constelação pós-nacional de Habermas, é condicionante para o delineamento e emprego de soluções efetivas para as questões ambientais.

⁸⁵ ANTUNES, 2005, p. 36.

⁸⁶ LEITE, José Rubens Morato. *Sociedade de risco e Estado*. In: Direito Constitucional ambiental brasileiro. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. LEITE, José Rubens Morato (org.). 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 176-171.

⁸⁷ LEITE, 2008.

⁸⁸ CANOTILHO, 2004, p. 4.

A soberania dos Estados tem sido um entrave à consecução deste princípio [da cooperação], apesar do grande número de declarações, tratados e convenções internacionais que têm sido firmados a respeito do ambiente, são, em sua maioria, submetidos à obediência de suas cláusulas às nações que ratificaram seus termos, possibilitando que os Estados não signatários façam tábula rasa acerca da vigência dos tratados supranacionais⁸⁹.

Nesse sentido, conforme Leite, “importar uma soberania menos egoísta dos Estados e mais solidária no aspecto ambiental, com a incorporação de sistemas mais efetivos de cooperação entre Estado, em face das exigências de preservação ambiental”⁹⁰.

De seu turno, destinados a concretizar a gestão preventiva do risco ambiental, o princípio da responsabilidade e do poluidor pagador preconizam que os causadores de danos ao meio ambiente respondam por eles. Leite refere a tais princípios como integrantes de um sistema articulado pelo Estado para dar segurança à sociedade. De nada adianta coordenar ações de precaução e prevenção, se na hipótese de concretização de dano ambiental os responsáveis não fossem compelidos a executar seus deveres ou responder por suas ações.

A premissa expressa por estes princípios é fundamentada no dever geral de cuidar do meio ambiente, relacionado com o direito fundamental de usufruir de um meio ambiente sadio. Ressalte-se que não se visa estabelecer um meio de compensação de danos, mas um instrumento de repressão à sua causação por aquele que assumiu o risco da atividade econômica poluidora.

Os princípios nucleares do direito ambiental ora referidos espraiam, entre outros, os princípios da supremacia do interesse público na proteção do meio ambiente em relação aos interesses privados, indisponibilidade do interesse público na proteção do meio ambiente, garantia do desenvolvimento econômico e social ecologicamente sustentado, mínimo existencial ecológico, proibição do retrocesso ecológico, participação, cidadania, democracia, informação, função social da propriedade.

A enunciação dos princípios mencionados é resultado de um processo gradativo, corporificado nas declarações emanadas das discussões de conferências internacionais sobre a temática ambiental, notadamente a partir da Conferência de Estocolmo, em 1972, e a Eco 92, com o fim de exercer orientação da atividade estatal de molde a concretizar um Estado Ambiental.

⁸⁹ BANNWART JÚNIOR e OLIVEIRA, 2009, p. 2229.

⁹⁰ LEITE, 2003, p. 52.

A par de toda a evidência da necessidade de perfazimento dos princípios de Direito Ambiental para o estabelecimento do Estado Ambiental, devem estar presentes princípios vinculados a outros ramos do direito enredados em uma dialética interdisciplinar.

Vale dizer que o desafio de um Estado Ambiental vai além do seu próprio estabelecimento e é reunir condições de realizar a Justiça Ambiental. Canotilho pondera que “se o estado de Ambiente não pode constituir-se ao arpejo das regras e princípios informadores do Estado do direito, ele não pode respirar livremente, se não transportar nos seus vasos normativos a seiva da justiça ambiental”⁹¹.

Sob esse viés, a tutela de direitos intergeracionais é elemento primordial da Justiça Ambiental, tanto quanto o engajamento da sociedade, pela prática da solidariedade. Um exemplo de demonstração dessa solidariedade é o engajamento a programas ambientais.

Justamente a solidariedade revela-se valor primordial do Estado Ambiental, de caráter holístico, eis que perpassa todos os demais princípios e assumindo condição de marco fundamental do Estado Ambiental.

O princípio da solidariedade guarda associação com a idéia de fraternidade, um dos lemas da Revolução Francesa, de fundamento comunitário e universal. Contudo, sua conformação atual evoluiu a partir do período Pós-Guerra.

Em essência representa um compromisso ético em que as pessoas se obrigam umas pelas outras e cada uma por todas. O que move esse compromisso é o sentimento de identificação com os problemas, impulsionando a iniciativa para ajuda mútua. Contempla a interdependência e a reciprocidade. É valor ínsito aos direitos transindividuais, que ultrapassam as esferas individual e coletiva, alcançando a dimensão intergeracional.

Assente que os problemas ambientais não ocorrem isoladamente e seus efeitos se espalham de modo indiscriminado, o princípio da solidariedade tem o condão de subordinar interesses individuais ao bem estar social geral, inclusive quanto às gerações futuras.

A existência humana depende das condições de a natureza, ecologicamente equilibrada, propiciar a vida. De tal modo, insta que haja esforço

⁹¹ CANOTILHO, 1995, p. 74.

conjunto de todas as esferas sociais e do Poder Público com a finalidade de fazer prevenir e fazer frente aos impactos ambientais. Essa conjugação de forças há de ser multilateral, formando um corpo social a partir das relações intersubjetivas e sociais.

Derani destaca, em tom crítico, que o direito a uma vida melhor (esse é o escopo da proteção ambiental com supedâneo no princípio da dignidade humana) é uma conquista a ser obtida na prática social, pelo que:

a defesa do direito a um ambiente ecologicamente equilibrado não pode ser o resultado da volatilização do espaço público sob o manto protetor da intimidade. Esse direito essencial à sadia qualidade de vida, ao mesmo tempo em que gera uma valorização da vida individual, não desfaz a sua perspectiva social. A proteção do meio ambiente tem seu movimento fundado no interesse coletivo ou social. Aqui a sociedade é representada unida em torno de um interesse comum, não se procurando esquivar das evidentes diferenças existentes na sociedade, nem unir idealisticamente todos, independentemente de suas diferenças sociais, num messiânico interesse comum. Esse direito a uma vida melhor é uma conquista a ser obtida na prática social.⁹²

Constando na Constituição Federal como um dos objetivos da República (art. 3º, I e IV), a solidariedade na perspectiva ambiental deriva do disposto no art. 225, que agrega coletividade e Poder Público no cumprimento do encargo de proteger o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

O caráter da solidariedade na perspectiva versada é ampliado, porque requer o relacionamento entre diversas gerações, englobando a incerteza do porvir. Esse aspecto é destacado por Benjamin, levantando suposições sobre a pertinência das escolhas presentes em relação ao futuro⁹³.

Fato é que as questões ambientais expõem dilemas e não raro se revelam problemas cuja superação em muito depende da configuração de um Estado que reconheça e, sobretudo, seja estruturado para atender a dimensão ambiental. A experiência já demonstrou que tanto o Estado Liberal quanto o modelo social de Estado não foram capazes de obter êxito nesse intento, haja vista que o incremento da crise ambiental acompanhou as transformações dos modelos de Estado sem mostrar retração de qualquer ordem.

Diante disso resta a um novo Estado dar conta do desafio, para o que a proposta de um Estado de Direito Ambiental parece estar apta.

⁹² DERANI, 2008, p. 247.

⁹³ BENJAMIN, 2009.

3 EFETIVAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE

De nada valeriam as normas sem a efetividade, que, segundo Barroso, significa “a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social”⁹⁴.

Em um plano ideal, é desejável que a concreção dos direitos dê-se naturalmente, pelo cumprimento espontâneo dos correspondentes deveres pelos seus sujeitos implicados. Evidentemente, que assim não ocorre plenamente por inúmeros fatores que se fazem presentes na sociedade complexa. Impõe-se, portanto, a existência de garantias, que de modo coordenado dêem sustentação real aos direitos, vertendo as normas jurídicas de exigências abstratas a ações concretas. Nesse sentido, três ordens de garantias são referidas por Barroso⁹⁵: sociais, políticas e jurídicas.

As garantias sociais são aquelas que o Estado deve prover em termos materiais, ou seja, quanto ao atendimento das necessidades sociais. Dependem da capacidade de geração de riqueza e, principalmente, da forma de sua distribuição.

As garantias políticas se consubstanciam pelo modo de exercício do poder pelo Estado, mediante cada uma de suas funções (legislativa, administrativa e jurisdicional), de forma independente e harmônica. Neste ponto é que Barroso considera estar a fronteira entre o político e o jurídico. Isso porque a preservação dos direitos e liberdades dos cidadãos depende do jogo de freios e contrapesos das funções estatais, que delinea a autolimitação do poder. O desarranjo nessa conta pode compreender o desrespeito aos direitos dos cidadãos.

Justamente para fazer frente a tal, protegendo os direitos, é que as garantias jurídicas são colocadas mediante meios instrumentais e procedimentais pelos quais os cidadãos podem – por mero ato de vontade – demandar perante o Poder Judiciário o cumprimento de deveres por outrem. A prestação jurisdicional busca a restauração da ordem violada pela aplicação prática da norma concreta que

⁹⁴ BARROSO, Luis Roberto. O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas – limites e possibilidades da constituição brasileira. Rio de Janeiro:Renovar, 4ª edição, 2000, p. 85.

⁹⁵ BARROSO, 2000, p. 121.

deve disciplinar determinada situação. As garantias jurídicas são as que guardam maior objetividade e previsibilidade, porque, a princípio, estão fora do jogo político e dos juízos de conveniência e oportunidade, por isso seriam mais aptas a conferir segurança aos cidadãos⁹⁶.

Diante desse enfoque, busca-se examinar quais as vias de efetivação da sustentabilidade, ou propriamente da proteção ambiental, assumida a perspectiva de dever do Estado e direito fundamental de todos, inclusive das futuras gerações. Elege-se, pois, dois pontos para seguir, quais sejam a atuação estatal e a dos Conselhos Municipais do Meio Ambiente, que são permeados pela participação social.

3.1 SOB UMA NOVA DEMOCRACIA

Na contemporaneidade, provocado pela dinâmica social, o Direito assume papel proativo em relação aos problemas ambientais, indo além da descrição de condutas e correspondentes sanções. Propicia mais do que a advertência sobre os riscos de danos ambientais. Assume um potencial implementador⁹⁷, ou seja, de levar à prática por meio de providências concretas, tendentes a realizar a transformação necessária para a efetiva promoção do desenvolvimento sustentável.

As demandas em matéria ambiental espelham uma mutação diferenciada do Direito. Provocam sua criação e recriação, mas não a partir do costume, sua fonte tradicional, plasmando comportamentos reiterados. Impõem a normatividade de um devir, de um vir a ser, de condutas imprescindíveis para a manutenção das condições de reprodução da natureza, que foca na manutenção das condições da vida humana.

O perfazimento das condições de concretizar essa função do Direito é incrementado em um cenário de uma democracia participativa, em que os atores sociais disponham de instrumentos que, por meio da prática da ação comunicativa, sirvam para promover a efetividade das normas protetivas do direito ao meio ambiente equilibrado.

⁹⁶ BARROSO, 2000, p. 124.

⁹⁷ DERANI, 2008, p. 134.

Desde meados do século XX, os movimentos sociais, com atuação mais contundente e organizada, passaram a influenciar o sistema político de modo a nele incorporar as demandas sociais, alterando significativamente a constituição da esfera pública. Desenhou-se uma quebra do paradigma de verticalização do poder, no qual só as elites e os partidos políticos tinham condições de modificar os mecanismos políticos. Parte da sociedade começou a elevar-se, ainda que enfrentando sérias barreiras das forças dominantes, conformando a chamada esfera pública como um espaço de discussão dos assuntos coletivos permeando a opinião pública, que cobra dos governos o atendimento dos seus anseios. No Brasil isso é visível a partir da década de 1980, quando se fortaleceram os movimentos pela redemocratização do país, para superar o regime militar instalado então já por cerca de duas décadas. Os movimentos ruralistas, de defesa dos direitos do consumidor, de fomento dos direitos das minorias, entre outros, também são exemplos do recrudescimento da voz social perante o sistema político.

Barroso analisa esse aspecto no sentido de que o fim do autoritarismo político no Brasil deve-se ao surgimento de “uma nova força política, difusa, atomizada, organizada celularmente” e importantíssima, a sociedade civil que se elevou diante do déficit de participação política, notadamente pelo desgaste da representação política exercida por meio dos partidos⁹⁸.

Esse fenômeno coaduna-se com o propalado por Habermas, que identifica a esfera pública como um setor de mediação entre o sistema político e o mundo da vida, ou seja, como um espaço para debate dos anseios sociais, carregados pela linguagem conformando uma visão de mundo. Segundo Habermas,

A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos. Do mesmo modo que o mundo da vida tomado globalmente, a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural; ela está em sintonia com a compreensibilidade geral da prática comunicativa cotidiana.⁹⁹

É dizer-se da configuração de uma praça pública, atualizados os moldes da ágora aristotélica, onde as pessoas manifestam suas opiniões com a

⁹⁸ BARROSO, 2000, p. 127.

⁹⁹ HABERMAS, 1997, vol. II, p. 92.

disposição de construir manifestação mais ou menos homogênea que conforme a expressão do interesse coletivo.

Essa formulação permite a instauração de um processo de participação política coletiva, do qual tomam parte ampla e livremente todos os membros da sociedade nos processos comunicativos do qual derivam os acordos normativos. De tal maneira, estabelece-se o como princípio primordial aquele de que o poder emana do poder comunicativo dos cidadãos.

A participação versada não pode realizar-se pela forma direta, inaplicável em sociedades grandes e complexas como as presentes, assentadas em extensos territórios nacionais. Tampouco é contemplada pela forma representativa, que caracteriza a atuação parlamentar.

O modelo participativo de democracia, desenvolvida com a intermediação de representantes eleitos, encontra-se em crise ante à dificuldade de identificação e atendimento das demandas da sociedade. Isso se dá em certa medida em razão das transformações pelas quais passa o Estado, enfraquecido diante da globalização e da economia mundial. Outro aspecto é que a sociedade rearranja-se, formando organizações que exigem ações dos governos e seus representantes. Essa dinâmica impõe que haja uma comunicação efetiva entre governo e sociedade, entre representantes e representados.

Decorre, então, a premência de reconfiguração da democracia conforme se busca destacar, com base em Habermas. A via que se apresenta é justamente a democracia participativa ou deliberativa. Caracterizada como semidireta, por não desconsiderar os representantes parlamentares e por instaurar fóruns para deliberação pública.

Acerca disso, Barroso considera que não se trata de abandonar o modelo representativo, mas de reconhecer que

outras formas de intervenção vão sendo estudadas e positivadas, com o fito de viabilizar manifestações de pessoas e entidades que não tomam parte no governo, mas que se pronunciam, por via institucionalmente disciplinada, nos processos decisórios, tanto os de cunho restrito e específico, quanto os que assumem caráter mais amplo e geral. Há, por assim dizer, um retorno à utilização de certos institutos ligados à prática da democracia direta, configurando um sistema híbrido, que muitos autores denominam de participação semidireta¹⁰⁰.

¹⁰⁰ BARROSO, 2000, p. 133.

O incentivo à transformação democrática nesses moldes foi incorporado pela Organização Mundial das Nações Unidas em seus relatórios sobre o desenvolvimento humano, elaborados desde a década de 1990 no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Notadamente o relatório de 2000, centrado nos direitos humanos, expressa uma nova visão de democracia, cuja dimensão deve ser para além das eleições livres. Deve mesmo ser “inclusiva — protegendo os direitos das minorias, provendo a separação dos poderes e assegurando a responsabilidade política”¹⁰¹.

O Relatório de 2002, tematizando diretamente a democracia, sob o título “*Aprofundar a democracia num mundo fragmentado*”, abordou diretamente a questão da participação democrática como aspecto inerente ao desenvolvimento humano. Reiterando o relevo já dado à democracia ampliada, afirmou a necessidade de uma sociedade civil dinâmica, “capaz de exercer um papel vigilante em relação ao governo e aos grupos de interesses – e de fornecer formas alternativas de participação política”¹⁰². Referiu-se concretamente à democracia participativa.

O envolvimento direto dos cidadãos com utilização da esfera pública é destacado como essencial para o aprimoramento da democracia e, conseqüentemente, do desenvolvimento humano, principalmente no que tange à indução das ações dos governos a estabelecer suas práticas com consideração da opinião daqueles diretamente afetados.

A participação implica envolvimento em processos deliberativos que podem colocar as preocupações das pessoas em primeiro plano. O espaço aberto para o debate político livre e os diferentes modos como as pessoas podem exprimir os seus pontos de vista são a essência da vida democrática e o que faz funcionar a tomada de decisões nas democracias. Nos sistemas representativos de governo, a tomada de decisões é delegada aos funcionários governamentais. Mas decisões informadas requerem o contributo das pessoas afectadas por elas e não podem assentar apenas no “conhecimento de especialistas”. [...] É o único regime político compatível com o desenvolvimento humano no seu sentido mais profundo, porque em democracia o poder político é autorizado e controlado pelas pessoas sobre as quais ele é exercido. A mais benigna das ditaduras que possamos imaginar não seria compatível com o desenvolvimento humano, porque este tem de ser plenamente assumido. Não pode ser oferecido de cima. Como explicou o *Relatório do Desenvolvimento Humano 2000*, a democracia é, também, o único regime político que respeita a concorrência aberta pelo

¹⁰¹ Organização das Nações Unidas, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Relatório do Desenvolvimento Humano de 2000. Disponível em http://www.pnud.org.br/rdh/hdr/hdr2000/docs/Sintese_RDH.pdf. Acesso em 06.11.2011.

¹⁰² ONU, 2000.

poder e é consistente com o respeito e a promoção de todos os direitos humanos – civil, cultural, econômico, político e social.¹⁰³

Efetivamente, isso é alcançável com incentivo à organização da sociedade, para identificação das demandas e formulação de ações perante o Estado, ao qual cabe conceder ferramentas que propiciem a comunicação dos cidadãos entre si próprios e perante as instâncias de poder.

Para tanto, os processos de deliberação política devem comportar a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva. O atendimento a esse pressuposto confere legitimidade ao produto do processo normativo e às demais ações políticas.

Nesse sentido, no Brasil, a Constituição Federal promulgada em 1988 configurou marco para a revitalização da cidadania. A elaboração da constituição contou com certos mecanismos de aproximação da sociedade aos constituintes, como a participação em reuniões temáticas, o encaminhamento de sugestões e a apresentação de emendas populares ao anteprojeto de constituição. Contudo, não se logrou maximizar a participação popular nas deliberações políticas. O uso dos instrumentos previstos no texto constitucional, como o plebiscito e o referendo, não resultou significativo. As leis de iniciativa popular também não se mostraram um instrumento social prático. Requerendo enorme esforço para conseguir inserção na discussão parlamentar, à vista da necessidade de grande número de assinaturas para subscrevê-las, não são manuseadas com facilidade pela sociedade. A promessa de guinada democrática não foi cumprida a contento.

Os percalços arrefeceram parcialmente os impulsos de participação da sociedade brasileira, mas não a ponto de tolhê-los. Outras formas inovadoras de participação foram concebidas, consolidadas e disseminadas. Pode-se mencionar o orçamento participativo, que propicia o controle social da aplicação das verbas públicas e o sistema de elaboração dos planos diretores das cidades a partir de audiências públicas. Proliferaram outras experiências de gestão participativa, constituídas sob a forma de conselhos gestores de políticas públicas, funcionando como espaço para discussão sobre investimentos e gerenciamento de alguns serviços, como na área da saúde, educação, trânsito, segurança, criança e

¹⁰³ ONU, 2000.

adolescente e meio ambiente, estabelecendo subsídios e diretrizes para a governança.

O exercício da democracia participativa também pode dar-se mediante o Poder Judiciário, faceta do Estado na qual desempenha sua função jurisdicional. Sendo certo que o exercício da função judicial não pode ser espontâneo, deve ser provocado, é importante que os cidadãos estejam informados sobre as possibilidades e os instrumentos para levar as questões de violação do meio ambiente à seara judicial. A apreensão dessas informações reflete a existência de verdadeiras condições para uma cidadania democrática.

Há instrumentos processuais que permitem ao cidadão, individual ou coletivamente, exercer controle sobre a atividade política do administrador público e do legislador, inclusive ao meio ambiente, que integra o rol de direitos fundamentais. Estão disponíveis a esse mister, para as associações civis de proteção, a ação civil pública, para os indivíduos, a ação popular e aquelas relacionadas com o direito de vizinhança. Tal possibilidade tem amparo no art. 225, caput, da Constituição Federal, que confere ao poder público e aos atores privados o dever de proteger o ambiente para as presentes e futuras gerações. A propósito, Sarlet e Fensterseifer asseveram que

[...] a ação judicial dever ser vista também como um instrumento de atuação política, na esteira de uma democracia direta e participativa. As omissões ou ações predadoras do ambiente impetradas pelo Poder Público não podem esquivar-se de tal controle do cidadão, perfeitamente legítimo no marco jurídico-constitucional de um estado de (e, portanto, subordinado ao) Direito¹⁰⁴.

A par de incumbir ao Estado a oportunização da manifestação social, vale notar que são crescentes as iniciativas de expressão de opinião independentes de qualquer providência estatal e que acabam por interferir no debate público. Diga-se do uso que vêm tendo as redes sociais na internet. A rede mundial de computadores tornou-se a ágora moderna, onde convergem opiniões sobre os mais diversos assuntos, derivando movimentos importantes que buscam intervir na deliberação das ações governamentais. Notadamente em matéria de meio ambiente

¹⁰⁴ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. O papel do poder judiciário brasileiro na tutela e efetivação dos direitos (e deveres) socioambientais). In Pereira da Silva, Vasco; SARLET, Ingo Wolfgang (Coord.). Direito público sem fronteiras. Lisboa, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Junho de 2011, p. 25. Disponível em http://www.emap.com.br/site/emapcom/arquivos/artigos/artigo_100014.pdf. Acesso em 07.11.11.

proliferam os exemplos de assuntos que ganham espaço no debate virtual e repercutem na realidade.

A democracia deliberativa mostra-se uma via alargada para a efetividade dos direitos, tornando-a mais factível. As condições de exequibilidade das deliberações produzidas diretamente pelos cidadãos concernidos são maiores em razão do seu envolvimento mais direto aumentando a responsabilidade.

Propriamente em termos de alcance da efetividade, Barroso assevera que a participação política da sociedade civil configura

uma primeira faceta do controle da efetividade do Direito, por via informal, não institucionalizada, de natureza essencialmente política e social. Por intermédio da atuação dos diferentes organismos da sociedade civil, articulam-se, muitas vezes, poderosos instrumentos para a exigência do cumprimento da Constituição e das leis, bem como para a conformação da atuação do Poder Público ao sentimento coletivo. Esta forma de fiscalização participativa se estende desde a pequena ação comunitária local até_ as grandes arregimentações que despertam e influenciam a opinião pública.¹⁰⁵

Quanto à matéria ambiental o percurso dessa via se mostra natural, em vista da essencialidade da natureza à vida humana, fazendo com que haja potencial interesse de cada pessoa em relação aos temas ambientais. Também contribui para isso o aumento da problemática ambiental e a sua incorporação ao debate público cotidiano e global, inclusive com alocação de espaço na mídia.

Esse ponto, da proteção ambiental, insere-se no que leciona Barroso ao comentar que na atualidade o Direito vem dando relevo às questões de ordem social, mais coletivas que individuais.

Sem minimizar a importância das situações jurídicas estritamente individuais, o Direito moderno, notadamente no campo constitucional e processual, vem se desprendendo de uma atmosfera impregnada do liberalismo individualista para um ambiente marcado pela progressiva acentuação das exigências de ordem social. Este processo de "transmigração" projeta a necessidade de tutela jurídica para além das situações subjetivas que têm titulares certos e determinados, ou mesmo aquelas que recaem sobre uma coletividade cujos membros mantêm entre si uma relação-base (v.g., sociedade, condomínio).¹⁰⁶

Os interesses difusos contemplam relações plurais, envolvendo pessoas indeterminadas, que desfrutam bens comuns, sem que os possam dividir. É

¹⁰⁵ BARROSO, 2000, p. 129.

¹⁰⁶ BARROSO, 2000, p. 138.

o caso propriamente do meio ambiente. Por isso, não cabe aplicar soluções clássicas para o enfrentamento de situações conflituosas. Técnicas e institutos outros se fazem necessários para tratar dessas relações supraindividuais. A participação social parece poder atender a essa exigência, mediante a utilização dos instrumentos previstos na Constituição Federal (p. ex. iniciativa legislativa popular, ação popular, ação civil pública, mandado de segurança coletivo, ação direta de inconstitucionalidade) e os que se desdobram na legislação infraconstitucional.

3.2 A ATUAÇÃO ESTATAL

A conjectura da democracia deliberativa espraia efeitos modificativos no poder-dever do Estado, que recebe influxos em sua gênese.

Relativamente à matéria ambiental, o embate entre a voracidade do mercado e a defesa do meio ambiente abriu nicho para a chamada economia ambiental, que é objeto de crescente politização, cada vez mais incursionada pela normatização das atividades empresárias. O Direito atual tem sido instado a reorganizar a tensão entre economia e ecologia.

Isso não difere ao que ocorre em outras áreas da vida. Fazendo a tradução do dinamismo social, o Direito acaba por exercer a integração da sociedade, estabilizando as relações e dirimindo os conflitos em muitos aspectos, ora como forma de contenção do sistema, ora como veículo do próprio mundo da vida no avanço sobre as temáticas sistêmicas.

Inconteste é que a juridicização dos temas ambientais em interligação com a matéria econômica evidencia a insuficiência do liberalismo, denotando, sim, a necessidade de uma atuação positiva do Estado na criação e incorporação de normas que fixem direitos, deveres e instrumentos que equalizem a relação entre o homem e a natureza.

A tematização jurídica da proteção ao meio ambiente revela-se fator limitador do poder econômico, ao qual são impostas restrições quando provocar (ou houver o risco de provocar) danos ao meio ambiente.

A Constituição Federal, contendo a evolução do debate ambiental no âmbito internacional e consentaneamente à conformação de um Estado de Direito Ambiental, fixou o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, distinguindo o seu caráter primordial para o desenvolvimento humano em termos de

sua dignidade, como promotor do bem-estar existencial. No seu art. 225, em associação com outros dispositivos constitucionais, forma um conjunto estruturado de princípios e regras que estabelecem um sistema de tutela ambiental, do qual se distingue o correspondente dever de promover o equilíbrio ecológico do meio ambiente.

Esse dever incumbe a todos. Implica, além da coletividade, o Estado. Disso emerge que a proteção ambiental caracteriza-se por ter uma dupla funcionalidade, como afirmam Sarlet e Fensterseifer¹⁰⁷. A proteção ambiental contempla dois propósitos simultâneos: de uma parte traduz objetivo e tarefa estatal de outra parte “um direito (e dever) fundamental do indivíduo e da coletividade, implicando todo um complexo de direitos e deveres fundamentais de cunho ecológico”. À vista da condição de direito fundamental do meio ambiente, o papel do Direito não é outro senão o de constranger a todos indistintamente à proteção da natureza.

No que respeita a efetividade da sustentabilidade, escopo visado no presente estudo, cabe considerar que para a sua concretização é imprescindível que o Estado atue firmemente no cumprimento do seu dever de proteção do meio ambiente.

O Estado tem razão de ser, em última análise, na sua conformação evoluída, para promover e resguardar a dignidade da pessoa humana. O compromisso estatal precípua não é outro senão este, dar aos cidadãos, individual e coletivamente, uma vida digna. Para tanto impende a realização dos direitos fundamentais, que abarcam o direito ao meio ambiente equilibrado e, em termos da solidariedade intergeracional, à sustentabilidade.

De acordo com a teoria dos direitos fundamentais, a realização destes requer ação positiva do poder público, no sentido de excluir os empecilhos que possam obstar a sua concretização. Ao Estado incumbe, além da tutela dos direitos perante terceiros, exercer suas funções com postura proativa formando um sistema coordenado para que seja promovida a efetividade dos direitos fundamentais.

Trata-se do “princípio da obrigatoriedade da intervenção do Poder Público”, afirmado na Declaração de Estocolmo: “Deve ser confiada às instituições

¹⁰⁷ SARLET e FENSTERSEIFER, 2011, p. 13.

nacionais competentes a tarefa de planificar, administrar e controlar a utilização dos recursos ambientais dos Estados com o fim de melhorar a qualidade do meio ambiente”¹⁰⁸.

A par do elenco (exemplificativo e aberto em função do aparecimento de novos riscos e possibilidades tecnológicas) de providências determinadas aos entes públicos no § 1º do art. 225 da Constituição Federal, cabe considerar que do “caput” sobressai o dever do Poder Público de preservar e defender o meio ambiente na sua dimensão tripartite, abarcando o Poder Legislativo, Poder Executivo e o Poder Judiciário, que devem agir com independência e harmonia recíproca.

Sob essa perspectiva inafastável, em matéria de proteção ambiental, incumbe ao Estado-legislador na sua função de produção legislativa, adotar uma conduta proativa, criando normas que sancionem, criminalmente e pela responsabilidade civil, condutas lesivas ao meio ambiente, e que antes disso estimulem comportamentos “amigos” da natureza, assim como normas que instituem instrumentos processuais para a tutela ambiental. A propósito, a Declaração do Rio de Janeiro, de 1992, consignou no seu Princípio 11: “Os Estados deverão promulgar leis eficazes sobre o meio ambiente”.

Também ao Estado-legislador, na sua função fiscalizatória, cabe a averiguação do dispêndio público, verificando o emprego dos recursos públicos, atestando o cumprimento de metas e objetivos. A função fiscalizatória em prol do meio ambiente é incrementada se assim for tematizada nos planos de ação dos Tribunais de Contas e das casas legislativas.

Ao Estado-Administrador impõe cumprir a função executiva adotando medidas de controle e fiscalização de ações poluidoras do ambiente, criação de unidades de conservação, criação e estruturação de órgãos públicos destinados à tutela ecológica, além de promoção de campanhas de educação e conscientização ambiental.

Outrossim, deve o Estado-Administrador estabelecer políticas públicas que sejam potencializadoras da marcha pró-sustentabilidade. Para tanto, as políticas e programas nelas contidos têm que se idealizados a partir de pressupostos

¹⁰⁸ Organização das Nações Unidas. **Declaração da Conferência de ONU no Ambiente Humano**, 1972. Disponível em www.mma.gov.br. Acesso em 25.08.10.

que identifiquem os limites ambientais como limites sociais e vice-versa, como abordado alhures, com base em Derani¹⁰⁹.

As ações de autogestão, evidentemente, que têm de ser assecuratórias da tutela ecológica. O Estado exerce um papel na economia, contratando serviços e comprando bens para a sua sustentação, que deve servir de canal de efetivação da proteção ambiental. Seus contratos administrativos devem ser indutores de premissas ambientais (“licitações verdes”).

Complementarmente, ao Estado-Juiz cabe coibir e corrigir as transgressões que houver, inclusive quando perpetradas por parte do próprio Estado. O Judiciário deve recolocar a proteção ambiental nos trilhos, quando houver o distanciamento das diretrizes constitucionais ou legais correspondentes. Propriamente o Judiciário tem caráter institucional importante para o fim da efetividade da defesa ambiental, de vez que, a teor da inafastabilidade do controle judicial de qualquer lesão ou ameaça de lesão tratado no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal.

O papel do Estado-juiz assume especial importância no contexto da concretização do direito ao meio ambiente equilibrado na medida em que, além de perfazer âmbito para a manifestação social, consubstancia condição para um agir proativo e protetivo do meio ambiente e dos direitos sociais derivados. No entanto tal só ocorre com adoção de uma postura judicial que, com reconhecimento da força normativa dos princípios constitucionais, avance na direção do controle judicial da discricionariedade administrativa das políticas públicas, cuja constitucionalidade ainda conta com resquícios de controvérsia, visando a realização dos valores constitucionais fundamentais¹¹⁰.

Desse modo, revela-se inafastável que ao Estado não pode escapar o dever de promover a efetividade do direito ao meio ambiente, da sustentabilidade. Nessa ordem, dois aspectos importantes têm relevo no envolvimento do Estado com as questões ambientais: a restrição da discricionariedade estatal e a função gestora do Estado.

O dever de tutelar o meio ambiente, constitucionalmente fundamentado, implica em restrição da discricionariedade estatal, em todas as suas

¹⁰⁹ DERANI, 2008.

¹¹⁰ MOREIRA, João Batista Gomes. Poder Judiciário e meio ambiente: um balanço. In Revista Interesse Público, nº 45, set/out 2007, Belo Horizonte: Ed. Forum, p. 27, *apud* SARLET, Ingo e FENSTERSEIFER, Tiago, op. cit., p. 28.

funções, limitando a liberdade para decidir e agir. Impõem-se às medidas estatais que sejam absolutamente condizentes com a tutela do ambiente, de modo propiciem maior eficácia possível ao direito fundamental ao meio ambiente equilibrado. Sarlet e Fensterseifer, comentando a nota de Benjamin sobre a matéria, salientam

a redução da discricionariedade da Administração Pública como benefício da “constitucionalização” da tutela, ambiental, pois as normas constitucionais impõem e, portanto, vinculam a atuação administrativa no sentido de um permanente dever de levar em conta o meio ambiente e de, direta e positivamente, protegê-lo, bem como exigir o seu respeito pelos demais membros da comunidade estatal¹¹¹.

Ao Estado não cabe a opção em termos de atuação para proteção do meio ambiente, assim como quanto a qualquer outro direito fundamental. A não atuação ou atuação insuficiente faz incorrer em prática (ou omissão) inconstitucional.

Em correlação com este ponto, vale mencionar a função gestora do Estado em relação ao meio ambiente, dada a condição de bem de uso comum do povo, conforme destaca Machado:

O Poder Público passa a figurar não como proprietário dos bens ambientais – água, ar, solo, fauna e florestas, patrimônio histórico –, mas como gestor ou gerente, que administra bens que não são dele, e por isso, deve explicar convincentemente sua gestão¹¹².

Essa perspectiva gerencial impede que o Estado seja omissor no dever de tutelar o meio ambiente; obriga-o a agir e a prestar contas. Como administrador de bens de outrem (a coletividade), o Estado deve aplicar-se no cumprimento dessa incumbência usando todos os recursos necessários para melhor concretizar o direito fundamental ao meio ambiente. Em havendo falha no desempenho do mister, indicando insuficiência das medidas para tutela ecológica, o judiciário pode ser chamado a intervir.

Nesse contexto, para a concreção da sustentabilidade a atuação do Estado é imperativa, potencializando a proteção ambiental, por medidas negativas e positivas em todas as suas funções. Todos os entes da federação estão imbuídos dessa tarefa, a teor do disposto no art. 23, VI e VII, da Constituição Federal, que fixa a competência material comum da qual decorre responsabilidade solidária da tarefa

¹¹¹ SARLET e FENSTERSEIFER, 2011.

¹¹² Machado, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 108.

de promover a tutela ambiental. Também outras instituições, como o Ministério Público, têm de fazê-lo.

O sistema legal brasileiro – principalmente a partir do marco Constitucional, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, a Lei dos Crimes Ambientais – contempla recursos bastantes para que o Estado seja agente promotor da defesa do meio ambiente e, conseqüentemente, da sustentabilidade. Pode-se considerar – como de fato é considerado – que do arcabouço normativo-constitucional do Estado brasileiro decorre a configuração de um Estado Ambiental de Direito, na linha do propugnado por Canotilho, dando-lhe feição de “guardião e amigo” da natureza, precipuamente por ter reconhecido o meio ambiente como direito fundamental. Há no plano legal um sistema que impõe ao Estado não violar direitos ao ambiente, mas promovê-lo e garanti-lo.

[Todos] os órgãos estatais vinculados à concretização do direito fundamental a viver em um ambiente sadio, seguro e equilibrado, sem prejuízo da responsabilidade dos particulares, inclusive mediante a imposição de deveres fundamentais (...) Tal tarefa coloca para o Estado brasileiro, além da proibição de interferir no âmbito de proteção do direito fundamental a ponto de violá-lo, também a missão constitucional de promover e garantir, inclusive em termos prestacionais, o desfrute do direito ao ambiente, quando tal se fizer necessário.¹¹³

Impende, nesse propósito, relevar que a proteção do meio ambiente permeia as normas constitucionais de direito econômico, colocando-se como fator limitador do poder econômico. Essa limitação decorre da imposição de restrições às atividades econômicas que provoquem (ou possam provocar) danos ao meio ambiente. O art. 170 prevê que a ordem econômica seja alicerçada, dentre outros princípios, na defesa do meio ambiente. Outros dispositivos constitucionais têm o mesmo condão de restringir a livre iniciativa em face da proteção do meio ambiente: art. 174, § 3º, relativo à organização de cooperativas de garimpeiros; art. 182 e 183, tratando a política urbana, e art. 184 a 191, sobre a política agrária e fundiária, têm leitura condicionada ao princípio da função social (sócio-ambiental) da propriedade, que abarca a tutela ambiental, que de seu turno implica em certos aspectos na limitação do direito de uso de propriedade.

¹¹³ SARLET e FENSTERSEIFER, 2011.

A ordem econômica, portanto, deve abranger a defesa do meio ambiente, sendo conferido ao Estado dar “tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação” (CF, art. 170, VI – redação a partir da EC nº 42, de 2003). Nesse mister o Estado, atuando como agente normativo e regulador da atividade econômica, deve tematizar a defesa do meio ambiente no exercício das suas funções de fiscalização, incentivo e planejamento.

Nesse passo é patente a natureza econômica das normas ambientais, colocadas como instrumentos de intervenção do Estado na ordem econômica, visando a fundação do desenvolvimento sustentável. Antunes assevera que

a efetivação da proteção ao meio ambiente como princípio econômico é um elemento importante para a modificação do padrão de apropriação econômica do meio ambiente, tornando-a mais adequada para uma utilização mais racional dos recursos ambientais. [...] O DA [Direito Ambiental], em um de seus diversos aspectos, é Direito Econômico e, como tal, um instrumento de intervenção econômica. Como Direito Econômico, o DA é dotado de instrumentos que o capacitam a atuar na ordem econômica, de molde a configurar um determinado padrão de apropriação dos recursos ambientais.¹¹⁴

O Estado está, sob mais esta perspectiva, obrigado à concretização da defesa do meio ambiente. Distribuída a competência de forma escalonada entre os entes da federação, cabe-lhe o manuseio dos mecanismos de planejamento e monitoramento, previstos em extenso rol no ordenamento jurídico brasileiro, visando a utilização sustentável dos recursos naturais. Mais amplamente, vale mencionar: zoneamento econômico ecológico, a avaliação do impacto ambiental (compreendendo o estudo e o relatório de impacto ambiental e o estudo de impacto de vizinhança, culminando no licenciamento ambiental), controle de reservas legais, controle da biodiversidade, criação de unidades de conservação, monitoramento ambiental (qualidade de rios, reservatórios, ar, balneabilidade, acidentes ambientais, resíduos sólidos), fiscalização e apuração de danos (lavratura de autos e aplicação de sanções).

Dentre tais, Derani destaca a importância da avaliação do impacto ambiental, introduzido pela Lei nº 6.938/81, pois que é responsável pelas estratégias

¹¹⁴ ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito ambiental. 8ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2005, p. 14-15.

preventivas e antecipadoras da política ambiental, realizando o princípio da precaução e criando uma política ambiental específica para cada ambiente avaliado¹¹⁵. Considera o “espírito” da Avaliação de Impacto Ambiental

um processo que comporta planejamento para a sustentabilidade das atividades econômicas, integrado por um conjunto de ações estratégicas, visando uma melhoria e melhor distribuição da qualidade de vida. Isto faz com que investimentos empresariais retornem a uma base sólida, estendendo o horizonte da percepção para além dos elementos específicos que envolvem sua produção, procurando uma administração econômica que seja materialmente orientada (atenta aos recursos naturais utilizados) e não apenas monetariamente direcionada.¹¹⁶

Também Milaré atribui importância ao estudo de impacto ambiental, “porque dentro da estrutura atual, é no momento da elaboração e, em especial, da discussão do EIA e seu RIMA, normalmente em audiência pública, que a coletividade e as entidades ambientalistas podem, afinal, influir na elaboração e, sobretudo, na na forma de execução dos planos e atividades que repercutem no meio ambiente”¹¹⁷.

Desse modo, a avaliação de impacto ambiental visa orientar o planejamento para um desenvolvimento sustentável, por meio de uma abordagem mais estratégica, coesa e multidimensional, conjugando fatores econômicos, sociais culturais às questões ambientais. Esse deve ser o intuito da atuação do Estado, não propriamente a impondo barreiras aos empreendimentos econômicos, fomentando um debate, evidentemente com participação social, constitutivo da conformação das atividades econômicas, estruturação da política e planejamento, com base no arcabouço ético-jurídico de proteção ambiental.

Firma-se, então, o entendimento de que a consecução do direito ao meio ambiente preconizado no art. 225 da Constituição Federal e a coordenação da ordem econômica à luz dos princípios do art. 170 são mutuamente interdependentes. O Estado integra o liame subjetivo entre as duas vertentes, colocado na posição de “sujeito de dever”. Claramente a defesa ambiental não suporta ausência estatal; não comporta uma feição liberal. Invoca sim a forte participação do Estado na compatibilização entre economia e ecologia, assumindo e desempenhando o compromisso de garantia do direito ao meio ambiente

¹¹⁵ DERANI, 2008, p. 157.

¹¹⁶ DERANI, 2008, p. 158.

¹¹⁷ MILARÉ, Édis, Direito do ambiente. 3ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 354.

ecologicamente equilibrado. Daí que, como antes abordado, urge reconhecer a conversão para o novo paradigma do Estado Ambiental.

Em tais considerações, sucintamente apresentadas, urge reconhecer – e assim ocorre internacionalmente, de modo festejado – o avanço do sistema legal ambiental, associando sociedade e Estado. No entanto, a experiência leva ao consenso de que há baixa efetividade do sistema legal ambiental em razão de problemas procedimentais, organizacionais e estruturais dos órgãos encarregados da proteção do meio ambiente. A propósito, afirmando a qualidade do texto constitucional brasileiro e da legislação infraconstitucional em matéria de meio ambiente e a excelência do sistema de acesso coletivo à Justiça, Milaré questiona a incapacidade de cumprimento razoável das normas de proteção ambiental:

Na raiz, está o desajuste acentuado entre as estruturas formais (legislação, planos e projetos governamentais, burocracia oficial etc.) e as estruturas reais (concretização de políticas públicas, alocação e administração dos recursos, o fosso existente entre a Administração Pública e os muitos segmentos da sociedade.¹¹⁸

O autor considera a causa desse fenômeno a concorrência de fatores políticos, político-administrativos, culturais, sociais e econômicos, sistemas gerenciais e sistemas de produção, afirmando que “o peso das concepções culturais acrescido do peso esmagador da burocracia estatal situa-se como denominador comum desses desajustes”¹¹⁹.

Esse aspecto também é tematizado por Machado, que referindo à Declaração de Johannesburgo, de 2002, destaca a necessidade instituições mais eficientes, democráticas e transparentes, para alcance de um desenvolvimento sustentado. “Os Estados passam a ter responsabilidade em exercer um controle que dê bons resultados, e devem ser responsáveis pela ineficiência na implementação de sua legislação”¹²⁰.

Em verdade, a questão da atuação do Estado no cumprimento do seu dever de promover a proteção ambiental e tudo o que dela decorre, se resume na implementação de uma “governança ambiental”, como se convencionou chamar desde a Rio92 por derivação de termo cunhado pelo banco Mundial. A gestão pública assim caracterizada tem foco mais na eficiência no perfazimento do

¹¹⁸ MILARÉ, 2004, p. 127.

¹¹⁹ MILARÉ, 2004, p. 127.

¹²⁰ MACHADO, 2009, p. 109.

desenvolvimento do que estritamente nos resultados econômicos, dando-se maior importância à dimensão social e à forma pela qual o poder é exercido. Nessa ordem, quanto à matéria ambiental é primordial uma gestão compartilhada com a sociedade civil no que concerne às responsabilidades ambientais em nível local, regional e global.

Em termos práticos, significa que a agenda da administração pública deve pautar o incentivo a empreendimentos privados e a consecução das atividades, políticas e programas públicos, sob o filtro do atendimento dos pressupostos da proteção ambiental. Essa fórmula de gestão permite o alcance do desenvolvimento. É primordial que a sociedade seja comunicada com clareza sobre as ações de governo e os correspondentes reflexos ambientais. Sendo evidente que a temática ambiental perpassa praticamente todos os setores da administração, os planos de governo devem ser formulados com participação social apta a informar sobre as necessidades coletivas, oportunizando assim o exercício do controle social, inclusive no que diz respeito à eticidade. Zoneamento urbano, políticas de incentivos para instalação de grandes empreendimentos e priorização de recuperação de equipamentos urbanos danificados são alguns dos temas cuja deliberação pública torna-se qualificada pela participação social. A sociedade multifacetada, desde que bem informada, tem condições de identificar as ações sustentáveis e legitimá-las.

A governança ambiental representa uma via para efetividade da defesa do meio ambiente, preparando-o para o usufruto das gerações presentes e futuras, consubstanciando, conseqüentemente, uma melhor qualidade de vida e, portanto, consolidando o direito fundamental à dignidade humana.

Diante desse quadro, vislumbra-se a participação comunitária como o diferencial que pode aprimorar a atuação estatal e reverter a crise de efetividade do sistema protetivo do meio ambiente, pois tem força e legitimidade para intervir na gestão pública, somando-a como fator apto a orientar a autorregulação do mercado.

3.3 PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA. CONSELHOS MUNICIPAIS DO MEIO AMBIENTE

A democracia é condição inafastável para a existência, manutenção e funcionamento de um Estado que vise a equidade. A par de correntes teóricas que buscam dar ao Estado outros fundamentos, é assente que a democracia é essencial

ao Estado contemporâneo, como regime de governo “do povo para o povo”, permitindo a inclusão de todos os concernidos no exercício do poder.

E um Estado Ambiental se implementa em um cenário verdadeiramente democrático, no qual seja oportunizada a participação social nas questões de interesse coletivo, afinal o indivíduo é o principal elemento de transformação político-social. A problemática ambiental fornece subsídio material para o debate público, de vez que é afeta a todos indistintamente, dado o caráter fundamental do direito ao meio ambiente equilibrado, de natureza difusa, sendo transindividual e indivisível, e por isso pertencente à massa de indivíduos.

Nesse contexto, a participação visando a conservação do meio ambiente assume feição principiológica, inserta em um quadro mais amplo da participação dos interesses difusos e coletivos da sociedade¹²¹.

Em termos de ações tendentes à materialização da sustentabilidade, o debate social é essencial no desenho das políticas públicas protetivas do meio ambiente e, principalmente, para desempenho do papel contestador através da amplificação da discussão dos problemas ambientais. Tanto é assim que a participação é matéria da Declaração da Rio-92, no princípio 10: “O melhor modo de tratar as questões do meio ambiente é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados”¹²².

Sobretudo, a participação mediante a “discussão pública mais bem fundamentada e menos marginalizada sobre as questões das questões ambientais pode não ser apenas benéfica ao meio ambiente, como também importante para a saúde e funcionamento do próprio sistema democrático, afirma Amartya Sen¹²³.

No Brasil, a participação social em defesa do meio ambiente ocorreu mais visivelmente, a partir da década de 1980, no bojo do processo de retomada das liberdades democráticas. Nesse período “difundi-se na sociedade e no governo a consciência de que as questões ambientais deviam ser tratadas em conjunto com as populações afetadas”¹²⁴. Equeva, a Constituição Federal refletiu esse pensamento, contemplando diversos mecanismos para a defesa do meio ambiente por meio dos chamados grupos sociais intermediários (as associações civis). Em um crescendo,

¹²¹ MACHADO, 2009, p. 98.

¹²² Organização das Nações Unidas. Declaração Rio-92, in <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=576>.

¹²³ SEM, Amartya Kumar. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 186.

¹²⁴ MILARÉ, 2004, p. 351.

como resultado de amadurecimento político e tomada de consciência do ambiente como bem comum, a sociedade civil foi impulsionada a agir na defesa do meio ambiente.

Nota-se que a participação social nas questões ambientais, principal e mais diretamente nas deliberações e constituição das correspondentes políticas públicas, evidencia que o intervencionismo estatal nessa seara é de ordem diferenciada. Não ocorre como derivação do poder estatal unicamente, mas é alimentado pela participação social no âmbito de espaços democráticos.

Os Conselhos do Meio Ambiente, em especial no patamar da municipalidade, configuram espaços de vivência democrática nos quais a participação social encontra, em tese, condições de expressão plural.

O desenvolvimento local é uma das bases da sustentabilidade e por isso deve ser incrementado. Os municípios são as unidades administrativas mais próximas dos cidadãos e, assim sendo, os seus próprios habitantes, e não outros, têm condições de identificar as necessidades, deficiências e expectativas que devem ser atendidas para propiciar dignidade de vida, que perpassa pela concretização do direito a um meio ambiente equilibrado. O Estado deve buscar junto aos cidadãos elementos para colmatação das suas ações e providências, praticando uma gestão compartilhada com a sociedade, de fato uma governança democrática, de forma a tornar efetiva a sua prestação. Essa associação Estado-sociedade ocorre em sede dos Conselhos Municipais do Meio Ambiente, assim como em outros colegiados cidadãos encarregados de temas diversos, que se apresentam como verdadeiras expressões da governança democrática, por oportunizarem a participação dos cidadãos no planejamento, deliberação e implementação de políticas públicas.

A gestão ambiental participativa ganhou peso na administração pública a partir da Lei nº 6.938/81, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente, compreendendo o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Além do compartilhamento de responsabilidades entre os entes da federação, garantindo a descentralização da gestão ambiental, o SISNAMA cria espaços de diálogo entre os órgãos, entidades ambientais e representantes da sociedade civil.

Os Conselhos Municipais do Meio Ambiente integram esse sistema e consubstanciam a instância local da gestão ambiental. Têm estrutura colegiada híbrida, congregando representantes do governo local e de segmentos da sociedade

civil (empresariado, trabalhadores, universidades, entidades ambientalistas etc.). Podem ter função normativa, deliberativa, consultiva e fiscalizatória.

Outro marco legal que dá sustentação à existência e funcionamento dos Conselhos Municipais do Meio Ambiente é o Estatuto da Cidade, a Lei nº 10.257/2001, que regulamenta o direito de participação popular como forma de reorganização da gestão urbana democrática. A teor do que dispõe o art. 43, é obrigatória a utilização de “órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal”.

A atuação dos Conselhos Municipais é delimitada por norma legal local, em geral integrante do Plano Diretor do Município, tendente a reproduzir no âmbito da municipalidade as competências e atribuições previstas para o CONAMA, de atuação nacional. Sua estrutura compreende plenário e câmaras técnicas, com representação de diferentes setores do governo e da sociedade civil. As atribuições em geral são afetas ao estudo e proposição de diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais; estabelecimento de normas e critérios para licenciamento de atividades poluidoras; determinação da realização de estudos sobre as alternativas e possíveis conseqüências ambientais de projetos públicos ou privados; decisão como última instância sobre multas ou penalidades; submissão de propostas referentes à concessão de incentivos, e benefícios fiscais e financeiros visando à melhoria da qualidade ambiental.

A existência de um conselho local torna o município apto a exercer competências licenciatórias, desde que o órgão colegiado atenda o que dispõe o art. 20 da Resolução nº 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) (contar com caráter deliberativo, participação social, possuir em seus quadros ou a sua disposição profissionais legalmente habilitados).

O funcionamento dos Conselhos Municipais do Meio Ambiente tem potencial efeito implementador da sustentabilidade, tanto maior a medida que lhes sejam atribuídas funções normativas e deliberatórias. Mesmo que estejam restritos à função consultiva também conseguem ser efetivos, eis que oportunizam à sociedade a apresentação de suas perspectivas na formulação de políticas públicas. A circunstância de se constituírem órgãos locais e tratarem de matéria local, com participação social procedimentalizada, dá aos Conselhos Municipais a feição de praça pública, como caixa de ressonância das questões a serem organizadas pelo

sistema político, conforme pugnado por Habermas. Esse aspecto é analisado, a partir da existência de nova esfera pública

que incide sobre o Estado, com ou sem suporte da representação política tradicional, é constituída por uma construção democrática e participativa que abre o Estado a um conjunto de organizações sociais admitindo a tensão política como método decisório e diluindo, na medida do possível, as práticas autoritárias e patrimonialistas que também prevalecem na esfera urbana.¹²⁵

Na análise de Avritzer e Pereira, os conselhos locais do meio ambiente detêm, quanto à argumentação e deliberação, como característica específica, a expressão de uma bipolaridade interna no segmento representativo da sociedade civil, precisamente entre entidades associativas de defesa do meio ambiente e a representação do setor produtivo, empresarial, em geral quanto ao tema de uso e ocupação do solo e a execução de medidas de redução e tratamento de resíduos. Outro aspecto é notado como peculiar aos colegiados em questão: a instrução dos conselheiros, tanto do setor público quanto do privado, tende a ter índice elevado.

Esses pontos, conforme analisam os autores, alteram a natureza do debate deliberativo, diferenciando os Conselhos Municipais de Meio Ambiente, assim como os que versam sobre patrimônio histórico, dos demais colegiados híbridos Estado-sociedade. O debate não ocorre propriamente entre sociedade civil e Estado, mas entre setores da sociedade com interesses cognitivos distintos, alterando o papel dos representantes estatais que, em muitos casos, assumem o papel de intermediação de interesses conflitantes na sociedade. Diante disso, os autores avaliam que “essa forma compartilhada de gestão e deliberação possibilita a representação e negociação das diferenças na política ambiental, sendo [o Conselho Municipal do Meio Ambiente] um importante espaço de democratização das políticas do setor”¹²⁶.

¹²⁵ JACOBI, Pedro. Governança institucional de problemas ambientais. In *Política e Sociedade* nº 7, outubro de 2005, Universidade Federal de Santa Catarina, p. 124. Disponível em <http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1969>. Acesso em 19.11.11.

¹²⁶ AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria e Lourdes Dolabela. Democracia, participação e instituições híbridas. In *Teoria & Sociedade*, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, número especial, p. 14–39, 2005. Disponível em http://www.democraciaparticipativa.org/files/TeoriaeSociedade_NumeroEspecial_marco2005_InstituicoesHibridaseParticipacaoBrasilenaFranca.pdf. Acesso em: 18.11.2011.

A existência dos conselhos municipais e sua implementação cada vez mais acentuada pode fazer com que as soluções em prol do meio ambiente sejam mais factíveis de ser implementadas. A lógica do próprio colegiado tende a afastar as práticas predatórias orientadas pelo interesse econômico ou político, conforme os atores de fato atuem ciosos das suas responsabilidades e atribuições, de acordo com Jacobi, que segue afirmando:

A dinâmica do colegiado facilita uma interação mais transparente e permeável no relacionamento entre os diferentes atores envolvidos, governamentais, empresariais e usuários. Isto limita as chances de abuso do poder, entretanto, não necessariamente da manipulação de interesses pelo executivo. Isto dependerá, principalmente, da capacidade de organização dos segmentos da sociedade civil. Outros riscos são sensivelmente atenuados, como por exemplo, a captura da instituição por interesses específicos, que contrastam com a sua finalidade coletiva.¹²⁷

Inferindo-se que os conselhos de meio ambiente representam um avanço na direção da consolidação democrático-participativa, um aspecto a ser relevado é que no seu âmbito é fortalecida a capacidade crítica e de expressão indistinta, apesar de não se afastar a ocorrência de casos em que membros mais politizados ou representantes de certo setor tendam a sobressair-se sobre os demais. Por outro lado, em princípio, os conselhos são espaços de cooperação de interesses compartilhados, dependendo o seu máximo aproveitamento do aprimoramento da igualdade, pela educação e pela ética, visando a capacitação para a intervenção consistente nos processos de deliberação pública e controle social. São fatores que dificultam essa implementação e que devem ser foco de neutralização: assimetria de informação, visão imediatista e sobreposição de interesses, entre outros.

Apesar dos evidentes ajustes que devem ser feitos no funcionamento dos Conselhos do Ambiente, aponta-se que a governança ambiental neles encontra via de concretização. No contexto desses espaços deliberativos há condições, ainda que em tese, de efetivação da sustentabilidade, que deve orientar o balanço da interrelação entre Estado e sociedade na elaboração das políticas públicas. Isso é alcançável desde que os conselhos funcionem de modo paritário, livre de pressões, informados por valores que afastem as contradições entre os interesses coletivos e privados, formando consensos democráticos, sob pena de

¹²⁷ JACOBI, 2005. p. 132.

enfraquecer ou retirar a legitimidade dos seus atos. Além do mais, impõe-se que observem os princípios ambientais, notadamente o da solidariedade intergeracional, que fundamenta a causa da sustentabilidade.

A efetividade da proteção ambiental e, conseqüentemente, da sustentabilidade, pela via da participação comunitária depende de que essa participação seja desempenhada de modo ético, transparente, informado, sem vícios ou submissões, politicamente equânime, por cidadãos atuantes e focados no perfazimento do interesse coletivo, que não visem atender interesses particulares ou se restrinjam ao cumprimento de mera formalidade.

A crise ambiental instalada de forma geral faz crer que de algum modo os conselhos não desempenham seu escopo, sugerindo descompasso entre o sistema idealizado e a prática. Nos municípios noticiam-se enchentes, problemas da gestão dos resíduos, desabamentos decorrentes de má ocupação do solo, poluição das águas, para mencionar alguns exemplos, que em tese poderiam ser tema de políticas públicas construídas com a interferência dos colegiados municipais. É de se supor que aos conselhos não se teria dado a voz necessária ou que tenham funcionado à margem dos princípios socioambientais. A propósito, Milaré refere ao diagnóstico de Álvaro Mirra, o qual afirma que a participação popular tem sido mais deficiente neste ponto, de formulação e execução de políticas ambientais, “seja pela ausência de um canal direto que ligue a comunidade aos órgãos da Administração Pública, seja pela falta de composição paritária nos órgãos colegiados que participam da elaboração e da execução dessas políticas, e onde as propostas dos ambientalistas não raras vezes são rejeitadas”¹²⁸.

3.3.1 Princípio da Subsidiariedade

Relevante aspecto correlato a se abordar é o princípio da subsidiariedade, que inspira a repartição constitucional de competências entre União, Estados e Municípios, e que é materializado na fundação e funcionamento dos Conselhos Municipais do Meio Ambiente.

¹²⁸ MILARÉ, 2004, p. 354.

A gênese da idéia de subsidiariedade remonta a Aristóteles que defendia o fortalecimento do indivíduo perante o governo, para resguardar sua participação nas deliberações de assuntos coletivos.

A concepção contemporânea de subsidiariedade adveio da doutrina social da Igreja Católica. A versão moderna de subsidiariedade derivou do conjunto de encíclicas editadas a partir da “*Rerum Novarum*”, em 1891, no contexto histórico da era da industrialização, e ao longo do século XX, lançando a Igreja no movimento de busca da justiça social. Com base em idéias de cunho antropocentrismo, colocando o homem (antecedente ao Estado) e sua inerente dignidade no centro das preocupações, reconhece-o apto a conduzir e resguardar sua existência. Essas concepções e as que se desdobraram serviram de base para o princípio da dignidade humana e para o reconhecimento dos direitos humanos.

No contexto jurídico, o princípio da subsidiariedade sedimentou-se como norteador da organização do Estado e da sociedade, servindo de “parâmetro de competências não só da estrutura puramente estatal, mas sim da divisão de atribuições de toda ordem social, pois seus domínios refletem não só na organização estatal, mas, também, no plano político, econômico e social”¹²⁹. Consta explícito no art. 5º, 3, do Tratado de Maastricht, de 1992, que consolidou a unificação dos países europeus em torno de objetivos comuns, formando a União Européia:

3. Em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União¹³⁰.

O princípio da subsidiariedade trata do sistema ideal de distribuição de competências entre uma comunidade maior e outra menor. Nas palavras de Celso Ribeiro Bastos: “nenhuma função deve ser exercida por ente federativo

¹²⁹ ALMEIDA JÚNIOR, Vitor de Azevedo; CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio. O princípio da subsidiariedade e a efetividade jurídica das normas ambientais: repercussões e convergências no estado brasileiro. In Anais do XV Congresso Nacional do CONPEDI. Manaus, 2006. Disponível em http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/vitor_de_azevedo_almeida_junior-2.pdf. Acesso em 23.11.11.

¹³⁰ União Européia. Tratado de Maastricht – Tratado da União Européia. Versão consolidada. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:PT:PDF>. Acesso em 23.11.11.

superior se um ente federativo inferior encontrar-se em condições favoráveis de exercê-la eficazmente”¹³¹.

Não significa, contudo, o afastamento completo do ente superior. Este mantém-se conectado com a essência da atividade desempenhada pelo ente inferior. Assim, o princípio da subsidiariedade enuncia que a intervenção de uma instância superior somente cabe a partir de um cálculo de necessidade e eficácia, cessando tão logo haja capacidade para agir por si só. Desse modo, impõe uma “atuação elástica” ao Estado, ao tempo em que limita a sua intervenção a invoca para socorrer nas situações de dificuldade das comunidades menores.

Essa fórmula dá relevo ao poder local e regional e, muito embora não conte com expressa denominação na Constituição Federal de 1988, nela se faz presente pelo desencadeamento de competências de forma complementar, com atribuição de importantes competências aos municípios. Ademais, no parágrafo único do art. 23, prevê a fixação de normas, por meio de leis complementares, para a cooperação entre os entes da federação, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. O enfoque dado por Milaré é pertinente:

Esse modelo espelha uma tendência mundial, que é a de uma crescente afirmação das autonomias locais, mas num quadro de participação em unidades políticas regionais, nacionais e supranacionais, cujos denominadores comuns são os interesses sempre mais amplos e a sempre menor ingerência. Ao mesmo tempo, no modelo brasileiro estão presentes as notas clássicas da federação, que são: a descentralização ou repartição de competências, a participação das ordens jurídicas parciais (entes federados) na ordem jurídica central, materializando a vontade nacional e, finalmente, a possibilidade de autoconstituição, inerente à divisão da soberania. [...] O quadro de competências desenhado pela Constituição da República discrimina as atribuições conferidas a cada ente federado, com ênfase no que se convencionou chamar de federalismo cooperativo”¹³².

Com esse enlevo dado aos municípios, converge a valoração do meio ambiente como direito fundamental, conjugando a orientação social da nova ordem constitucional brasileira.

A lente da subsidiariedade propicia um resultado interpretativo que tende a ser benéfico em termos de concretização da efetividade das normas de proteção ambiental. Unidos os municípios de competência (material e legislativa) e,

¹³¹ BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988, v. 1, p. 416.

¹³² MILARÉ, 2004, p. 348.

portanto, poder, e com a possibilidade de congregar os cidadãos nos conselhos locais, com capacidade de reconhecimento das reivindicações locais de forma mais clara e direta, legitimando as decisões, o canal para a efetividade dos direitos torna-se mais amplo.

A realidade da vida social é melhor discernível no nível do município, que constitui o menor núcleo administrativo do Estado. As pessoas estão mais próximas e cientes dos problemas e possibilidades. Podem interagir diretamente, sem interpostos, manifestar-se reciprocamente sobre as questões cotidianas locais. Os conselhos, ainda que não propiciem uma democracia direta, como na antiguidade grega – e não é o caso de que assim ocorra –, ensejam que os representantes ali atuantes sejam tanto próximos dos cidadãos representados e possam influir positivamente nos processos deliberativos. O município está mais habilitado a tratar dos impactos ambientais que o alcançam.

Quanto ao meio ambiente, com relação à competência legislativa municipal a mesma é de ordem suplementar aos Estados e União (CF, art. 24, VI, VII e VIII), senão concorrente sob a ótica do interesse local e (CF, art. 30). Em termos de competência material (administrativa), os municípios a detêm, a teor do que dispõe o art. 23, I, da Constituição Federal, preponderando, sob o enfoque da subsidiariedade, sobre a competência dos Estados e da União, observadas as normas legais.

Imbuídos dessa tarefa sob tal perspectiva, os municípios devem organizar a gestão ambiental local, socorrendo-se do Estado e da União, que devem se apresentar para cooperação, conforme parágrafo único do mesmo dispositivo. Os Conselhos Municipais do Meio Ambiente, senão tenham fundamento do Estatuto da Cidade e no SISNAMA, são instâncias que atendem a essa missão.

Nessa ordem, o poder local é potencializado. “Infere-se, daí, que temas relacionados ao meio ambiente devam preferencialmente ser encaminhados pelo poder local, ainda que não lhe incida o âmbito exclusivo de atuação, mas estando seus próprios interesses diretamente envolvidos na questão”¹³³.

A par de somar-se mais esta fundamentação para a existência e funcionamento dos Conselhos Municipais do Meio Ambiente, sobretudo qualificada

¹³³ ALMEIDA JÚNIOR, 2006.

constitucionalmente, a problemática ambiental não arrefece, sendo disseminada a noção de que a ordem legal ambiental carece de efetividade.

A aplicação mais cuidadosa do princípio da subsidiariedade, com priorização das políticas públicas locais, associada a uma real feição democrático-deliberativa dos conselhos municipais, pode ser uma via para reverter esse quadro e alcançar a efetividade tão almejada em termos de proteção ambiental.

O bom funcionamento dos conselhos depende da sua apropriação social, ou seja, de a sociedade reconhecê-los como espaço democrático e deles participar concretamente e requisitar sua atuação. Para despertar essa iniciativa há de se disseminar consciência e espírito público, os valores éticos, a solidariedade, o compartilhamento do conhecimento. A solução dos problemas ambientais requer participação coletiva. A sustentabilidade torna-se uma realidade pela ação de muitos, mas começando por cada um.

3.3.2 Princípio da Vedação ao Retrocesso

O princípio da vedação ao retrocesso mostra-se como mais um fator a contribuir para a efetividade da proteção ambiental, pela via da participação comunitária no âmbito dos Conselhos Municipais do Meio Ambiente.

No tema da garantia dos direitos fundamentais, o princípio da vedação do retrocesso tem como idéia nuclear impedir a desconstituição do grau de concretização dado aos direitos fundamentais pelas normas constitucionais, mesmo em relação aquelas que dependam de normas infraconstitucionais para se tornarem eficazes.

Segundo Sarlet, constituem o fundamento do princípio da vedação do retrocesso, a segurança jurídica, a confiança e a previsibilidade do enquadramento normativo das relações jurídicas, que compreende as garantias constitucionais do direito adquirido, da coisa julgada e do ato jurídico perfeito, assim como as limitações materiais do poder de reforma constitucional, pilares do Estado de Direito.

Ressalte-se que a proibição ao retrocesso tem caráter necessariamente relativo. O seu grau se verifica conforme as especificidades envolvidas, mediante ponderação dos interesses jurídicos colocados em xeque, com esteio na proporcionalidade. Evidentemente que assim não é absoluta a proibição ao

retrocesso. A depender do conteúdo dos interesses contrapostos, poderá haver (e certamente há) medidas que representem recuo do arcabouço de proteção dos direitos fundamentais. A propósito, Sarlet assevera:

uma medida de cunho retrocessivo, para que não venha a violar o princípio da proibição de retrocesso, deve, além de contar com uma justificativa de porte constitucional, salvaguardar – em qualquer hipótese – o núcleo essencial dos direitos sociais, notadamente naquilo em que corresponde às prestações materiais indispensáveis para uma vida com dignidade para todas as pessoas, já que [...] também deverá de ser respeitado o princípio da universalidade da titularidade e do exercício dos direitos fundamentais, pelo menos daqueles que possuem um conteúdo em dignidade da pessoa humana¹³⁴.

Pois, a lente a ser usada no dimensionamento do limite das restrições aos direitos fundamentais é a dignidade da pessoa humana, que está firmemente ligada à matéria em foco, de vez que é o que deve preencher a existência das presentes e futuras gerações para a qual o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é essencial.

Estendido para o campo da tutela ambiental, o que bem cabe dada a natureza de direito fundamental do meio ambiente, o princípio da vedação do retrocesso em maior amplitude redundará na proteção das leis e convenções internacionais que tratem de melhorias para o meio ambiente. Adstrito ao âmbito dos Conselhos Municipais do Meio Ambiente pode-se dizer que alcança as deliberações e políticas no sentido da proteção ecológica, sobre as quais não haveria possibilidade de menorização.

Trata-se da blindagem das conquistas já alcançadas com vistas à defesa do meio ambiente contra interesses que pretendam sua revisão na direção de fragilizá-las ou extingui-las. Vale dizer que somente cabem condutas progressivas no sentido da proteção; nunca regressivas no sentido do desamparo.

A finalidade desse princípio na temática em estudo se coaduna com a urgência de proteger o meio ambiente da expropriação indevida. Funciona como um freio para desaceleração do avanço contra a natureza. Sob tal ótica a tutela ambiental nunca pode ser diminuída, pois incide sobre direito fundamental cujo

¹³⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. Proibição de retrocesso, dignidade da pessoa humana e direitos sociais: manifestação de um constitucionalismo dirigente possível. In Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Slavador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 15, setembro/outubro/novembro, 2008. p. 26. Disponível em <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-15-SETEMBRO-2008-INGO%20SARLET.pdf>. Acesso em 24.11.11.

patrimônio não pode ser subtraído. De outro modo não pode ser dada a essencialidade da natureza à vida humana.

O círculo vicioso formado pelo consumo exacerbado e produção em alta escala, na busca de atingir o bem-estar em função da quantidade de bens que se é capaz de consumir e acumular ou mesmo descartar, coloca a natureza em situação vulnerável. Usada como fonte de matéria prima de todas as coisas – vale dizer que não há nada que seja produzido sem o emprego de algum elemento natural –, a natureza sofre expropriação cada vez mais acelerada, que coloca em risco o equilíbrio ecológico necessário para sustentação da vida.

Nessa perspectiva, o direito pode ser tanto amigável ao meio ambiente quanto seu inimigo capital. Quer dizer que pela normatividade pode-se criar e aperfeiçoar o sistema de proteção do meio ambiente, mas também enfraquecê-lo, com leis que simplificam e conseqüentemente diminuem a proteção da natureza. É o caso, por exemplo de leis que autorizam a exploração da biodiversidade à margem da imposição de mecanismos de preservação, precaução e prevenção.

Os Conselhos Municipais do Meio Ambiente têm papel primordial de cuidar da aplicação do princípio da vedação ao retrocesso. No exercício de suas funções devem atentar para o controle do avanço de atividades predatórias sobre o meio ambiente, cuidando para que haja condições de efetividade das normas ambientais. Esse colegiados estão munidos dos pressupostos reclamados para concretização dessa missão.

CONCLUSÃO

A sustentabilidade é um marco axiológico da contemporaneidade. Seu conteúdo foi (e é constantemente) preenchido pelas idéias evoluídas a partir da inquietação de ambientalistas e estudiosos de várias áreas, que perceberam os sinais de desgaste da natureza devido ao modo de apropriação pelo homem.

Associando perspectivas de várias áreas do conhecimento, o conceito de sustentabilidade apresenta-se sistêmico, relacionando-se à continuidade dos aspectos econômicos, sociais, culturais e ambientais da humanidade para as presentes e futuras gerações. Essencialmente, refere-se ao atributo que qualifica a ação humana harmonizada com a natureza, de modo a conformar ou manter condições de permanência (pela reprodução), por um longo prazo adiante, alcançando várias gerações.

A necessidade de fundar a idéia de sustentabilidade surgiu diante do elevado grau de degradação do meio ambiente provocado pela exploração desmedida pelo homem, colocando em risco as condições de manutenção da própria vida humana. O aprimoramento da técnica no contexto da modernidade provocou uma mudança drástica na relação homem-natureza permitindo a objetivação da natureza com atitude instrumental. A racionalidade econômica que foi se conformando ao lado dos aportes de revisão do paradigma de Estado, principalmente após com o advento da Revolução Industrial, mudou os padrões de consumo e fez com que a natureza fosse incluída no processo de produção como fonte inesgotável de matéria prima.

Em meados do século XX, com o fim de reerguer nações assoladas pela Segunda Guerra Mundial, foi assumido um ideal de crescimento econômico acelerado, movimentado pela produção em escala e incentivo ao consumo, na perspectiva de que quanto maior a acumulação de bens maior o bem estar social. Sem medidas de precaução e prevenção, a natureza foi sendo saqueada ao ponto da instalação de uma crise ambiental, diante de evidências de estarem sendo colocadas em posição vulnerável as condições de vida humana. Além do aspecto ambiental em si mesmo, a problemática é afeta aos direitos humanos, que foram desconsiderados, mesmo os mais elementares.

Nesse contexto, a idéia de sustentabilidade compreende o debate político, econômico, científico, social, e evidentemente jurídico, na medida em que o

Direito atua na pacificação dos conflitos e assume papel proativo em face das questões sociais. Muito embora, de forma isolada o tema já viesse sendo abordado desde o início do século XX, foi nos anos 1960 que tomou corpo o debate crítico sobre a relação homem-natureza. O sistema político internacional reconheceu a problemática e a incorporou na sua pauta de discussões. A par disso organizações sociais adotaram a matéria como seu objetivo precípua.

A Conferência de Estocolmo, da Organização das Nações Unidas, em 1972, foi emblemática nesse sentido. Esse momento constituiu verdadeiro marco da juridicização da sustentabilidade. Apesar do clima altamente conflituoso, contrapondo-se dois blocos de nações – separadas de um lado as do hemisfério norte, com economia estável e desenvolvida, e de outro as do hemisfério sul, com sérios problemas sócio-econômicos –, os resultados espalharam efeitos que consolidaram o envolvimento mundial em torno da questão ambiental. De modo indissociável passou-se a tratar de desenvolvimento econômico e proteção ambiental, o que levou mais adiante à idealização de um modelo econômico ecodesenvolvimentista.

Concretamente, considera-se que a noção de sustentabilidade ganhou oficialidade no Relatório *Nosso Futuro Comum*, da Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, de 1987, depreendida da definição de desenvolvimento sustentável, sendo aquele que “satisfaz as necessidades da geração presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras para satisfazer suas próprias necessidades”.

Desta primeira parte do estudo importa destacar que a problemática da efetivação da sustentabilidade reside em obstáculos de toda ordem para redimensionar o paradigma de desenvolvimento, tornando-o compatível com o tempo de recomposição dos ecossistemas explorados. Isso exige a revisão da relação-homem, de forma a primar um desenvolvimento econômico conciliatório entre as questões sociais e ambientais. A realidade mostra que isso não é alcançável de forma espontânea no âmbito do sistema econômico e do mundo da vida.

A factibilidade do desenvolvimento sustentável depende da operação da força contingente do Estado. Com suporte em Derani, conclui-se que a sustentabilidade do desenvolvimento não é obtida a partir de modelos econômicos

padronizados ou medidas simplistas de equilíbrio entre reprodução dos sistemas naturais e reprodução e distribuição da produção social.

Há de se tomar por pressuposto que os limites ecológicos são limites sociais e vice-versa. Deve-se tomar isso como pressuposto no planejamento da proteção ambiental. As políticas sociais, econômicas e ambientais, mostram-se uma via adequada para tanto, desde que contemplem a canalização das externalidades negativas geradas pelas atividades econômicas e cotidianas de modo a eliminá-las ou diminuí-las.

No segundo capítulo do estudo foram examinados os cenários de transformação do Estado, buscando discernir os aspectos que contribuíram para o desenvolvimento da idéia de sustentabilidade, com alinhamento do modelo ético correspondente.

Analisando-se os processos de juridificação, com base em Habermas, delinea-se que tanto o Estado Liberal quanto o Social não responderam satisfatoriamente à demanda protetiva ambiental, não tendo sido encontradas ou assumidas condições para tanto. O Estado Liberal caracterizou-se pelo antropocentrismo, que, colocando o homem no centro das coisas, justificava a natureza como seu objeto de domínio e exploração. Ao Estado Social associou-se a passagem para a ética biocêntrica. Nesse momento surgiram organizadamente os movimentos sócio-ambientais. Contudo, na busca do bem estar social, marca dessa etapa, o apelo desenvolvimentista ainda prevaleceu em desprezo a uma proteção eficaz do meio ambiente. A problemática comporta perquirir se os limites ecológicos são limites sociais. A resposta é positiva.

Instalada a crise ambiental no século XX, um novo modelo de governança se impôs. Emergem delineamentos do *Estado constitucional de direito democrático e social ambientalmente sustentado*, propugnado por Canotilho, vislumbrando-lhe como correspondente modelo ético o ecocentrismo, eminentemente baseado na solidariedade de caráter intergeracional. O Estado Ambiental é decorrente de um movimento de reestruturação social e, conseqüentemente, do próprio Estado, que se reconfigura para atender as demandas advindas do intenso processo de pluralização da vida. A democracia participativa, congregando sociedade e governo, vivifica esse novo paradigma de Estado, colocando-se como modelo de governança apto a fazer frente à nova ordem. Esse cenário democrático, a teor do propalado por Habermas, é propício

para que a sustentabilidade seja uma realidade como valor estruturante da proteção ambiental.

O estabelecimento do Estado de Direito Ambiental depende do acolhimento de novas formas de participação política, propriamente do bom exercício da via comunicativa, a qual é melhor percorrida por uma sociedade apta em termos de consciência pública e educação. Ao Estado cabe imbuir-se do cumprimento de novas tarefas tendentes à realização e defesa do ambiente, como planejamento ambiental, criação de espaços de proteção ambiental e promoção de educação ambiental.

Nesse ponto do trabalho, ainda intermediário, são trazidas notas sobre a racionalidade ambiental, sinteticamente compreendida como uma crítica ao capitalismo. A proposta é que se interfira na lógica do mercado, pela alteração do modo de produção, incorporando os limites ecológicos, e medidas como localismo no tocante ao consumo, tudo permeado por uma postura de solidariedade.

A fim de conformar minimamente o Estado Ambiental discorreu-se sobre seus princípios estruturantes, detendo-se com mais vagar sobre os princípios da precaução, prevenção e cooperação. Considerando o caráter intergeracional da proteção ambiental, destacou-se o princípio da solidariedade, que perpassa todos os demais princípios e por isso é marco fundamental do Estado Ambiental.

A solidariedade representa um compromisso ético pelo qual as pessoas se obrigam umas pelas outras e cada uma por todas e cujo móvel é o sentimento de identificação com os problemas. Nessa ordem extrai-se que a solidariedade é valor ínsito aos direitos transindividuais, alcançando a dimensão intergeracional. Com efeito, a melhor qualidade de vida é atingível pela prática social.

No terceiro e último capítulo atingiu-se o aspecto mais pragmático do estudo. Tratou-se das vias pelas quais a sustentabilidade alcança efetividade, entendida como o quão mais próximo podem ficar o dever-ser normativo e o ser da realidade social. Sob a perspectiva da sustentabilidade como dever do Estado e direito fundamental de todos, elegeu-se examinar a atuação estatal e a dos Conselhos Municipais do Meio Ambiente, que são permeados pela participação social.

A dinâmica social contemporânea evoca que o Direito desempenhe papel proativo em relação aos problemas ambientais, assumindo um potencial

implementador, ou seja, leva à prática de providências concretas. As questões ambientais, assim como outros direitos de natureza difusa, são um ponto de convergência social, que requer espaço para expressão. Disso advém que a efetividade das normas de proteção ambiental está relacionada com o quanto contêm de envolvimento dos cidadãos, cabendo ao Estado dar condições reais para tanto.

Essa “nova democracia” provoca modificações no poder-dever do Estado em relação à efetivação dos direitos difusos. Relativamente quanto ao meio ambiente, cabe ao Estado tutelá-lo, contemporizando a voracidade do mercado. Aliás, pelo princípio da obrigatoriedade da intervenção do Poder Público, ao Estado cabe a gestão ambiental, pelo planejamento, administração e controle da utilização dos recursos ambientais.

Nessa ordem, o exercício das funções legislativa, executiva e jurisdicional, resguardando a independência e harmonia recíproca, deve espelhar o cumprimento da obrigação de tutela ambiental. Isso leva a que o dever de proteção ambiental imponha-se ao Estado como restrição da discricionariedade administrativa, o que significa que em toda a atuação estatal a tutela do meio ambiente não é opção. O Estado tem que desempenhar papel de interventor da ordem econômica, quando se tratar de proteger o ambiente. É o que se depreende da conjugação do art. 170, VI, e art. 225 da Constituição Federal, que conferem natureza econômica às normas ambientais.

Outro aspecto prático relacionado à “nova democracia” é a participação comunitária, que na temática ambiental é ensejada âmbito dos Conselhos Municipais do Meio Ambiente. As políticas públicas e deliberações de outras ordens emanadas das discussões travadas nesses colegiados locais tendem a fortalecer as condições de efetividade da proteção ambiental. Isso porque a discussão pública tem âmbito local, entre as pessoas afetadas mais diretamente pelas questões.

O funcionamento dos Conselhos Municipais do Meio Ambiente consubstancia o perfazimento do princípio da subsidiariedade, que dá sustentação ao pacto federativo. Tal ocorre em razão do fortalecimento do poder local, quedando os entes federativos superiores em posição eqüidistante, apostos a intervir em caso de se apresentar necessidade que não possa ser atendida localmente. Acrescenta-

se que os Conselhos também estão aptos a controlar mais positivamente a observância ao princípio da vedação do retrocesso ambiental.

Chega-se ao final do estudo, concluindo que o Estado e a governança ambiental guardam os elementos necessários para enfrentar a crise que se vive presentemente e podem fazer com que ela não se torne um espólio negativo para as gerações futuras. Reconhece-se, pois, a via da democracia participativa como caminho para a efetivação da sustentabilidade, seja porque influi e direciona a atuação estatal, seja porque, a exemplo do que ocorre (ou poderia ocorrer) nos Conselhos do Meio Ambiente, reúne os cidadãos em torno de causa comum essencial para a vida. É evidente, que as coisas não andam como idealizadas. O Estado apresenta problemas estruturais. A sociedade conta com déficit moral, ético e democrático. Essas dificuldades podem ser amenizadas (oxalá, aniquiladas) mediante o aprimoramento das condições de exercício da cidadania, formando-se, pela educação, cidadãos conscientes de seus direitos e deveres, solidários, cooperativos, enfim, que possam formar um corpo social que atue de forma virtuosa para o bem comum.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA JÚNIOR, Vitor de Azevedo; CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio. O princípio da subsidiariedade e a efetividade jurídica das normas ambientais: repercussões e convergências no estado brasileiro. In: XV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI. Manaus **Anais...** 2006. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/vitor_de_azevedo_almeida_junior-2.pdf>. Acesso em: 23 nov. 11.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 8 ed., Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2005.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria e Lourdes Dolabela. Democracia, participação e instituições híbridas. In: **Teoria & Sociedade**, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, número especial, p. 14–39, 2005. Disponível em: <http://www.democraciaparticipativa.org/files/TeoriaeSociedade_NumeroEspecial_marco2005_InstituicoesHibridaseParticipacaonoBrasilenaFranca.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2011.

BANNWART JÚNIOR, Clodomiro J.; OLIVEIRA, Valéria Martins. A consolidação do estado democrático de direito e do estado do ambiente: estudo a partir do processo de juridificação de Jürgen Habermas. In: XVIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, realizado em São Paulo, de 04 a 07 de novembro de 2009, p. 2219. **Anais...** Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/anais/36/02_1684.pdf>. Acesso em: 03 out. 11

BANNWART JR., Clodomiro José; SOUZA, Maria Cláudia Rodriguez Correia Aranda de. A sustentabilidade empresarial no ethos pós-convencional. In: XIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, realizado em Florianópolis, de 13 a 16 de outubro de 2010 **Anais...** Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/florianopolis/Integra.pdf>>

BARROSO, Luis Roberto. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas** – limites e possibilidades da constituição brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 4 ed, 2000.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1988, v. 1.

BELCHIOR, Germana Parente Neiva. A balança teórica do Estado de Direito Ambiental. In: XIV CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, 2010, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010. v. 14. p. 635-646.

BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e. A natureza no direito brasileiro: coisa, sujeito ou nada disso. In: CARLIN, Volnei Ivo (Org.) **Grandes temas de direito administrativo**: homenagem ao professor Paulo Henrique Blasi.. Campinas: Millenium, 2009. Disponível em: <www.jusdem.org.pe/.../BenjaminAntonioeticaAmbientaTextopublicacaoestrangeira.rtf>. Acesso em: 30 abr. 11

BOFF, Leonardo. Responder Florindo. **Da crise da civilização a uma revolução radicalmente humana**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

BONAVIDES, 2004.

CAMBESES, Ana Carolina. Projetismo e Desenvolvimento Sustentável: O Caso dos Pequenos Projetos. In Hiléia: **Revista de Direito Ambiental da Amazônia**. ano. 2, n. 2. Manaus: Edições Governo do Estado do Amazonas / Secretaria de Estado da Cultura / Universidade do Estado do Amazonas, 2004. Disponível em: <<http://www.pos.uea.edu.br/data/direitoambiental/hileia/2004/2.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2011.

CAPELLA, Vicente Bellver. **Ecologia**: de las razones a los derechos. p. 248, “apud” LEITE, José Rubens Morato. Dano ambiental do individual ao coletivo extrapatrimonial. 2 ed. Ref., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado constitucional ecológico e democracia sustentada. In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Estado de direito ambiental**: tendências, aspectos constitucionais e diagnósticos. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado de Direito. **Cadernos Democráticos**. n. 7. Fundação Mário Soares. Lisboa: Gradiva, 1998, p. 44.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Juridicização da ecologia ou ecologização do direito. Revista jurídica do urbanismo e do ambiente. **Instituto do Direito do Urbanismo e do Ambiente – Coimbra**, n. 4, p. 69-79, dez 1995, p. 73.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Relações jurídicas poligonais, ponderação ecológica de bens e controlo judicial preventivo. **Revista jurídica do Urbanismo e do Ambiente** (Instituto de Direito do Urbanismo e do Ambiente-Coimbra), n. 1, jun1994.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Direito Público do Ambiente**. Coimbra: Faculdade de Direito de Coimbra, 1995.

CAPRA, Frijot. **A teia da vida**: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. São Paulo: Cultrix, 1996.

CAPRA, Fritjof. **Ponto de mutação**. 19 ed., Cultrix: São Paulo, 1998.

CARDIA, Fernando Antonio Amaral. Uma breve introdução à questão do desenvolvimento como tema de direito internacional. In: AMARAL Jr., Alberto (Org.) **Direito Internacional e Desenvolvimento**. São Paulo: Manole, 2005.

CARSON, Rachel. **Silent Spring**. New York: Crest Book, 1964.

CARVALHO, Paulo G.M. **Meio ambiente e políticas públicas** - a atuação da FEEMA no controle da poluição industrial, Campinas, UNICAMP, 1987. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000075092>>. Acesso em: 03 out.11

Declaração de Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Mundial, Plano de Ação para o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Mundial e Carta de Direitos e Deveres dos Estados.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3 ed., Saraiva, São Paulo, 2008.

DIAS, Genebaldo Freire. **Educação ambiental: princípios e práticas**. 8 ed., Gaia, São Paulo, 2003.

Eckersley Robyn apud ¹ BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e. A natureza no direito brasileiro: coisa, sujeito ou nada disso In: CARLIN, Volnei Ivo (Org.). **Grandes temas de direito administrativo: homenagem ao professor Paulo Henrique Blasi**. Campinas: Millenium, 2009. Disponível em: <www.jusdem.org.pe/.../BenjaminAntonioeticaAmbientaTextopublicacaoestrageira.rtf>. Acesso em: 05 maio 11.

EHLERS, Eduardo (1996). Agricultura Sustentável. Origens e Perspectivas de um Novo Paradigma. São Paulo: Livros da Terra. Apud PARESCHI, Ana Carolina Cambeses. **Projetismo e Desenvolvimento Sustentável: O Caso dos Pequenos Projetos**. In: **Hiléia: Revista de Direito Ambiental da Amazônia**. ano. 2, n. 2. Manaus: Edições Governo do Estado do Amazonas / Secretaria de Estado da Cultura / Universidade do Estado do Amazonas, 2004. Disponível em: <<http://www.pos.uea.edu.br/data/direitoambiental/hileia/2004/2.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2011.

FERREIRA, Leila da Costa e VIOLA, Eduardo (Org.). **Incertezas de sustentabilidade na globalização**. 2 tiragem, Campinas: Editora da UNICAMP, 1996.

FOLADORI, Guillermo. **Os limites do desenvolvimento**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2001.

FOLADORI, Guillermo. Na busca de uma racionalidade ambiental. **Ambiente & Sociedade** - ano III – n. 6/7 - 1 Semestre de 2000/2o Semestre de 2000, p. 170. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/n6-7/20433.pdf>>. Acesso em: 23 set. 11

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre faticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, 2 v.

JACOBI, Pedro. Governança institucional de problemas ambientais. In: **Política e Sociedade** n. 7, outubro de 2005, Universidade Federal de Santa Catarina, p. 124. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1969>>. Acesso em: 19 nov.11.

LEFF, Enrique. **Ecologia y capital**. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable. Siglo XXI-UNAM. México D.F., 1994.

LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito Constitucional ambiental brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito Constitucional ambiental brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

LOVELOCK, James Ephraim. A vingança de gaia. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2006.

LÖWY, Michael; VARIKAS, Eleni. A crítica do Progresso em Adorno. In: **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, n. 27, 1992, p. 201-215.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 17 ed., São Paulo: Malheiros, 2009.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 3 ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MILARÉ, Édís; COIMBRA, José de Ávila Aguiar. Antropocentrismo X Ecocentrismo na Ciência Jurídica. In: **Revista de Direito Ambiental**, ano V, n. 36, outubro-dezembro, 2004 – São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 2004, p. 9-42.

MOREIRA, João Batista Gomes. Poder Judiciário e meio ambiente: um balanço. In Revista Interesse Público, n. 45, set/out 2007, Belo Horizonte: Ed. Forum, p. 27, apud SARLET, Ingo e FENSTERSEIFER, Tiago. O papel do poder judiciário brasileiro na tutela e efetivação dos direitos (e deveres) socioambientais). In: Pereira da Silva, Vasco; SARLET, Ingo Wolfgang (Coord.). **Direito público sem fronteiras**. Lisboa, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Junho de 2011, p. 25. Disponível em: <http://www.emap.com.br/site/emapcom/arquivos/artigos/artigo_100014.pdf>. Acesso em 07 nov. 11.

NOBRE, Marcos. Desenvolvimento sustentado e problemática ambiental. In: **Lua Nova**, n. 47, São Paulo, Agosto 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451999000200008&lng=en&nrm=isso>. Acesso em: 25 ago. 10.

NOBRE, Marcos; TERRA, Ricardo. **Direito e Democracia**: um guia de leitura de Habermas. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 276.

OLIVEIRA, M. Araújo. A crise da racionalidade moderna: uma crise de esperança. In: **Síntese Nova Fase**. Belo Horizonte: n. 45, pp: 13-33, 1989.

Organização das Nações Unidas – **Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Relatório Brundtland – Nosso Futuro Comum. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1988.

Organização das Nações Unidas, **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**. Relatório do Desenvolvimento Humano de 2000. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/rdh/hdr/hdr2000/docs/Sintese_RDH.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2011.

Organização das Nações Unidas, **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**. Relatório do Desenvolvimento Humano de 2002. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/hdr/hdr2002/2-Capitulo%202.pdf>>. Acesso em: 06 nov. 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. O papel do poder judiciário brasileiro na tutela e efetivação dos direitos (e deveres) socioambientais). In: Pereira da Silva, Vasco; SARLET, Ingo Wolfgang (Coord.). **Direito público sem fronteiras**. Lisboa, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Junho de 2011, p. 25. Disponível em <http://www.emap.com.br/site/emapcom/arquivos/artigos/artigo_100014.pdf>. Acesso em: 07 nov.11.

SILVA, Vasco Pereira da. **Verde cor de direito**: lições de direito do ambiente. Coimbra: Almedina, 2002.

TEUBNER, Gunther. Juridificação: noções, características, limites, soluções. In: **Revista de Direito e Economia**. Coimbra: Centro Interdisciplinar de Estudos Jurídico-Econômicos. Ano XIV.

VIOLA, Eduardo J.; LEIS, HECTOR R. Desordem global da biosfera e nova ordem internacional: o papel organizador do ecologismo. In: **Lua Nova** – Revista de Cultura e Política. n. 20, maio 90.