

ESTADO SOCIOAMBIENTAL: ELEMENTOS E DESAFIOS DE UM PROJETO JURÍDICO-POLÍTICO

ENVIRONMENTAL RULE OF LAW: ELEMENTS AND CHALLENGES OF A LEGAL AND POLITICAL PROJECT

Thiago Lopes Ferraz Donnini¹

Mestrando em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

*Ousemos fazer uma provocação:
diz-me o adjetivo do Estado e eu
dir-te-ei que estado tens ou queres.
(J. J. Gomes Canotilho)²*

RESUMO: A proposta deste artigo é apresentar elementos teóricos que contribuam para uma redefinição dos paradigmas atuais do Estado em face dos problemas socioambientais. Adota-se como pressuposto o esgotamento da capacidade do modelo de Estado Social em fazer frente aos desafios globais, o que, no entanto, não pode significar desaparecimento de direitos fundamentais ou, de forma mais ampla, ruptura constitucional. A perspectiva desenvolvida é de acoplamento e não de supressão, superação e não rompimento. Nesse sentido, na perspectiva de abertura da Constituição, analisa-se a

conformidade de alguns elementos que integram a ordem vigente, sinalizando para sua atualização a partir do princípio da cooperação, aplicado em suas múltiplas dimensões.

PALAVRAS-CHAVE: Estado socioambiental; Constituição; direitos fundamentais.

ABSTRACT: *The intent of this paper is to present theoretical elements that contribute to a redefinition of the current paradigms of the state considering the socio-environmental problems. It adopts the premise that there is a saturated capacity of the welfare state in facing global challenges, which, however,*

¹ Professor do Curso de Especialização em Direito Constitucional da Cogea/PUCSP. Professor de Direito Administrativo no Curso de Graduação em Direito da Universidade Nove de Julho (Uninove).

² CANOTILHO, J. J. Gomes. O estado adjetivado e a teoria da constituição. *Revista da PGE/RS*, Porto Alegre, v. 25, n. 56, p. 25, 2002.

cannot mean the disappearance of fundamental rights or, more broadly, constitutional breach. The perspective developed is engagement, not disruption. Not overcome suppression. The idea is to add and do not delete. Overcome and did not break. Accordingly, from the perspective of the "Open Constitution", analyzes the compliance of some elements that make up the existing order, indicating for updating, based on the principle of cooperation, which must be applied in multiple dimensions.

KEYWORDS: *Socio-environmental state; Constitution; human rights.*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Do Estado Liberal ao Estado Social: uma nova superação?; 2 Elementos e desafios para um projeto jurídico-político; Considerações finais; Referências.

SUMMARY: *Introduction; 1 From liberal to social rule of law: a new sublation?; 2 Elements and challenges of a legal and political project; Conclusions; References.*

INTRODUÇÃO

Na década de 1990, em meio ao debate sobre a “liberalização da economia” – e seus impactos na Constituição de 1988 –, vislumbrava-se um retorno aos ideais do Estado Liberal³. Curiosamente, mais de uma década depois, identifica-se um fortalecimento da dimensão “social” do Estado, ambigualmente, por meio de “receitas neoliberais”, como nota André Singer, em análise sobre o Governo Lula⁴.

³ Por todos: VIEIRA, Oscar Vilhena. Globalização e constituição republicana. In: PIOVESAN, Flavia (Coord.). *Direitos humanos, globalização econômica e integração regional* – Desafios do direito constitucional internacional. São Paulo: Max Limonad, p. 469/470.

⁴ SINGER, André. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. *Novos estudos* – CEBRAP, n. 85, 2009. Disponível em: <http://novos estudos.uol.com.br/acervo/acervo_artigo.asp?idMateria=1356>. Acesso em: 27 jun. 2010. “Não é aqui o lugar para discutir se, acaso fosse tentada outra via, implicando algum grau de confronto com o capital, teria sido exequível impor outra correlação de forças. O fato é que o governo preferiu conter a subida dos preços pelo caminho ortodoxo, aprofundando as receitas neoliberais, como foi o caso da combinação de corte no gasto público e aumento de juros em 2003. Com a redução da demanda e a volta dos dólares que haviam fugido com medo de um governo de esquerda, a inflação, que tinha alcançado a marca de 12,53% em 2002, foi reduzida a 9,3% em 2003, 7,6% em 2004 e 5,69% em 2005. O presidente vocalizou, então, o discurso conservador de que o seu governo não adotaria qualquer plano que pusesse em risco a estabilidade, preferindo administrar a economia com a ‘prudência de uma dona de casa’. Se ao fazê-lo estabelecia um hiato em relação ao seu próprio partido, em troca criava uma ponte ideológica com os mais pobres. Porém se tivesse ficado nisso, só repetiria o relativo sucesso do primeiro mandato de FHC, o qual não provocou um realinhamento do eleitorado, apesar de emplacar o discurso de que ‘tudo é um processo’, equivalente tucano da ‘prudência da dona de casa’. O pulo do gato de Lula foi, sobre o pano de fundo da ortodoxia econômica, construir uma substantiva política de promoção do mercado interno voltado aos menos favorecidos, a qual, somada à manutenção da estabilidade, corresponde nada mais nada menos que à realização de um completo programa de classe. Não o da classe trabalhadora organizada, cujo movimento iniciado no final da

Essa constatação, por si só, coloca em dúvida a precisão dos adjetivos tantas vezes acoplados ao substantivo “Estado”. Mas a questão central deste artigo não diz respeito à manutenção do Estado Social, em suas características básicas de prover serviços e intervir na economia. O aspecto central do presente estudo é investigar e propor formas por meio das quais o Estado deveria executar essas atividades, diante de um cenário global de incertezas⁵, em que se vislumbra o risco à sobrevivência digna das gerações presentes e futuras.

Em outras palavras: Qual será o papel do Estado brasileiro diante das incertezas provocadas pelas mudanças climáticas? Quais seriam os impactos constitucionais de uma nova “adjetivação”? Seriam necessárias novas emendas constitucionais e mais um “realinhamento”? Ou será que a “textura aberta” de algumas cláusulas da Constituição já nos permite transitar para um novo modelo, sem a necessidade de reformas?

1 DO ESTADO LIBERAL AO ESTADO SOCIAL: UMA NOVA SUPERAÇÃO?

O Estado Liberal é historicamente reconhecido como *absenteísta*, vale dizer, aquele cujo ordenamento jurídico procurava assegurar, basicamente, a não intervenção na vida cotidiana do cidadão. Asseguram-se, assim, os direitos e as liberdades individuais.

Por sua vez, o Estado Social será marcado pela *intervenção*, ou seja, pela busca (sob variadas formas) das amplas finalidades definidas pelas constituições do século XX. Promovem-se, portanto, os direitos sociais, econômicos e culturais.

O “grande Estado Social e Econômico”⁶ do século XX, contudo, passa por crises importantes. Como já salientado, os impactos da globalização, sobretudo

década de 1970 tinha por bandeira a ‘ruptura com o atual modelo econômico’, mas à fração de classe que Paul Singer chamou de ‘subproletariado’ ao analisar a estrutura social do Brasil no início dos anos de 1980”.

⁵ Mark Lynas, autor de uma obra premiada como “Livro de Ciência do Ano”, pela Royal Society, sustenta esse argumento ao afirmar que “o IPCC desenvolveu um complexo conjunto de ‘cenários de emissões’ [...]. São ‘cenários’, e não previsões, porque simplesmente nós não temos a menor idéia do que será mais provável de se concretizar, e o IPCC não determina de forma explícita nenhuma probabilidade em sua análise: cada cenário é considerado igualmente provável” (LYNAS, Mark. *Seis graus*. Trad. Roberto Franco Valente. Rio de Janeiro: Zahar, p. 231).

⁶ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. Revista do Serviço Público, Brasília, 1996. p. 5. Disponível em: <<http://academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/images/1/1d/Bresser.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2011.

após a década de 1990, redefiniram a conformação do Estado. A recente crise econômica, em 2008, demonstra, novamente, as grandes dificuldades para o controle, a regulação e, enfim, para as diversas formas de uma intervenção estatal eficiente⁷, em especial quando se trata do capital especulativo, que não respeita “soberanias”. O mesmo se pode dizer da (in)capacidade dos Estados em superar a pobreza extrema e conter a degradação ambiental – problemas lamentavelmente cada vez mais globalizados.

Em análise sobre a crise de 2008, Ladislau Dowbor verifica uma inafastável convergência dos problemas sociais, econômicos e ambientais, todos enraizados na mesma limitação de governança global, a exigir, portanto, uma nova forma de atuação do Estado:

Há uma convergência de problemas que se avolumam, cuja sinergia os torna mais ameaçadores, e cuja raiz comum encontra-se ao fim e ao cabo no fato de que os nossos mecanismos atuais de governança não são suficientes. Com a globalização, financeirização e oligopolização de grandes eixos de atividades econômicas, o mercado perde de forma acelerada as suas funções reguladoras. E as alternativas, particularmente a capacidade de planejamento e de intervenção organizada, formas participativas e descentralizadas de gestão, gestão em rede e sistemas de parcerias, estão engatinhando. E o papel central do Estado, obviamente, tem de ser resgatado, nas numa visão muito mais horizontal e participativa.

Ignacy Sachs resume bem o dilema: que desenvolvimento queremos? E para este desenvolvimento, que Estado e que mecanismos de regulação são necessários? Não há como minimizar a dimensão dos desafios. Com 6,7 bilhões de habitantes – e 70 milhões a mais a cada ano – que buscam um consumo cada vez mais desenfreado, e manejam tecnologias cada vez mais poderosas, o nosso planeta mostra toda a sua fragilidade. A

⁷ Analisando os impactos da crise de 2008, José Eduardo Faria aponta para o esgotamento do modelo de direito positivo, que pressupõe uma estrutura centralizadora e hierarquizada, sinalizando para um pluralismo jurídico global. Cf. FARIA, José Eduardo. *O estado e o direito depois da crise*. São Paulo: Saraiva, 2011.

questão básica que se coloca para a reformulação do sistema de intermediação financeira é que é criminoso o desperdício das nossas poupanças e do potencial mundial de financiamento no cassino global, quando temos desafios sociais e ambientais desta dimensão e urgência, e que necessitam vitalmente de recursos.

[...] As alternativas não serão construídas da noite para o dia. Algumas medidas são óbvias, e já estão sendo amplamente discutidas: controlar os paraísos fiscais, taxar os movimentos especulativos, organizar sistemas de controle e regulação sobre os intermediários financeiros, voltar a separar as atividades propriamente bancárias dos investidores institucionais, criar sistemas locais de financiamento e assim por diante.

Mas, numa visão mais abrangente, temos de estar conscientes de que estamos enfrentando a construção de uma nova institucionalidade. O planeta não sobrevive – e muito menos o bípede curiosamente chamado de *homo sapiens* – sem amplos processos colaborativos, visão de longo prazo, planejamento e intervenções sistêmicas. O papel do Estado precisa ser resgatado, já não como socorro de iniciativas corporativas irresponsáveis, mas como articulador de um desenvolvimento mais justo e mais sustentável, e com forte participação da sociedade civil organizada.⁸

A proposta do presente trabalho, portanto, volta-se à configuração de um modelo para que o Estado brasileiro venha a responder mais adequadamente aos desafios globais que lhe são impostos. Seguindo a proposta de Dowbor, vislumbra-se um Estado “articulador” do desenvolvimento sustentável, calcado nos princípios da cooperação e da subsidiariedade.

Adota-se, para tanto, uma premissa teórica básica, que consiste no seguinte: a passagem do Estado Social ao Estado Socioambiental deve significar, em uma perspectiva de “vedação do retrocesso”⁹ e segundo a lógica da

⁸ DOWBOR, Ladislau. A crise financeira sem mistérios. Convergência dos dramas econômicos, sociais e ambientais. Disponível em: <<http://dowbor.org/crisemmistérios8.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2011.

⁹ BARROSO, Luis Roberto; BARCELLOS, Ana Paula. O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. Revista de Direito da Procuradoria da

“Constituição Aberta”, o acoplamento de novos valores ao projeto jurídico-político constitucional. Parafraseando Fábio Konder Comparato, vislumbra-se uma “superação no sentido hegeliano”: a conservação de elementos positivos do Estado Social, com a substituição de seus elementos negativos, sem a negação pura e simples do passado¹⁰.

2 ELEMENTOS E DESAFIOS PARA UM PROJETO JURÍDICO-POLÍTICO

2.1 ESTADO SOCIOAMBIENTAL E DIREITOS FUNDAMENTAIS

Canotilho analisa a conformação de um novo modelo de Estado: o “Estado ambiental”¹¹, ou, como preferimos aqui, “socioambiental”. Nesse sentido, vale retomar – com ressalvas – a clássica teoria das gerações ou dimensões dos direitos fundamentais. Ainda que criticável sob alguns aspectos, essa teoria apresenta

Câmara Municipal do Rio de Janeiro, n. 12, 2003. Disponível em: <http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc2003/arti_histdirbras.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2011: “A vedação do retrocesso, por fim, é uma derivação da eficácia negativa, particularmente ligada aos princípios que envolvem os direitos fundamentais. Ela pressupõe que esses princípios sejam concretizados através de normas infraconstitucionais (isto é: frequentemente, os efeitos que pretendem produzir são especificados por meio da legislação ordinária) e que, com base no direito constitucional em vigor, um dos efeitos gerais pretendidos por tais princípios é a progressiva ampliação dos direitos fundamentais. Partindo desses pressupostos, o que a vedação do retrocesso propõe se possa exigir do Judiciário é a invalidade da revogação de normas que, regulamentando o princípio, concedam ou ampliem direitos fundamentais, sem que a revogação em questão seja acompanhada de uma política substitutiva ou equivalente. Isto é: a invalidade, por inconstitucionalidade, ocorre quando se revoga uma norma infraconstitucional concessiva de um direito, deixando um vazio em seu lugar. Não se trata, é bom observar, da substituição de uma forma de atingir o fim constitucional por outra, que se entenda mais apropriada. A questão que se põe é a da revogação pura e simples da norma infraconstitucional, pela qual o legislador esvazia o comando constitucional, exatamente como se dispusesse contra ele diretamente”.

¹⁰ COMPARATO, Fábio Konder. A nova cidadania. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, São Paulo: CEDEC, n. 28-29, p. 92, 1993.

¹¹ CANOTILHO, J. J. Gomes. Estado de direito. *Cadernos Democráticos*, Lisboa: Gradiva Publicações, n. 7, 1999. p. 17: “Começa a divulgar-se na literatura política a fórmula alemã Estado de direito de ambiente (*Umweltrechts-staat*). Esta expressão dá guarida às exigências de os Estados e as comunidades políticas conformarem as suas políticas e estruturas organizatórias de forma ecologicamente auto-sustentada. De qualquer forma, o Estado ambiental terá de ser um Estado de direito. Isto tem grande relevo prático. Afasta-se de qualquer fundamentalismo ambiental que, por amor ao ambiente, resvasse para formas políticas autoritárias e até totalitárias com desprezo das dimensões garantísticas do Estado de direito”.

inegável utilidade ao apontar para as formas predominantes¹² da atuação estatal em relação aos direitos que, gradativamente, se constroem.

À primeira dimensão de direitos, portanto, corresponde o surgimento das “liberdades públicas”, que, segundo aquela teoria, aparecem no final do século XVII, com os documentos que asseguram os direitos civis e políticos que não devem sofrer a interferência do Estado. Ou seja, é o Estado absenteísta, ao qual nos referíamos anteriormente, que reforça os direitos individuais de propriedade e de liberdade.

No século XX, emerge uma segunda dimensão, que se identifica com as chamadas “liberdades positivas, reais ou concretas”, acentuando o princípio da igualdade. São os direitos econômicos, sociais e culturais que demandam uma prestação positiva do Estado. Trata-se de um Estado que assume deveres prestacionais e faz sobressair, no dizer de Bobbio, a função promocional do direito.

Modernamente, sobrevém uma terceira dimensão, correspondente aos direitos de solidariedade ou fraternidade, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos a todas as formações sociais. Daí, então, os direitos à paz, ao desenvolvimento, ao meio ambiente equilibrado, etc.

Mas esse processo evolutivo deve ser entendido de maneira cumulativa e não excludente. Assim, por exemplo, os chamados direitos de “primeira dimensão” não apenas conservam o que têm de essencial para a realização da dignidade humana como passam a incorporar novas características e limites: o direito à propriedade, “sagrado” em um primeiro momento histórico¹³, deixa

¹² Dizemos “predominantes” por entender que a referida teoria falha, em primeiro lugar, pela linha evolutiva que usualmente é apresentada e que pode não refletir a realidade histórica de fato ou, ao menos, acaba por refleti-la de maneira parcial. Em segundo lugar, a teoria mostra-se bastante frágil no que se refere à afirmação de que direitos liberais são menos “custosos” para o Estado. Em verdade, sabe-se que os custos dos direitos de propriedade e de liberdade são bastante elevados para qualquer sociedade, uma vez que a preservação de tais direitos demanda um aparato estatal (policial e judiciário) significativo. Ou seja: não são apenas os direitos sociais que representam dispêndio elevado de recursos. Finalmente, é preciso observar que, muitas vezes, com base na visão geracional, ou seja, na concepção compartimentada dos direitos humanos, algumas teses têm sustentado a existência de “graus” de justiciabilidade desses direitos, o que pode ser bastante questionável. É preciso reconhecer, ademais, que, no Brasil, a linearidade pretendida pela teoria das gerações é mais distante ainda da realidade, se comparada aos países centrais.

¹³ A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão expressava essa compreensão com clareza: Art. 17: “Como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir e sob condição de justa e prévia

de ser “intocável” quando lhe é atribuída uma função social e, posteriormente, ambiental, como resultado do processo de construção dos direitos de “dimensões” posteriores; ou seja, os direitos se interpenetram necessariamente¹⁴. Daí a opção de alguns doutrinadores – a nosso ver, correta – pelo termo “dimensões” no lugar de “gerações”¹⁵.

Caberia, assim, perscrutar o perfil do Estado diante do reconhecimento dos direitos que associamos à “terceira dimensão”, pois o chamado Estado Socioambiental não poderia ser construído apenas em bases liberais nem dentro do perfil estritamente social¹⁶. Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer sintetizam a concepção do Estado Socioambiental¹⁷ sustentando a ideia de um acolamento de valores ao Texto Constitucional:

indenização”. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Disponível em: <http://www.ambafrance-br.org/france_brasil/spip.php?article425>. Acesso em: 8 abr. 2009.

- ¹⁴ DALLARI, Dalmo. Direito de participação. In: SORRENTINO, Marcos (Coord.). *Ambientalismo e participação na contemporaneidade*. São Paulo: Educ/Fapesp, 2002. p. 88: “Meu direito está entrelaçado com os direitos dos outros, ele não termina onde começa o do outro: eles se interpenetram inevitavelmente [...]. O direito individual é o direito dos indivíduos vivendo em sociedade, junto com outros indivíduos iguais por natureza. Posso, sim, ressaltar certos aspectos que interessam mais especificamente, mais imediatamente, a cada um de nós; mas mesmo aquilo que interessa a cada um de nós interessa à humanidade, pode interessar mais imediatamente a um grupo menor, mas interessa aos outros, afeta a vida dos outros”.
- ¹⁵ GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Processo constitucional e direitos fundamentais*. 3. ed. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2003. p. 39: “Que ao invés de gerações é melhor se falar em dimensões de direitos fundamentais, nesse contexto, não se justifica apenas pelo preciosismo de que as gerações anteriores não desaparecem com o surgimento das mais novas. Mais importante é que os direitos gestados em uma geração, quando aparecem em uma ordem jurídica que já traz direitos da geração sucessiva, assumem outra dimensão, pois os direitos de geração mais recente tornam-se pressuposto para entendê-los de forma mais adequada – e, conseqüentemente, também para melhor realizá-los. Assim, por exemplo, o direito individual de propriedade, num contexto em que se reconheça a segunda dimensão dos direitos fundamentais, só pode ser exercido observando-se sua função social, e com o aparecimento da terceira dimensão, observando-se igualmente sua função ambiental”.
- ¹⁶ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. Novas tendências e possibilidades do direito ambiental no Brasil. In: WOLKMER, Antonio Carlos; LEITE, José R. Morato (Org.). *Os “novos” direitos no Brasil – Natureza e perspectivas*. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 188: “Construir o Estado do Ambiente na concepção da tradição liberal de Estado de direito é um minimalismo ambiental, pois tende a perspectivá-lo como um problema de direito que adiciona limites aos direitos, liberdades e garantias. Por outro lado, moldar este Estado do Ambiente sob uma perspectiva intervencionista e planificatória, ancorada no direito econômico, como uma questão de utilização do bem ambiental, pode conduzir, como diz Canotilho, a uma economia coletivista e dirigista, a pretexto da defesa dos sistemas ecológicos”.
- ¹⁷ Optamos, neste trabalho, pela expressão “Estado Socioambiental”, considerando a lógica de “agregação” e “não ruptura” que caracteriza esse novo perfil. Isto é, não se trata de ruptura constitucional, mas sim “acolamento” de novos valores ao Texto Constitucional, na perspectiva da “Constituição Aberta”.

Trata-se, em verdade, de agregar num mesmo projeto político-jurídico, tanto as conquistas do Estado Liberal e do Estado Social, quanto as exigências e valores que dizem respeito ao assim designado Estado Socioambiental de Direito contemporâneo. A adoção do marco jurídico-constitucional socioambiental resulta [...] da convergência necessária da tutela dos direitos sociais e dos direitos ambientais num mesmo projeto jurídico-político para o desenvolvimento humano em padrões sustentáveis, inclusive pela perspectiva da noção ampliada e integrada dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais (Desca). O enfrentamento dos problemas ambientais e a opção por um desenvolvimento sustentável passam necessariamente pela correção do quadro alarmante da desigualdade social e da falta de acesso, por parte expressiva da população brasileira, aos seus direitos sociais básicos, o que, é importante destacar também, é causa de aumento – em determinado sentido – da degradação ambiental. Em vista de tais considerações, é possível destacar o surgimento de um constitucionalismo socioambiental (ou ecológico, como preferem alguns) – ou, pelo menos, da necessidade de se construir tal noção –, avançando em relação ao modelo de constitucionalismo social,

Nesse sentido: TAVARES, André Ramos. A Constituição aberta. *Revista latino-americana de estudos constitucionais*, Fortaleza, n. 8, p. 333, jan./jun. 2008: “A abstração, aplicável à ideia de Constituição, servirá como pressuposto de sua adaptabilidade, de sua evolução, tornando-a uma ‘Constituição viva’”. Lembre-se de que a nota da norma constitucional, em sua maioria, é a da principiologia, sem um conteúdo minimamente determinado. Percebe-se, portanto, que é a abertura das normas constitucionais que possibilita a evolução do Texto Constitucional, o acompanhamento do desenvolvimento da realidade, permitindo sua permanência, superando-se, assim, a mentalidade que se tinha acerca do sistema jurídico, como um sistema (cognitivamente) fechado, conforme vigorou no positivismo formalista, em que predominava a infantil crença de que as leis constantes do Codex eram sempre aplicáveis a toda e qualquer situação, por mais nova, estranha ou rara que fosse. A Constituição, ao contrário, embora aja como um instrumento de direção social, está aberta às mutações da sociedade. Chega a ser, como colocou Charles Beard: ‘aquilo que os homens e mulheres vivos pensam que ela é’ (apud Padover, 1964: 57). Frise-se, aqui, a ideia de sujeitos homens e mulheres, e não os juristas, os especialistas. O todo e não a parte. Como colocado na conhecida tese de Peter Häberle: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição, em sua concepção cultural da Constituição. E é essa dimensão cultural, nas palavras de Paulo Ferreira da Cunha, ‘a chave da interdisciplinaridade’ (Cunha, 2006: 81)”.

designadamente para corrigir o quadro de desigualdade e degradação humana em termos de acesso às condições mínimas de bem-estar.¹⁸

Busca-se, assim, um novo paradigma, mais eficaz em relação às experiências anteriores, que não se mostraram aptas a efetivar a proteção do patrimônio ambiental, tampouco a resolver graves problemas sociais – que são indissociáveis da questão ambiental, como percebeu o teólogo Leonardo Boff em conhecido trabalho¹⁹. Ou seja, trata-se de efetivar um modelo de desenvolvimento que atenda as necessidades das gerações atuais sem colocar em risco as necessidades das gerações futuras, dentro de um arranjo que permita maior equilíbrio entre interesses sociais, econômicos e ambientais.

A proteção ambiental e o desenvolvimento social e econômico, nesse modelo, devem convergir – o que não é tarefa tão simples, como se verá a seguir. Logo, a compreensão acerca do desenvolvimento nacional, como um objetivo constitucional do Estado (art. 3º), passa a ser matizada por compromissos internacionais, pautados pela sustentabilidade global²⁰, afastando concepções “nacionalistas” que rejeitam a ética da integração entre nações e dos compromissos intergeracionais.

É certo, porém, que as atribuições estatais correspondentes aos direitos de solidariedade (ou fraternidade) podem tornar complexo e até mesmo contraditório o elenco de missões constitucionais herdado do Estado Social, pois

¹⁸ FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. In: *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 13.

¹⁹ BOFF, Leonardo. *Ecologia: grito da terra, grito dos pobres*. São Paulo: Sextante, 2004.

²⁰ STF, ADIn 3.540-MC, Plenário, Rel. Min. Celso de Mello, Julgamento 01.09.2005, DJ de 03.02.2006: “A questão do desenvolvimento nacional (CF, art. 3º, II) e a necessidade de preservação da integridade do meio ambiente (CF, art. 225): O princípio do desenvolvimento sustentável como fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia. O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações”.

um dos paradigmas centrais passa a ser a questão da “durabilidade” dos bens ambientais²¹.

José Eli da Veiga sintetiza esse problema ao apontar as deficiências do modelo de desenvolvimento típico do Estado Social, “no qual a economia foi concebida como um sistema fechado e independente da biosfera”, e que, ainda pior, é baseado em “uma ética que desdenha trocas intertemporais em favor das gerações futuras”²².

O desafio da “superação”, portanto, é significativo, pois as conquistas do Estado Social estão fortemente associadas a um modelo de desenvolvimento pouco afeto ao equilíbrio ambiental. Não será, portanto, por meio da soma linear e aritmética²³ do “social com o ambiental” que se construirá um novo modelo.

É possível, porém, um salto qualitativo em matéria de direitos fundamentais e, conseqüentemente, de concretização do Estado Socioambiental, uma vez que se reconheça a urgência da crise ambiental e, é claro, sua convergência com as crises sociais e econômicas. Nessa direção, é preciso compreender que a ideia de vedação do retrocesso não pode ser entendida como um limite para a readequação dos direitos de dimensões anteriores.

O direito de propriedade é o exemplo clássico nesse sentido: seu perfil é “realinhado” a partir da concepção de função social (e, posteriormente, ambiental), mas mantém um conteúdo normativo essencial. Assim devem ser considerados outros direitos, como o direito do consumidor, que passa a incorporar as limitações éticas ligadas à noção de sustentabilidade (o chamado “consumo ético”). Ou seja, reforça-se também a noção de deveres e de responsabilidades individuais²⁴.

²¹ PUREZA, Jose Manuel. O estatuto do ambiente na encruzilhada de três rupturas. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/102/102.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2009. p. 16.

²² VEIGA, José Eli. Escolha entre a peste e o cólera. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 19 abr. 2009. p. A3.

²³ LIMA, André (Org.). *O direito para o Brasil socioambiental*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002. p. 12.

²⁴ Na linha do que estabelecia o art. 29 da Declaração de 1948: “§ 1. Toda pessoa tem deveres para com a comunidade, em que o livre e pleno desenvolvimento de sua personalidade é possível. § 2. No exercício de seus direitos e liberdades, toda pessoa estará sujeita apenas às limitações determinadas por lei, exclusivamente com o fim de assegurar o devido reconhecimento e respeito dos direitos e liberdades de outrem e de satisfazer às justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar de uma sociedade democrática. § 3. Esses direitos e liberdades não podem, em hipótese alguma, ser exercidos contrariamente aos propósitos e princípios das Nações Unidas”.

A partir da concepção contemporânea dos direitos humanos fundamentais – entendidos como direitos universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados –, já se formula, portanto, uma “teoria dos direitos fundamentais socioambientais” – uma teoria necessariamente agregadora, internacionalista e participativa²⁵.

2.2 ESTADO SOCIOAMBIENTAL E COOPERAÇÃO

Conforme Canotilho, a qualificação de um Estado como “ambiental” não poderá prescindir de duas dimensões jurídico-políticas essenciais, fundadas no princípio da cooperação:

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 privados amigos do ambiente de forma a dar expressão concreta à assumpção da responsabilidade dos poderes públicos perante as gerações futuras. [...] A afirmação desta nova dimensão do Estado pressupõe o diálogo democrático, exige instrumentos de participação, postula o princípio da cooperação com a sociedade civil. O Estado de ambiente constrói-se democraticamente de baixo para cima; não se dita em termos iluminísticos e autoritários de cima para baixo.²⁶

Valoriza-se, nessa linha, a dimensão constitucional cooperativa²⁷ das relações do Estado, pautada pela lógica da subsidiariedade²⁸, em suas múltiplas

²⁵ As diversas referências trazidas neste trabalho, em especial de J. J. Gomes Canotilho, Tiago Fensterseifer e Ingo Wolfgang Sarlet, demonstram essa preocupação.

²⁶ CANOTILHO, J. J. Gomes. Estado de direito. *Cadernos Democráticos*, Lisboa: Gradiva Publicações, n. 7, 1999. p. 17.

²⁷ Tratando da vertente internacional do tema: HÄBERLE, Peter. *Estado constitucional cooperativo*. São Paulo: Renovar, 2007.

²⁸ Toma-se a ideia de “subsidiariedade”, aqui, como um “princípio de preferência”, uma vez que se estabelece predileção pela esfera mais próxima das violações aos direitos (Nesse sentido: TANCREDO, Fabrizio Grandi Monteiro de. O princípio da subsidiariedade: as origens e algumas manifestações. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, v. 46, n. 1, p. 186, 2005.)

dimensões, a saber: a cooperação com outros Estados e organismos multilaterais (art. 4º, IX²⁹); a cooperação interna, no âmbito federativo (arts. 23, III, VI e VII, e 241³⁰); e, finalmente, a cooperação com a sociedade (arts. 1º, II, 37, § 3º, 225, *caput*, etc.³¹).

2.2.1 Internacionalismo e pacifismo jurídico: cooperação externa

Uma primeira dimensão do Estado Socioambiental, portanto, concerne à cooperação internacional, uma vez reconhecido o “caráter espacial amplo dos problemas ambientais”³², que superam fronteiras nacionais e independem de questões ditas “soberanas”. O desafio, portanto, é implementar políticas socioambientais integradas, orientadas pela complementaridade e por compromissos internacionalistas³³.

Nesse sentido, a vertente kantiana do “pacifismo jurídico” ganha, uma vez mais, substancial importância. De fato, no opúsculo *À Paz Perpétua*, Immanuel Kant, propugnando pela transformação, por meio do direito, do “estado de

²⁹ “Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...] IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; [...]”

³⁰ “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; [...] VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII – preservar as florestas, a fauna e a flora; [...] Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. [...]. Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.”

³¹ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] II – a cidadania; [...] Art. 37. [...] § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta [...]; Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.” (grifo nosso)

³² KLOEPFER, Michael. A caminho do estado ambiental? A transformação do sistema político e econômico da República Federal da Alemanha através da proteção ambiental especialmente desde a perspectiva da ciência jurídica. In: SARLET, Ingo W. (Org.). *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 51.

³³ MOREIRA, Adriano. *Teoria das relações internacionais*. 3. ed. Porto: Almedina, 1999. p. 487: “O internacionalismo não é necessariamente uma doutrina que fere o nacionalismo ou Estado-Nação, é antes uma afirmação de que a nossa época exige a definição de objetivos políticos que excedem os limites históricos, geográficos e constitucionais dos Estados que existem”.

guerra” em “estado de paz”³⁴, inaugura uma doutrina de grande projeção até os dias atuais³⁵. O filósofo percebia, já em 1795, a formação de uma comunidade universal, pois, convictamente, podia afirmar que “a violação do direito num lugar da Terra se sente em todos os outros”³⁶.

O pacifismo jurídico e o internacionalismo de Kant repercutem significativamente na formação da ordem constitucional e internacional³⁷. A

³⁴ KANT, Immanuel. *A paz perpétua e outros opúsculos*. Trad. Artur Morão. Lisboa: Edições 70, 2004. p. 126-127: “O estado de paz entre os homens que vivem juntos não é um estado de natureza (*status naturalis*), o qual é antes um estado de guerra, isto é, um estado em que, embora não exista sempre uma explosão de hostilidades, há sempre, no entanto, uma ameaça constante. Deve, portanto, instaurar-se o estado de paz; pois a omissão não é ainda a garantia de paz e se um vizinho não proporciona segurança a outro (o que só pode acontecer num estado legal), cada um pode considerar como inimigo a quem lhe exigiu tal segurança”.

³⁵ MUÑOZ, Francisco A; MARTÍNEZ, Mario L. *Hacia una historia de la paz*. Granada: Instituto de la Paz y los Conflictos – Universidad de Granada, 2002. p. 399: “De los siglos XVII al XVIII, el número y la calidad de las propuestas aumentaron significativamente, entre ellas las de Emeric Cruce (*The new Cyneas*, 1623); Maximiliano de Béthune, duque de Sully, (*Grand dessein*, c. 1620); Hugo Grotius (*De jure belli ac pacis*, 1625); William Penn (*An Essay towards the Present and Future Peace of Europe*, 1693); John Bellers (*Some Reasons for an European State*, 1710); el abate de Saint- Pierre (*Memoires pour rendre la paix perpetuelle en Europe*, 1712); J. J. Rousseau (*Un proyecto para la paz perpetua*, 1761); Jeremy Bentham (*A Plan for Universal and Perpetual Peace*, c.1786); Immanuel Kant (*Zum ewigen Frieden, ein Philosophischer Entwurf*, 1796). Posiblemente, estas dos últimas las más conocidas y valoradas por los expertos, teniendo la exposición de Kant una influencia sin parangón en nuestros días”.

³⁶ KANT, Immanuel. Op. cit., p. 140.

³⁷ RESTA, Eligio. *O direito fraterno*. Trad. Sandra Regina Martini Vidal. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004. p. 75: “Ao final da primeira guerra mundial, dizíamos antes, Hans Kelsen escreve um ensaio dedicado ao pacifismo jurídico, no qual ressoam todos os temas kantianos da paz perpétua: tarefa infinita do jurista que quer realizar a *civitas máxima* – escreve Kelsen em 1919 – é o de desmantelar a categoria da *soberania dos Estados*. Acrescentava pontualmente que apenas temporariamente e, certamente não para sempre, a humanidade se divide em Estados, formados de maneira mais ou menos arbitrária (Kelsen, 1989, p 468-69). Quem hoje deseja enfrentar a questão da globalização por meio do direito – e por meio dos direitos –, contra outras globalizações desumanas, deve começar daquele ponto perseguindo os muitos canteiros de Kelsen em curso, mas também os obstáculos e os mal-entendidos dos quais, progressivamente, vamos ao encontro”. PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e direito constitucional internacional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 29: Contextualizando no período do pós-guerra a emergência do Direito Internacional dos Direitos Humanos, a autora observa que, com esse ramo do direito internacional, “intenta-se a reaproximação da ética e do direito, e, neste esforço, surge a força normativa dos princípios, especialmente do princípio da dignidade humana. Há um reencontro com o pensamento kantiano, com as idéias de moralidade, dignidade, direito cosmopolita e paz perpétua”. E continua: “Se, no plano internacional, o impacto desta vertente kantiana se concretizou com a emergência do Direito Internacional dos Direitos Humanos (todo ele fundamentado no valor da dignidade humana, como valor intrínseco à condição humana), no plano dos constitucionalismos locais, a vertente kantiana se concretizou com a abertura das Constituições à força normativa dos princípios, com ênfase ao princípio da dignidade da pessoa humana. Ver,

Carta de São Francisco, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, assim como todo o conjunto de documentos incorporado ao arcabouço normativo da ONU nas últimas décadas, revelam claramente esses ideais.

Um exemplo significativo, nesse sentido, é a Convenção-Quadro das Nações Unidas Sobre Mudança do Clima³⁸. Os Estados-parte da Convenção, reconhecendo suas responsabilidades comuns em relação ao fenômeno das mudanças climáticas, porém diferenciada em razão da responsabilidade histórica pelas emissões, comprometem-se, nos termos do Artigo 4º, a adotar, entre outras, as seguintes medidas:

[...] Formular, implementar, publicar e atualizar regularmente programas nacionais e, conforme o caso, regionais, que incluam medidas para mitigar a mudança do clima, enfrentando as emissões antrópicas por fontes e remoções por sumidouros de todos os gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal, bem como medidas para permitir adaptação adequada à mudança do clima;

[...] Levar em conta, na medida do possível, os fatores relacionados com a mudança do clima em suas políticas e medidas sociais, econômicas e ambientais pertinentes, bem como empregar métodos adequados, tais como avaliações de impactos, formulados e definidos nacionalmente, com vistas a minimizar os efeitos negativos na economia, na saúde pública e na qualidade do meio ambiente, provocados por projetos ou medidas aplicadas pelas Partes para mitigarem a mudança do clima ou a ela se adaptarem;

[...].

Já não se admite, portanto, a ideia de uma soberania “una, indivisível, inalienável [...]” diante de compromissos internacionais que vinculam as partes

ainda: ALMEIDA, Guilherme A. *Direitos humanos e não violência*. São Paulo: Atlas S.A., 2001. p. 28 e VIEIRA, Oscar Vilhena. Op. cit.

³⁸ A Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas foi instituída como uma Convenção Quadro, em 1992, por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - ECO-92, ocorrida no Rio de Janeiro.

signatárias na garantia de direitos fundamentais. Esse Estado, na linguagem de Ulrich Beck, deve ser considerado “transnacional”³⁹.

Vale ressaltar que a “orientação internacionalista” é também uma opção constitucional brasileira⁴⁰. O art. 4º harmoniza-se a essa vertente, sendo certo que as alterações do art. 5º pela Emenda nº 45/2004 reforçam ainda mais essa tendência de abertura. O grande desafio, no caso brasileiro, parece estar relacionado a uma jurisprudência ainda vacilante⁴¹ a respeito da adesão do Estado brasileiro ao que se denomina “cosmopolitanismo ético”.

Ou seja, já não se admite que a proteção dos direitos humanos esteja limitada ao território do Estado nacional. Ela abrange toda a ordem internacional, conferindo aos indivíduos o *status* de *sujeito de direito internacional*⁴². Isso significa

³⁹ CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. Pensar globalmente e agir localmente: o estado transnacional ambiental em Ulrich Beck. *Revista de Doutrina da 4ª Região*, Porto Alegre, n. 27, dez. 2008. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao027/zenildo_paulo.html>. Acesso em: 19 nov. 2010.

⁴⁰ LAFER, Celso. *A internacionalização dos direitos humanos - Constituição, racismo e relações internacionais*. São Paulo: Manole, 2005. p. 13: “O art. 4º da Constituição de 1988 é representativo da abertura ao mundo, inerente a um regime democrático. Neste sentido é pertinente a observação de Gomes Canotilho a propósito da Constituição portuguesa de 1976 que teve influência na constituinte brasileira. Aponta Canotilho, na análise do art. 7º da Constituição portuguesa, que este artigo, ao constitucionalizar princípios de relações internacionais, mas a passagem do ‘orgulhosamente sós’ do regime salazarista para uma etapa de inclusão do Estado português na comunidade internacional e, por via de consequência, na aceitação de suas normas jurídicas. Daí a abertura ao Direito Internacional como uma das dimensões caracterizadoras do Estado democrático de direito. O art. 4º da Constituição de 1988 é indicativo desta abertura, pois os princípios nele positivados estão próximos dos que basicamente regem, de acordo com o Direito Internacional Público, *ex vi* do art. 2º da Carta da ONU, a comunidade internacional. São muito semelhantes aos codificados, na época da coexistência pacífica da Guerra Fria, na Declaração Relativa aos Princípios do Direito Internacional referentes às relações de amizade e cooperação entre os Estados, aprovada pela Assembleia Geral em 24 de outubro de 1970, na celebração dos 25 anos da Carta da ONU. O art. 4º aponta, assim, para a complementaridade entre o Direito Internacional Público e o Direito Constitucional e indica a irradiação de conceitos elaborados no âmbito do Direito das Gentes no plano do Direito Público Interno”.

⁴¹ Caso emblemático, nesse sentido, foi o julgamento da ADPF 153 pelo Supremo Tribunal Federal. Cf. COMPARATO, Fábio Konder. A balança e a espada. *Revista de Direitos Humanos* Brasília, n. 6, p. 10/15, set. 2010.

⁴² PIOVESAN, Flávia. Op. cit., p. 317: “Os indivíduos convertem-se em sujeitos de direito internacional – tradicionalmente, uma arena em que só os Estados podiam participar. Com efeito, na medida em que guardam relação direta com os instrumentos internacionais de direitos humanos, os indivíduos passam a ser concebidos como sujeitos de direito internacional. Na condição de sujeitos de direito internacional, cabe aos indivíduos o acionamento direto de mecanismos internacionais, como é o caso da petição ou comunicação individual, mediante a qual um indivíduo, grupos de indivíduos ou,

que as soluções de problemas socioambientais mais sensíveis devem ser debatidas também no plano internacional, sempre que isso se mostre necessário⁴³.

2.2.2 Federalismo cooperativo e valorização do poder local e da sociedade civil

A segunda dimensão do Estado Socioambiental, sinalizada por Canotilho, diz respeito à organização interna do Estado, isto é, às relações travadas entre os organismos do Estado – sob a perspectiva vertical do princípio da subsidiariedade (plano federativo) – e do Estado em relação à sociedade – dimensão horizontal da subsidiariedade.

Analisando o modelo federalista brasileiro, Gilberto Bercovici distingue o papel dos mecanismos de coordenação e de cooperação como seus elementos essenciais⁴⁴. Para Bercovici, o “federalismo cooperativo harmoniza-se ao perfil

por vezes, entidades não-governamentais, podem submeter aos órgãos internacionais competentes denúncia de violação de direito enunciado em tratados internacionais. É correto afirmar, no entanto, que ainda se faz necessário democratizar determinados instrumentos e instituições internacionais, de modo a que possam prover um espaço participativo mais eficaz, que permita maior atuação de indivíduos e de entidades não-governamentais, mediante legitimação ampliada nos procedimentos e instâncias internacionais”.

⁴³ Foram levadas, recentemente, por organizações da sociedade civil, à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, duas petições que veiculam denúncias contra o Governo brasileiro por dois incidentes ambientais de impactos relevantes: a questão do Diesel 500/Petrobras e a obra da Usina de Belo Monte.

⁴⁴ BERCOVICI, Gilberto. O federalismo cooperativo nos Estados Unidos e no Brasil. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre*. Porto Alegre: RJR Ltda., n. 16. p. 22/23, dez. 2002: “Dentre as complexas relações de interdependência entre a União e os entes federados, no federalismo cooperativo, devemos distinguir a coordenação da cooperação propriamente dita. A coordenação é, na realidade, um modo de atribuição e exercício conjunto de competências no qual os vários integrantes da Federação possuem certo grau de participação. A vontade das partes é livre e igual, com a manutenção integral de suas competências: os entes federados sempre podem atuar de maneira isolada ou autônoma. A coordenação é um procedimento que busca um resultado comum e do interesse de todos. A decisão comum, tomada em escala federal, é adaptada e executada autonomamente por cada ente federado, adaptando-a as suas peculiaridades e necessidades. A materialização da coordenação na repartição de poderes são as competências concorrentes. A União e os entes federados concorrem em uma mesma função, mas com âmbito e intensidade distintos. Cada parte decide, dentro de sua esfera de poderes, de maneira separada e independente, com a ressalva da prevalência do direito federal. Este tipo de repartição é o previsto pelo art. 24 da Constituição de 1988. Na cooperação, nem a União, nem qualquer ente federado pode atuar isoladamente, mas todos devem exercer sua competência conjuntamente com os demais. Na repartição de competências, a cooperação se revela nas chamadas competências comuns, consagradas no art. 23 da Constituição de 1988. Nas competências comuns, todos os entes da Federação devem colaborar para a execução das tarefas determinadas pela Constituição. E mais: não existindo supremacia de nenhuma das esferas na execução destas tarefas, as responsabilidades também são comuns, não podendo nenhum dos entes da

do Estado Social brasileiro, dentro do qual inúmeros setores da atuação estatal necessitam de um tratamento uniforme”⁴⁵.

A concepção do federalismo cooperativo não é inadequada às perspectivas do Estado Socioambiental, mas merece atualizações e adaptações importantes⁴⁶. É que os problemas a serem enfrentados exigem uma “ruptura metodológica”: é preciso superar a fragmentação das políticas públicas, buscando a sua integração transversal nos diversos campos.

Considerando, ainda, o contexto das mudanças do clima, deve-se analisar o sistema de repartição de competências sob o prisma de um método bastante utilizado pelas estratégias de educação ambiental⁴⁷: “pensar globalmente, agir localmente”. O que significa, entre outras medidas, que o papel dos municípios deve ser levado mais a sério.

No Brasil, porém, o Município foi historicamente “atacado” pelas piores práticas de clientelismo e coronelismo, como informa o clássico de Victor Nunes Leal⁴⁸. A estrutura dos Municípios é herdeira de políticas perversas de “loteamento” administrativo e favorecimento de elites locais, sendo, geralmente, incapaz de gerir adequadamente as políticas públicas.

Nesse sentido, a valorização do poder local, por meio do fortalecimento dos Municípios, é estratégia essencial. Ladislau Dowbor, em trabalho publicado ainda na década de 1990, apontava a importância dos Municípios na execução de políticas socioambientais como medida a ser globalmente implementada, segundo a visão da Organização das Nações Unidas:

[...] É característico neste sentido que a conferência das Nações Unidas sobre os municípios e o meio

Federação se eximir de implementá-las, pois o custo político recai sobre todas as esferas de governo. A cooperação parte do pressuposto da estreita interdependência que existe em inúmeras matérias e programas de interesse comum, o que dificulta (quando não impede) a sua atribuição exclusiva ou preponderante a um determinado ente, diferenciando, em termos de repartição de competências, as competências comuns das competências concorrentes e exclusivas”.

⁴⁵ Idem. p. 21.

⁴⁶ Uma medida imprescindível, nesse sentido, é a regulamentação do parágrafo único do art. 23 da Constituição no que se refere às chamadas competências materiais ambientais. Sem dúvida, uma agenda deixada de lado pelo Congresso Nacional, ainda que tão necessária e urgente.

⁴⁷ GADOTTI, Moacir. A ecopedagogia como pedagogia apropriada ao processo da Carta da Terra. Disponível em: <www.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/.../umapaz/.../Ecopedagogia.doc>. Acesso em: 19 nov. 2010.

⁴⁸ LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

ambiente, de 1990, tivesse chegado à conclusão de que as políticas ambientais somente serão efetivamente implementadas quando as populações interessadas, município por município, decidam defender a sua qualidade de vida. A racionalidade das ações de desenvolvimento exige assim cada vez mais que se imponha aos projetos o controle no nível do ponto de impacto, através da comunidade organizada, e não mais apenas no nível das instituições financiadoras centrais. Por outro lado, o município está despontando como um grande agente de justiça social. É ao nível local que se pode realmente identificar com clareza as principais ações redistributivas. Estas ações dependem vitalmente de soluções locais e de momentos políticos, e as propostas demasiado globais simplesmente não funcionam, na medida em que enfrentam interesses dominantes organizados, e complexidades políticas que inviabilizam os projetos. Enfim, e sobretudo, o município permite uma democratização das decisões, na medida em que o cidadão pode intervir com muito mais clareza e facilidade em assuntos da sua própria vizinhança, e dos quais tem conhecimento direto, sem a mediação de grandes estruturas políticas.⁴⁹

Ao mesmo tempo e indissociavelmente – como se nota na argumentação de Dowbor –, enfatiza-se a expressão horizontal da subsidiariedade, ou seja, as relações entre Estado e sociedade civil, tomando-se esta em uma acepção contemporânea, perfilhada por Bobbio como

o lugar onde se formam, especialmente nos períodos de crise institucional, os poderes de fato que tendem a obter uma legitimação própria inclusive em detrimento dos poderes legítimos – o lugar onde, em outras palavras, desenvolvem-se os processos de deslegitimação e de relegitimação.⁵⁰

⁴⁹ DOWBOR, Ladislau. *O que é poder local?* Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Brasiliense, 1995. Disponível em: <http://dowbor.org/poder_local.asp>. Acesso em: 23 jul. 2011.

⁵⁰ BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade*. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 37.

A reconfiguração do Estado pela ótica socioambiental deve valorizar, assim, a participação da sociedade civil como um valor essencial, sob dois aspectos principais: um, de natureza orgânica, pela possibilidade de que os cidadãos e suas entidades representativas estejam integrados aos processos de tomada de decisão do Estado; outro, de natureza colaborativa, por meio das atividades empreendidas por particulares em colaboração com o Poder Público⁵¹.

No campo da participação, o Brasil tem avançado. Mas é certo que há novas formas de articulação entre os diversos setores (estatal, empresarial e terceiro setor) que devem ser fomentadas, visando à consolidação de um modelo de desenvolvimento sustentável. Nessa linha, uma Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, por exemplo, é um dos temas que merecem discussão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo de Estado Socioambiental relegitima-se a partir de elementos muito diversos daqueles que a Teoria do Estado classicamente concebeu para o Estado Nacional. Situa-se, também, em momento de redefinições para o Direito Constitucional, como sustenta Canotilho, ao afirmar que

o direito constitucional passou de disciplina dirigente a disciplina dirigida. Mas o que é que nos separa das teses autopoieticas? Desde logo - e isto é decisivo - continuamos defensores das teorias accionalistas da política e da possibilidade de direcção do Estado. O “pessimismo dirigente” radica, em nós, na observação de que a direcção passou hoje para outras “instâncias actantes” (organizações, esquemas neocorporativos). Mas o sujeito não desapareceu. Mesmo na perspectiva de uma comunidade de sistemas existem sistemas actantes sob a forma de actores corporativos e colectivos, como grupos, movimentos sociais e, sobretudo, as organizações [...].⁵²

⁵¹ Nesse sentido, ver: REGULES, Luis Eduardo Patrone. Terceiro setor - Regime jurídico das OSCIPs. São Paulo: Método. p. 44.

⁵² CANOTILHO, J. J. Gomes. O estado adjetivado e a teoria da constituição. *Revista da PGE/RS*, Porto Alegre, v. 25, n. 56, p. 25, 2002.

Nesse sentido, vale ressaltar que o Estado Social, resultado da ação da sociedade civil em determinado momento histórico⁵³, não deixou de ser um “projeto jurídico-político”, suscetível de atualizações.

O projeto do Estado Socioambiental, portanto, é uma exigência oriunda dos problemas econômicos, sociais e ambientais, que, globalmente, convergem e impõem novas formas de atuação do Estado – impelido, sem dúvida, pela força da sociedade civil.

Por outro lado, este é um caminho de atualização inevitável e necessário para assegurar a permanência da própria Constituição, pois a pior ruptura constitucional, sem dúvida, continua sendo aquela que se dá com a realidade normatizada.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luis Roberto; BARCELLOS, Ana Paula. O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. *Revista de Direito da Procuradoria da Câmara Municipal do Rio de Janeiro*, n. 12, 2003. Disponível em: <http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc2003/arti_histdirbras.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2011.

BERCOVICI, Gilberto. O federalismo cooperativo nos Estados Unidos e no Brasil. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre*. Porto Alegre: RJR Ltda., n. 16, dez. 2002.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BOFF, Leonardo. *Ecologia: grito da terra, grito dos pobres*. São Paulo: Sextante, 2004.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 1996.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Estado de direito. *Cadernos Democráticos*, Lisboa: Gradiva Publicações, n. 7, 1999.

_____. O estado adjetivado e a teoria da constituição. *Revista da PGE/RS*, Porto Alegre, v. 25, n. 56, 2002.

COMPARATO, Fábio Konder. A nova cidadania. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, São Paulo: CEDEC, n. 28-29, 1993.

⁵³ TRINDADE, José Damião de Lima. Anotações sobre a história social dos direitos humanos. In: *Direitos humanos: construção da liberdade e da igualdade*. São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, 2000.

CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. Pensar globalmente e agir localmente: o estado transnacional ambiental em Ulrich Beck. *Revista de Doutrina da 4ª Região*, Porto Alegre, n. 27, dez. 2008.

DALLARI, Dalmo. Direito de participação. In: SORRENTINO, Marcos (Coord.). *Ambientalismo e participação na contemporaneidade*. São Paulo: Educ/Fapesp, 2002.

DOWBOR, Ladislau. A crise financeira sem mistérios. Convergência dos dramas econômicos, sociais e ambientais. Disponível em: <<http://dowbor.org/crisememisterios8.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2011.

_____. O que é poder local? Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Brasiliense, 1995. Disponível em: <http://dowbor.org/poder_local.asp>. Acesso em: 23 jul. 2011.

FARIA, José Eduardo. *O estado e o direito depois da crise*. São Paulo: Saraiva, 2011.

FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. In: *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Processo constitucional e direitos fundamentais*. 3. ed. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2003.

HÄBERLE, Peter. *Estado constitucional cooperativo*. São Paulo: Renovar, 2007.

JUCÁ, Francisco Pedro. *Parlamento do Mercosul*. São Paulo: LTr, 2002.

KANT, Immanuel. *A paz perpétua e outros opúsculos*. Trad. Artur Morão. Lisboa: Edições 70, 2004.

KLOEPFER, Michael. A caminho do estado ambiental? A transformação do sistema político e econômico da República Federal da Alemanha através da proteção ambiental especialmente desde a perspectiva da ciência jurídica. In: SARLET, Ingo W. (Org.). *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

LAFER, Celso. *A internacionalização dos direitos humanos - Constituição, racismo e relações internacionais*. São Paulo: Manole, 2005.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. Novas tendências e possibilidades do direito ambiental no Brasil. In: WOLKMER, Antonio Carlos; LEITE, José R. Morato (Org.). *Os "novos" direitos no Brasil - Natureza e perspectivas*. São Paulo: Saraiva, 2003.

LIMA, André (Org.). *O direito para o Brasil socioambiental*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

LYNAS, Mark. *Seis graus*. Trad. Roberto Franco Valente. Rio de Janeiro: Zahar.

MUÑOZ, Francisco A; MARTÍNEZ, Mario L. *Hacia una historia de la paz*. Granada: Instituto de la Paz y los Conflictos – Universidad de Granada, 2002.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e direito constitucional internacional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

PUREZA, Jose Manuel. O estatuto do ambiente na encruzilhada de três rupturas. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/102/102.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2009.

REGULES, Luis Eduardo Patrone. *Terceiro setor – Regime jurídico das OSCIPs*. São Paulo: Método.

RESTA, Eligio. *O direito fraterno*. Trad. Sandra Regina Martini Vidal. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004.

SINGER, André. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. *Novos estudos – CEBRAP*, n. 85, 2009. Disponível em: <http://novosestudos.uol.com.br/acervo/acervo_artigo.asp?idMateria=1356>. Acesso em: 27 jun. 2010.

TANCREDO, Fabrizio Grandi Monteiro de. O princípio da subsidiariedade: as origens e algumas manifestações. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, v. 46, n. 1, 2005.

TAVARES, André Ramos. A Constituição aberta. *Revista latino-americana de estudos constitucionais*, Fortaleza, n. 8, jan./jun. 2008.

TRINDADE, José Damião de Lima. Anotações sobre a história social dos direitos humanos. In: *Direitos humanos: construção da liberdade e da igualdade*. São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, 2000.

VEIGA, José Eli. Escolha entre a peste e o cólera. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 19 abr. 2009. p. A3.

