

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA – PROPPEC
CENTRO DE EDUCAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E JURÍDICAS – CEJURPS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE DOUTORADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CDCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: CONSTITUCIONALISMO, TRANSNACIONALIDADE E
SUSTENTABILIDADE

**A CIVILIZAÇÃO EMPÁTICA COMO FORÇA MOTRIZ AO
PROTAGONISMO SOCIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA
IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS
NECESSÁRIAS À FORMAÇÃO DO ESTADO DE DIREITO
SOCIOAMBIENTAL**

CHRISTIAN NORIMITSU ITO

Porto Velho
Abril de 2019

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA – PROPPEC
CENTRO DE EDUCAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E JURÍDICAS – CEJURPS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE DOUTORADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CDCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: CONSTITUCIONALISMO, TRANSNACIONALIDADE E
SUSTENTABILIDADE

**A CIVILIZAÇÃO EMPÁTICA COMO FORÇA MOTRIZ AO
PROTAGONISMO SOCIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA
IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS
NECESSÁRIAS À FORMAÇÃO DO ESTADO DE DIREITO
SOCIOAMBIENTAL**

CHRISTIAN NORIMITSU ITO

Tese submetida ao Curso de Doutorado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Ciência Jurídica.

Orientadora: Professora Doutora Denise Schmitt Siqueira Garcia

Porto Velho

Abril de 2019

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à minha família por ter me permitido chegar até esta fase da graduação científica, em especial à minha mãe **FLORA HARUE ENOMOTO ITO** e ao meu pai **OSCAR MITUAKI ITO** que não mediram esforços para patrocinarem e incentivarem minha educação, tanto nas escolas quanto na vida pessoal; agradeço também aos meus irmãos **CARLA MITSUE ITO** e **MARCOS TADANORI ITO** que sempre torceram e estiveram comigo mesmo quando não estavam fisicamente presentes.

Um agradecimento especial aos ilustres e pioneiros professores que permitiram a realização deste programa de doutorado em terras rondonienses, tão distantes de Santa Catarina, em especial ao **Prof. Dr. PAULO MÁRCIO CRUZ**, Coordenador do Programa de Doutorado da **UNIVALI**, e também ao **Prof. Dr. FÁBIO RYCHECKI HECKTHEUER**, Diretor-Geral e fundador da **FACULDADE CATÓLICA DE RONDÔNIA**.

À minha querida e **EMPÁTICA** orientadora **Profa. Dra. DENISE SCHMITT SIQUEIRA GARCIA**, que sempre esteve ao meu lado, presente nos momentos mais difíceis de inspiração e formulação desta Tese Doutoral, compreendendo minhas dificuldades e me incentivando a finalizar este trabalho.

Ao MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA – MP/RO, nas pessoas do Procurador-Geral de Justiça **Dr. AIRTON PEDRO MARIN FILHO**, do Diretor do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional – CEAF, **Dr. JORGE ROMCY AUAD FILHO** e também do Secretário-Geral, **Dr. JESUALDO EURÍPEDES LEIVA DE FARIA**, por terem viabilizado, materialmente, mediante a oferta de bolsa, o custeio financeiro necessário à conclusão deste doutorado, possibilitando aos seus colaboradores a participação em programas de aperfeiçoamento educacional e profissional de tamanha importância para o crescimento pessoal e funcional de seus membros e servidores.

Ao Promotor de Justiça e professor **DR. PEDRO COLANERY ABI-EÇAB**, a quem solicitei auxílio em um momento delicado de minha produção científica, e prontamente se ofereceu para me auxiliar, sendo deveras solidário e benevolente, me ajudando a encontrar, quanto ao novo perfil do Ministério Público, as obras e o caminho para a montagem de parte da fundamentação teórica desta Tese.

A todos os funcionários da **Faculdade Católica de Rondônia - FCR**, da **UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ - UNIVALI**, aos meus amigos e colegas de trabalho do **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA**, e também aos companheiros de sala de aula, de tantos seminários, artigos e reuniões de estudo, em especial à minha parceira de produção científica, a Procuradora da República **Dra. DANIELA LOPES DE FARIA**, amiga e colega de primeira hora neste doutorado.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a todos os abnegados alunos deste Brasil, que diariamente perseguem o conhecimento na busca pelo engrandecimento pessoal e profissional, seja nos níveis mais elementares até os postos mais altos da academia científica, enfrentando dificuldades e dissabores, porém, sempre acreditando na riqueza do capital intelectual. Saibam que toda essa vontade e importância dada à educação, é o que viabilizará o progresso e o futuro deste País. Dedico também esta pesquisa àquele que sempre nos dá força na dura caminhada da vida, a você Meu Deus em quem sempre deposito minha fé espiritual em todos os momentos desta vida.

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Doutorado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e a Orientadora de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Itajaí-SC, abril de 2019.

CHRISTIAN NORIMITSU ITO

Doutorando

Esta Defesa de Tese foi julgada APTA para a obtenção do título de Doutor em Ciência Jurídica e aprovada, em sua forma final, pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica – PPCJ/UNIVALI.



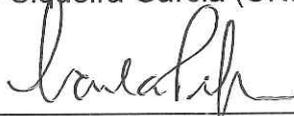
Professora Denise Schmitt Siqueira Garcia - Orientadora

Professor Doutor Paulo Márcio da Cruz
Coordenador/PPCJ

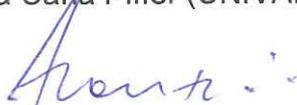
Apresentada perante a Comissão Examinadora composta pelos Professores



Doutora Denise Schmitt Siqueira Garcia (UNIVALI) – Presidente



Doutora Carla Piffer (UNIVALI) - Membro



Doutor Arlen José Silva de Souza (UNIR) – Membro



Doutor Sávio Antiógenes Borges Lessa (FACULDADE CATÓLICA DE RONDÔNIA) –
Membro



Doutora Thais Bernardes Maganhini (UNIR) – Membro

Itajaí(SC), 02 de abril de 2019.

ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

As abreviaturas e siglas, consignadas ao longo do trabalho científico, terão seus significados transcritos, sempre que forem mencionados pela primeira vez.

CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e emendas constitucionais posteriores
art.	artigo
amp.	ampliada
atual.	atualizada
Org.	organização
Coord.	coordenação
ed.	edição
et. al.	e outros
n.	número
p.	página
ss.	seguintes
t.	Tomo
tir.	tiragem
v.	volume
rev.	revisada

ROL DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01 – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável	72
Quadro 01 – Problemas que impactam a formulação de Políticas Públicas ambientais	103
Quadro 02 – Papel do setor público no processo de governança ambiental.....	127

Sumário

RESUMO	12
ABSTRACT	13
RESUMEN	14
INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1	23
O ESTADO DE DIREITO SOCIOAMBIENTAL	23
1.1. Os direitos fundamentais constitucionais e o neoconstitucionalismo	23
1.1.1. A origem e evolução dos Direitos Fundamentais	23
1.1.2. Conceito e terminologia dos Direitos Fundamentais	35
1.2. A evolução do Estado de Direito Social ao Socioambiental	38
1.2.1. A Teoria do Estado em Hermann Heller	40
1.3. A passagem do Estado Liberal para o Estado Social	48
1.4. Rumo ao Estado de Direito Socioambiental No Brasil	51
1.5.1. Características do Estado de Direito Socioambiental	56
1.5.2. A Sustentabilidade como Direito Fundamental	62
1.5.3. As Dimensões da Sustentabilidade	68
1.5.3.1. A Dimensão Social da Sustentabilidade	72
1.5.3.2. A Dimensão Cultural da Sustentabilidade	75
1.5.3.3. A Dimensão Ecológica da Sustentabilidade	77
1.5.3.4. A Dimensão Ambiental da Sustentabilidade	79
1.5.3.5. A Dimensão Territorial da Sustentabilidade	81
1.5.3.6. A Dimensão Econômica da Sustentabilidade	83
1.5.3.7. A Dimensão Política (Nacional e Internacional) da Sustentabilidade	86
1.5.3.8. A Dimensão Tecnológica da Sustentabilidade	90
CAPÍTULO 2	93
Políticas Públicas Sustentáveis e Governança Ambiental	93
2.1. Histórico e Conceito de Políticas Públicas	95
2.1.1. A Formulação das Políticas Públicas Socioambientais	100
2.1.2. Os atores na formulação das Políticas Públicas Socioambientais	110
2.2. Governança Pública	119
2.3.1. A Governança Socioambiental	126

CAPÍTULO 3	136
A CIVILIZAÇÃO EMPÁTICA COMO FORÇA MOTRIZ NA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO FOMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIOAMBIENTAIS	136
3.1. O posicionamento estatal do Ministério Público e suas prerrogativas constitucionais ..	136
3.1.1. A contextualização histórica do Ministério Público e sua natureza jurídica	139
3.1.2. O Ministério Público na Constituição Federal Brasileira, suas prerrogativas, instrumentos e seu papel junto à Sustentabilidade.....	154
3.2. A influência da Civilização Empática sobre a atuação institucional do Ministério Público Brasileiro	160
3.2.1. A evolução de uma sociedade mais solidária e fraterna rumo à Civilização Empática	160
3.2.2. A edificação da Civilização Empática na busca do Estado de Direito Socioambiental	168
3.3. O Ministério Público frente às exigências da novel Civilização Empática.....	183
3.4. O Ministério Público como protagonista no fomento das Políticas Públicas Socioambientais	192
CONCLUSÕES	201
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	207

RESUMO

A presente Tese Doutoral em Ciência Jurídica está inserida na linha de pesquisa Estado, Transnacionalidade e Sustentabilidade, e encontra-se estruturada em 3 capítulos, sendo requisito para o cumprimento do programa de Doutorado Interinstitucional – DINTER, entre a Faculdade Católica de Rondônia (FCR) e a Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). O propósito desta pesquisa científica é investigar a temática dos direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal e que tenham como base de proteção o princípio da Sustentabilidade. Como método científico de abordagem na fase de investigação foi escolhido o método indutivo, utilizando-se das técnicas de pesquisa do referente, da categoria, do conceito operacional, da pesquisa bibliográfica e, ainda, do fichamento. O objetivo geral é analisar de que forma as Políticas Públicas, necessárias para o atendimento das exigências de um Estado de Direito Socioambiental podem ser fomentadas, com o fim de garantir os direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal, identificando que a atuação positiva do Ministério Público Brasileiro, como defensor dos direitos sociais e individuais indisponíveis, decorre diretamente da formação da Civilização Empática. O objeto deste estudo é o Ministério Público Brasileiro e sua posição frente ao ordenamento constitucional atual. Para tanto, foi realizada uma contextualização histórica de sua formação e evolução no Estado brasileiro, até sua consagração na Constituição Federal de 1988, instrumento normativo que lhe concedeu uma série de prerrogativas e instrumentos judiciais e extrajudiciais para que salvaguardasse os direitos e interesses da sociedade e do Estado de Direito, focando especificamente na sua forma de atuação frente às Políticas Públicas Socioambientais, para compreender sua participação no Ciclo de formação das Políticas Públicas, concluindo que o seu modo de atuar é influenciado pela construção de uma nova consciência global, voltada à edificação da Civilização Empática, na medida em que os problemas socioambientais estão cada vez mais severos e graves, exigindo do Estado de Direito Socioambiental atuações mais urgentes e emergentes.

Palavras-chave: Ministério Público. Sustentabilidade. Direitos Fundamentais. Políticas Públicas. Civilização Empática.

ABSTRACT

This Doctoral Thesis in Legal Science is part of the research line of the Constitutionalism, Transnationality and Sustainability area, and is structured in three chapters, being a requirement for compliance with the Interinstitutional Doctoral Program - DINTER, between the Catholic University of Rondônia (FCR) and the University of Vale do Itajaí (UNIVALI). The purpose of this scientific research is to investigate the theme of the fundamental rights and guarantees foreseen in the Federal Constitution and that have as basis of protection the principle of Sustainability. As a scientific method of approach in the research phase, the inductive method was chosen, using the research techniques of the referent, the category, the operational concept, the bibliographical research and also the file. The general objective is to analyze how the Public Policies required to aim the requirements of a Social and Environmental Law can be fostered in order to guarantee the fundamental rights guaranteed in the Federal Constitution, identifying that the positive performance of the Brazilian Public Prosecutor, as an advocate of unavailable social and individual rights, stems directly from the formation of the Empathic Civilization. The object of this study is the Brazilian Public Prosecutor and its position in front of the current constitutional order. For that, a historical context of its formation and evolution in the Brazilian State was carried out, until its consecration in the Federal Constitution of 1988, normative instrument that granted a series of prerogatives and judicial and extrajudicial instruments to him to safeguard the rights and interests of the society and of the Rule of Law, focusing specifically on its action in relation to Public Socio-environmental Policies, in order to understand its participation in the Public Policy Formation Cycle, concluding that its way of acting is influenced by the construction of a new global consciousness, of Empathic Civilization, insofar as socio-environmental problems are becoming more severe and severe, requiring more urgent and emerging actions of the State of Social and Environmental Law.

Keywords: Public Prosecutor's Office. Sustainability. Fundamental rights. Public policy. Empathic Civilization.

RESUMEN

La presente Tesis Doctoral en Ciencia Jurídica está inserta en la línea de investigación Estado, Transnacionalidad y Sustentabilidad, del área de concentración Constitucionalismo, Transnacionalidad y Sostenibilidad, y se encuentra estructurada en 3 capítulos, siendo requisito para el cumplimiento del programa de Doctorado Interinstitucional - DINTER , entre la Facultad Católica de Rondônia (FCR) y la Universidad del Valle del Itajaí (UNIVALI). El propósito de esta investigación científica es investigar la temática de los derechos y garantías fundamentales previstos en la Constitución Federal y que tengan como base de protección el principio de la Sostenibilidad. Como método científico de abordaje en la fase de investigación fue elegido el método inductivo, utilizando las técnicas de investigación del referente, de la categoría, del concepto operacional, de la investigación bibliográfica y del fichamiento. El objetivo general es analizar de qué forma las Políticas Públicas, necesarias para atender las exigencias de un Estado de Derecho Socioambiental pueden ser fomentadas, con el fin de garantizar los derechos fundamentales asegurados en la Constitución Federal, identificando que la actuación positiva del Ministerio Público Brasileño como defensor de los derechos sociales e individuales indisponibles, deriva directamente de la formación de la Civilización Empática. El objeto de este estudio es el Ministerio Público Brasileño y su posición frente al ordenamiento constitucional actual. Para ello, se realizó una contextualización histórica de su formación y evolución en el Estado brasileño, hasta su consagración en la Constitución Federal de 1988, instrumento normativo que le concedió una serie de prerrogativas e instrumentos judiciales y extrajudiciales para que salvaguardara los derechos e intereses de la sociedad y, el Estado de Derecho, enfocándose específicamente en su forma de actuación frente a las Políticas Públicas Socioambientales, para comprender su participación en el Ciclo de formación de las Políticas Públicas, concluyendo que su modo de actuar es influenciado por la construcción de una nueva conciencia global, orientada a la edificación de la Civilización Empática, en la medida en que los problemas socioambientales son cada vez más severos y graves, exigiendo del Estado de Derecho Socioambiental actuaciones más urgentes y emergentes.

Palabras clave: Ministerio Público. Sostenibilidad. Derechos Fundamentales. Políticas públicas. Civilización Empática.

INTRODUÇÃO

O propósito da presente pesquisa é compreender a importância do Ministério Público Brasileiro como ator no fomento de Políticas Públicas e no fortalecimento da governança ambiental, através da análise de sua atuação institucional em relação ao moderno conceito do Estado de Direito Socioambiental, investigando quais as forças que influenciam essa necessária mudança institucional.

A importância do estudo visa destacar como as necessidades socioambientais da sociedade podem ser supridas por meio dos vários atores institucionais existentes no país, independente da esfera de poder a que pertencem.

Sabe-se que o Ministério Público possui dentre as suas funções institucionais, a atuação extrajudicial, em especial para resguardar os Direitos Sociais, sejam eles difusos ou coletivos. É por isso que no Estado de Direito Socioambiental, tal Instituição tem se destacado no fomento de Políticas Públicas e no fortalecimento dos princípios de governança na área ambiental.

Ademais, é necessário identificar dentre os fatores existentes, quais os que estimulam o Ministério Público na busca de medidas resolutivas para essa demanda. Portanto, caberá demonstrar que a Instituição está se adequando em virtude de uma consciência global exigida pelas crises atualmente existentes no mundo, que acaba por direcionar os valores humanos à construção de uma Civilização Empática, característica social cujas evidências encontram-se cada dia mais aparentes na atual sociedade.

A Tese enquadra-se na delimitação da linha de pesquisa, pois aborda temas relativos ao Estado, Transnacionalidade e Sustentabilidade, com área de concentração em Constitucionalismo, Transnacionalidade e Sustentabilidade, como elemento obrigatório para a conclusão do programa de Doutorado Interinstitucional – DINTER, formalizado entre a Faculdade Católica de Rondônia (FCR) e a Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI).

Há algum tempo diversos cientistas jurídico/sociais tem desenvolvido

trabalhos e pesquisas relacionados ao reposicionamento do Estado de Direito moderno, em que as cartas constitucionais privilegiam o viés social. A evolução se desenvolve através da passagem do chamado Estado de Direito Social para o Estado de Direito Socioambiental, resultado de uma crescente exigência às necessidades sociais, ainda em maturação e aceitação pelas teorias constitucionais.

A estrutura normativa do Estado de direito moderno deve traduzir “não a estrutura de um status político total, mas unicamente o conteúdo normativo jurídico destacado desta realidade; não uma estrutura social formada por normas, mas uma estrutura normativa de sentido; não um ser, porém um dever-ser.”¹

Assim, as novas demandas socioambientais, exigem a realização de Políticas Públicas pelo Estado, a fim de salvaguardar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o fortalecimento da governança ambiental. A Constituição Federal Brasileira de 1988 traz, no emblemático artigo 225, a tutela e garantia ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cabendo ao poder público o dever no controle da produção, na comercialização e no emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente.

Analisando os mais diversos atores públicos que participam desta tutela e proteção, o Ministério Público assume importante papel, já que sua designação prevista após a Constituição Federal, o posiciona estrategicamente dentro da estrutura do Estado de Direito.

Resgatando historicamente a atuação do Ministério Público, este passa a atuar de maneira mais efetiva na área dos interesses difusos e coletivos, dentre os quais, na defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, e passa a contemplar, dentre suas mais diversas formas de atuação, importantes instrumentos, judiciais ou extrajudiciais, que facilitam a implantação desse novel Estado de Direito Socioambiental, desenvolvido no decorrer das duas últimas décadas.

Sabe-se ainda que a atuação dos órgãos institucionais, em especial, do

¹ **HELLER**, Hermann. **Teoria do Estado**. Tradução de Lycurgo Gomes da Motta, São Paulo: Mestre Jou, 1968, p. 306.

Ministério Público, é influenciada em virtude da dinâmica social existente. No presente caso, ao buscar agir para atender aos princípios deste Estado de Direito Socioambiental, caminhando para o atendimento de uma sociedade que clama por uma consciência global, uma vez que há um mundo em crise. Tal como assegura Rifkin, “as expressões "civilização empática", "empatia global" e "Homo empathicus", estabelecem uma nova interpretação da história da civilização, a partir de uma nova visão da natureza humana, que está baseada numa evolução empática da raça humana, que pode decidir nosso destino enquanto espécie”².

O que se verifica atualmente no Ministério Público brasileiro é que os membros do *parquet* atuam rumo à obtenção de dois importantes produtos, quais sejam: as Políticas Públicas Sustentáveis e a Governança Ambiental ³, fomentando assim a criação, implantação, execução e acompanhamento de medidas importantes para a tutela ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Tal tarefa surge no momento em que os agentes institucionais devidamente responsáveis por essa execução não atuam, e a sociedade não pode ficar à mercê de tal desídia, sendo plenamente aceitável que Ministério Público, mesmo que não esteja diretamente envolvido na execução, possa auxiliar e fomentar Políticas Públicas para a sustentabilidade e preservação ambiental.

Pode-se então definir o **objetivo institucional** desta Tese, qual seja, a obtenção do título de Doutor em Ciência Jurídica pelo Curso de Doutorado em Ciência Jurídica da UNIVALI.

Já o **objetivo geral** é analisar de que forma as Políticas Públicas, necessárias para o atendimento das exigências de um Estado de Direito Socioambiental podem ser fomentadas, com o fim de garantir os direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal, identificando que a atuação positiva do Ministério Público Brasileiro, como defensor dos direitos sociais e individuais indisponíveis, decorre diretamente da Civilização Empática.

² RIFKIN Jeremy. **La civilización empática. La carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis**. Barcelona: Paidós, 2010. p. 1-3

³ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime jurídico do Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 1993.

A originalidade de um trabalho científico deve ser compreendida não apenas pelo seu sentido etimológico, mas principalmente pelo aspecto do seu posicionamento epistemológico. Isso porque um tema original não denota necessariamente o seu ineditismo, mas a forma pela qual suas perspectivas são abordadas, a fim de criar novas hipóteses ou novos métodos, tal qual expressa Adeodato para quem “o tema do trabalho não precisa necessariamente ser original. É bastante que o enfoque, a atitude do pesquisador o seja”⁴.

O objetivo desta Tese é a demonstração da atuação positiva de uma Instituição frente à resolução de problemas socioambientais, salvaguardada pelos traços modernos do Estado de Direito Socioambiental, caracterizando tal movimento através da construção de uma consciência global, rumo à uma Civilização Empática.

Tem-se que do ordenamento jurídico posto cabe ao Ministério Público, em especial, a salvaguarda e garantia dos direitos sociais, focando sua atuação na busca pela implementação dos direitos consagrados no art. 6º da Carta Magna. Assim, sua missão é a de se constituir como um verdadeiro agente de promoção social, preocupado em defender não apenas a legalidade e a constitucionalidade, mas principalmente, os objetivos que fundamentam o Estado Democrático Brasileiro, tal como bem destacado em Ros⁵:

Como é sabido, até o período anterior à Constituição de 1988, o Ministério Público exercia a dupla e dúbia função de representar judicialmente tanto o Estado quanto o interesse público, além de seu tradicional papel de acusador no processo penal. Conforme consta, ao longo do final dos anos 70 e início dos anos 80, em uma série de conferências nacionais da instituição, promotores e procuradores passaram a expor suas intenções de cada vez mais representarem um interesse tido como público, em detrimento das funções de representação judicial do Estado, não considerada, esta última, verdadeira vocação da instituição [...]. Essa encarnação de um suposto interesse verdadeiramente público seria acompanhada da devida atenção à tradicional função de promotor da ação penal, tida também como interesse público, eis que zelaria pela segurança e ordem

⁴ ADEODATO, João Maurício. **Bases para uma metodologia da pesquisa em direito**. Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo. V. 4, n.4 p. 171-187. São Bernardo do Campo: 1998, p. 173.

⁵ ROS, Luciano da. **Ministério Público e sociedade civil no Brasil contemporâneo: em busca de um padrão de interação**. Revista Política Hoje, Recife, v. 18, n. 1, p. 29-53, 2009. Disponível em: <<http://www.revista.ufpe.br/politica/hoje/index.php/politica/article/download/2/3>>. Acesso em: 15 fev. 2016, p. 36.

públicas.

Este trabalho demonstrará que o Ministério Público Brasileiro, antes tido como protagonista do papel de acusador no processo penal e fiscal da lei no processo civil, passa agora a ser mais assertivo na garantia dos direitos sociais e individuais indisponíveis, com destaque ao meio ambiente, urbanismo, consumidor, saúde, patrimônio público entre outros.

Para tanto, cabe aos membros do Ministério Público, no exercício desta função, atuarem como verdadeiros “produtores sociais”, “indutores de Políticas Públicas” ou “agentes de articulação política” de maneira a atender as demandas relacionadas à inclusão social, a ética nas relações públicas e a melhoria da qualidade de vida, que devem ser tratadas de forma conjunta e não isoladamente, pois de nada adianta garantir a moradia, se a esta não reunir condições urbanas adequadas para uma sadia qualidade de vida, valendo-se assim dos diversos instrumentos extrajudiciais, ferramentas resolutivas na garantia dos direitos da sociedade.

A abordagem sobre as Políticas Públicas voltadas à sustentabilidade, envolve diretamente a garantia dos direitos sociais e difusos, impondo uma atuação decisiva do Ministério Público, a fim de realizar a fiscalização protetiva do ambiente em relação aos seus particulares, evitando que os responsáveis pelos danos ambientais não sejam identificados ou penalizados, e ainda, que através do controle que exerce sobre a Administração Pública identifique uma omissão administrativa na elaboração e execução de Políticas Públicas, exigindo uma atuação positiva do Estado, visando garantir à sociedade, um meio ambiente ecologicamente equilibrado⁶.

Portanto, esta Tese consiste na reunião de elementos para comprovar que a evolução para uma Civilização Empática serve como força motriz à atuação do Ministério Público, que através de seus instrumentos extrajudiciais contribui de forma

⁶ FERREIRA, Cardozo Ximena. **A Atuação do Ministério Público na Implementação de Políticas Públicas da área Ambiental.** Disponível em <<https://www.mprs.mp.br/ambiente/doutrina/id377.htm>> Acesso em 15 de fev. de 2016.

decisiva no fomento das Políticas Públicas Sustentáveis e da Governança Ambiental, seja como auxiliar, ou como protagonista, contribuindo para a garantia dos direitos Socioambientais, cumprindo uma função que a princípio não lhe apetecia enquanto ator social, mas que com a evolução do Estado de Direito Socioambiental passa a ser exigência da sociedade.

O **método** utilizado para a elaboração desta Tese foi o Método Indutivo, a fim de se obter uma pesquisa qualitativa de natureza explicativa. Durante o processo de pesquisa, foi realizada ampla busca bibliográfica, com o fim de descobrir elementos jurídicos, sejam eles legais, normativos, jurisprudenciais, doutrinários ou mesmo fenomenológicos, que contribuíram para a busca das respostas ao problema proposto.

São categorias básicas utilizadas para estudo e compreensão do tema: Estado de Direito Socioambiental, Ministério Público, Civilização Empática, Políticas Públicas, Direito Ambiental, Governança Ambiental, instrumentos jurídicos e extrajudiciais.

Como técnicas para a elaboração desta Tese, foram utilizadas as do Referente, das Categorias, dos Conceitos Operacionais, da Pesquisa Bibliográfica e do Fichamento.

A elaboração da presente Tese é fundada sobre a seguinte **problemática**: A Civilização Empática move o Ministério Público Brasileiro para uma atuação efetiva no Ciclo das Políticas Públicas Socioambientais exigidos pelo Estado de Direito Socioambiental?

Com o propósito de responder ao problema formulado, suscita-se a seguinte **hipótese**: A construção de uma consciência global rumo à Civilização Empática, exige do Ministério Público a atuação por meio de Políticas Públicas Sustentáveis, bem como de mecanismos que fortaleçam os princípios da Governança Ambiental, instituídos nacionalmente desde a publicação da Lei n. 6.938/1981 e ratificados pela Constituição Federal de 1988, para fins de atendimento do Estado de Direito Socioambiental.

E conforme a hipótese formulada foi possível partir para a elaboração do objetivo geral - compreender de que forma as Políticas Públicas, necessárias para o atendimento das exigências de um Estado de Direito Socioambiental podem ser fomentadas, com o fim de garantir os direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal, identificando que a atuação positiva do Ministério Público Brasileiro, como defensor dos direitos sociais e individuais indisponíveis, decorre diretamente da Civilização Empática - e dos seguintes objetivos específicos, que levarão ao alcance do propósito principal deste trabalho:

- **Verificar** como foram instituídos os Direitos Fundamentais Constitucionais no Brasil e qual o atual status frente ao Estado de Direito constituído;
- **Identificar** a forma como se dá a intervenção do Estado no reconhecimento dos Direitos Sociais;
- **Caracterizar**, no Brasil, o Estado Democrático Social e sua evolução para um Estado Democrático Socioambiental;
- **Definir** o que são Políticas Públicas destinadas às exigências do Estado Democrático Socioambiental;
- **Estabelecer** a posição estatal do Ministério Público no Estado Democrático Socioambiental Brasileiro, e relacionar os instrumentos disponíveis à atuação do Ministério Público, sejam eles jurídicos ou extrajudiciais, que possam contribuir na criação, execução, acompanhamento e fiscalização de Políticas Públicas socioambientais;
- **Averiguar** as formas de atuação do Ministério Público Brasileiro que já contribuem ou que possam vir a contribuir para o fomento de Políticas Públicas socioambientais;
- **Sugerir** que a construção de uma Civilização Empática no Brasil, vem a influenciar no comportamento institucional do Ministério Público, a fim de alcançar o necessário ao atendimento das necessidades de uma sociedade global, em especial quanto ao aspecto socioambiental.

O desenvolvimento desta Tese doutoral será apresentada com a divisão em partes, subdivididas em capítulos, conforme a seguinte estrutura:

O Capítulo 1 denominado **“O ESTADO DE DIREITO SOCIOAMBIENTAL”** faz uma análise dos direitos fundamentais presentes e reconhecidos pela Carta Magna assim como pelas decisões jurisprudenciais da Suprema Corte Brasileira. Nesta parte também será feita abordagem sobre a intervenção do Estado no reconhecimento dos direitos sociais, para fins de compreender como se deu a evolução do Estado de direito passando pelo Estado social e evoluindo ao Estado de direito socioambiental.

O Capítulo 2, intitulado **"POLÍTICAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS E GOVERNANÇA AMBIENTAL"** a abordagem abrange as necessidades de implementação de medidas pelo Estado para fins de proteção dos direitos fundamentais relacionados à sustentabilidade e ao meio ambiente. Tratada também a questão sobre as Políticas Públicas ambientais e sustentáveis e sobre o fortalecimento da Governança Ambiental.

Denomina-se o Capítulo 3 como **"A CIVILIZAÇÃO EMPÁTICA COMO FORÇA MOTRIZ NA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO FOMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIOAMBIENTAIS"**, que faz a conexão entre as duas partes iniciais, identificando o comportamento institucional do Ministério Público, enquanto ator social, que em atendimento às demandas da sociedade, atua no Estado de Direito Socioambiental, a fim de colaborar no fomento das Políticas Públicas sustentáveis e no fortalecimento da Governança Ambiental, claramente influenciada pela construção da Civilização Empática.

Na conclusão, estabelece-se discussão sobre as hipóteses levantadas, seguida de uma síntese da Tese, apontando quais foram as principais conclusões apuradas, e dependendo do alcance da pesquisa, onde são oferecidas as devidas sugestões para maior efetividade dos dados coletados para o fomento de Políticas Públicas e da Governança Ambiental no Brasil.

CAPÍTULO 1

O ESTADO DE DIREITO SOCIOAMBIENTAL

O Capítulo 1 definirá as bases do estabelecimento do Estado de Direito Socioambiental no Brasil. Para tanto, será fundamental debruçar-se sobre os conceitos basilares do Estado de Direito e da larga história e importância da proteção ambiental nos textos constitucionais.

A propósito, a evolução dos direitos fundamentais constitucionais e o fortalecimento das instituições públicas responsáveis pela salvaguarda dos bens ambientais estão diretamente relacionadas com a construção do Estado de Direito Socioambiental.

Sendo assim, não seria outra a melhor justificativa em iniciar a presente Tese com a demonstração das bases dos Direitos Fundamentais e do Estado de Direito, matérias de suma importância para a elaboração desta pesquisa.

1.1. Os direitos fundamentais constitucionais e o neoconstitucionalismo

Ao iniciar o estudo dos direitos fundamentais constitucionais, é obrigatória a aprofundar a pesquisa sobre sua conceituação e terminologia, bem como de sua evolução histórica, em especial no que se refere à sua construção, uma vez que se trata de um dos principais objetos tratados nas cartas constitucionais.

1.1.1. A origem e evolução dos Direitos Fundamentais

Ao iniciar o estudo sobre os Direitos Fundamentais, é vital abordar o assunto sob um viés filosófico e histórico de sua origem e evolução.

Conforme Peces-Barba podem ser fatores para explicar a origem dos direitos fundamentais:⁷

⁷ PECES-BARBA, Gregorio. **La diacronía del fundamento y del concepto de los derechos: el tiempo de la historia**. In: PECES-BARBA, Gregorio. Curso de Derechos Fundamentales: teoría

- a) o sistema econômico capitalista e o protagonismo da burguesia;
- b) a mudança do poder político com a aparição do Estado, o qual garantirá a ordem por meio da Lei e terá o monopólio do uso legítimo da força;
- c) a mudança da mentalidade, com os Humanistas e o jusnaturalismo racional;
- d) a secularização, o naturalismo, o racionalismo e o individualismo;
- e) a nova ciência e a ideia, teorizada por Bacon, Descartes e Newton; e finalmente,
- f) o novo Direito.

Na visão do autor, o novo direito, ou seja, a necessidade de se interpor uma nova garantia no mundo jurídico seria resultado da necessidade de uma interpelação com o jusnaturalismo racionalista, que só seria aparentemente contraditória, porque o Direito, favoreceria as tendências sistemáticas e as características das normas como gerais e abstratas, e ainda, com objeto e destinatário universal, voltadas para a eficácia dos direitos naturais.

Outro ponto a ser abordado é que nenhum direito, mesmo que constitucional, pode ser considerado absoluto⁸, uma vez que um dispositivo constitucional não pode ser analisado de forma isolada ou mesmo interpretado somente a partir de si mesmo, uma vez que está em uma conexão de sentido com os demais preceitos constitucionais, que pretendem representar um todo único:

Não existe nenhum direito humano consagrado pelas Constituições que se possa considerar absoluto, no sentido de sempre valer como máxima a ser aplicada nos casos concretos, independentemente da consideração de outras circunstâncias ou valores constitucionais. Nesse sentido, é correto afirmar que os direitos fundamentais não são absolutos. Existe uma ampla gama de hipóteses que acabam por restringir o alcance absoluto dos direitos fundamentais.⁹

Karel Vasak¹⁰ inspirando-se nos símbolos que fundamentam a bandeira da França, liberdade, a igualdade e fraternidade, foi um dos primeiros teóricos a expressar sobre “as gerações/evolução dos direitos fundamentais”. Na oportunidade,

general. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 1995. p. 100-204.

⁸ SILVA, Virgílio Afonso da (org.), **Interpretação constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2005: 115-143. Disponível em: < <https://bit.ly/2Fzjarq> >. Acesso em: 24/09/2017.

⁹ TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 56.

¹⁰ VASAK, Karel. **A 30-year struggle; the sustained efforts to give force of law to the Universal Declaration of Human Rights**. UNESCO, 1977.

classificou os Direitos Fundamentais em três gerações: a) **primeira geração** dos direitos como a dos direitos civis e políticos, baseados na liberdade (liberté), cujo principal impulso se deu com as revoluções burguesas; b) **segunda geração**, os direitos econômicos, sociais e culturais, inspirados na igualdade (égalité), iniciado com a Revolução Industrial e seus mais diversos problemas sociais; c) e por fim a **terceira geração**, que trata sobre os direitos de solidariedade, em especial o direito ao desenvolvimento, à paz e ao meio ambiente, encerrando a tríade com a fraternidade (fraternité), esta última surge após a Segunda Guerra Mundial, em especial com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948.

Por certo que hoje, há diversos doutrinadores discorrendo sobre o tema, cujas opiniões não convergem sobre qual seria a terminologia mais adequada para se denominar o evento de evolução histórica dos direitos fundamentais, sendo certo, no entanto, que a grande maioria das discussões giram em torno da utilização dos termos gerações e dimensões.

Inicialmente, Bonavides¹¹ leciona que “os direitos fundamentais passaram na ordem institucional a manifestar-se em três gerações sucessivas, que traduzem sem dúvida um processo cumulativo e quantitativo”, dando destaque assim ao termo gerações dos direitos fundamentais, com o intuito de explicar a inserção histórica nas constituições dos países.

Para Norberto Bobbio¹², autor da obra “A Era dos Direitos”, os Direitos Fundamentais necessitam de uma interpretação histórica, pois segundo ele, a depender de um determinado momento histórico, um direito pode ser tido como fundamental e em outro momento histórico não. Compara assim às próprias necessidades do homem, que fazem emergir determinadas regulamentações a depender do período, pois o que era sagrado e inviolável no século passado, hoje já não faz a mínima diferença para a sociedade:

Os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra

¹¹ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 19ª Edição, São Paulo : Editora Malheiros, 2014, p. 563.

¹² BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 13ª edição, Rio de Janeiro: Editora Elsevier. 2004. p. 07.

velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas. (...) o que parece fundamental numa época histórica e numa determinada civilização não é fundamental em outras épocas e em outras culturas.

No entanto, a doutrina tece crítica quanto à aplicação do termo gerações para o estudo da evolução dos direitos fundamentais, pois os autores alegam que o mesmo seria impróprio, uma vez que desencadeia uma falsa ideia já que sob o aspecto evolucionar, as gerações se sobrepõem uma sobre as outras, o que sabe-se, não ocorre com tais direitos. Vejamos o que explica Sarlet¹³:

a teoria dimensional dos direitos fundamentais não aponta, tão-somente, para o caráter cumulativo do processo evolutivo e para a natureza complementar de todos os direitos fundamentais, mas afirma, para, além disso, sua unidade e indivisibilidade no contexto do direito constitucional interno (...) Em que pese o dissídio na esfera terminológica, verifica-se crescente convergência de opiniões no que concerne à ideia que norteia a concepção das três (ou quatro, se assim preferirmos) dimensões dos direitos fundamentais, no sentido de que estes, tendo tido sua trajetória existencial inaugurada com o reconhecimento formal nas primeiras Constituições escritas dos clássicos direitos de matriz liberal-burguesa, se encontram em constante processo de transformação, culminando com a recepção, nos catálogos constitucionais e na seara do Direito Internacional, de múltiplas e diferenciadas posições jurídicas, cujo conteúdo é tão variável quanto as transformações ocorridas na realidade social, política, cultural e econômica ao longo dos tempos. Assim sendo, a teoria dimensional dos direitos fundamentais não aponta, tão-somente, para o caráter cumulativo do processo evolutivo e para a natureza complementar de todos os direitos fundamentais, mas afirma, para além disso, sua unidade e indivisibilidade no contexto do direito constitucional interno e, de modo especial, na esfera do moderno 'Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Contudo, compreende-se que a discussão e o referencial aqui discutido quanto qual seria a melhor terminologia para o estudo da evolução dos direitos fundamentais é de pouca importância, uma vez que tal fato em nada diminui o seu conteúdo interpretativo, posto que o mais importante é a averiguação de quais paradigmas históricos foram vencidos através da elevação de novos e vitais direitos resguardados à sociedade. Entenda-se por paradigma, o ensinamento filosófico de Thomas Kuhn:

¹³ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 8ª Edição, Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2007, p. 55.

Suponhamos que as crises são uma pré-condição necessária para a emergência de novas teorias e perguntemos então como os cientistas respondem à sua existência. Parte da resposta, tão óbvio como importante, pode ser descoberta observando-se primeiramente o que os cientistas jamais fazem, mesmo quando se defrontam com anomalias prolongadas e graves. Embora possam começar a perder sua fé e a considerar outras alternativas, não renunciam ao paradigma que os conduziu à crise. Por outra: não tratam as anomalias como contra-exemplos do paradigma, embora, segundo o vocabulário da filosofia da ciência, estas sejam precisamente isso.¹⁴

O aspecto evolutivo dos direitos fundamentais guarda direta relação com os desafios enfrentados ante a cada crise histórica do Estado de Direito, e através dos paradigmas constitucionais que historicamente se sucedem, eleva o conteúdo de valores tais como a liberdade, igualdade, solidariedade e fraternidade.

Ao analisar os direitos fundamentais através de sua concepção histórica, levando-se em conta o cenário econômico, político e social de dada época, sua origem é remontada pelo período em que o cristianismo era disseminado na Idade Média, onde o direito natural tomista, se utilizava de direitos próprios e inerentes ao homem, alegando que a lei verdadeira repousava na razão oriunda da natureza humana. Essa cristianização dos princípios e valores romanos, estavam enraizados na lei natural e na autoridade divina, concebidas como a maior das leis¹⁵.

Conforme enfatizado por Henkin¹⁶, o cristianismo tinha por base um direito natural fundado em deveres impostos por Deus aos homens, sob um universo perfeitamente ordenado, sendo que esses deveres, eram considerados direitos naturais da pessoa humana.

Canotilho¹⁷ desenvolve o assunto a fim de explicar como esse direito natural decorrente do divino serve de base para a criação de novos direitos, estes fundados em direitos próprios do homem, ainda que comparados ao direito da realeza:

As concepções cristãs medievais, especialmente o direito natural

¹⁴ KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1998, p. 107.

¹⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. 3 eds., Coimbra: Almedina, 2003. p. 358

¹⁶ HENKIN, Louis. **The Rights of Man Today**. London: Stevens & Sons, 1978. p. 05.

¹⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. 3 eds., Coimbra: Almedina, 2003. p. 358

tomista, ao distinguir entre *lex divina*, *lex natura* e *lex positiva*, abriram o caminho para a necessidade de submeter o direito positivo às normas jurídicas naturais, fundadas na própria natureza dos homens. Mas como era a consciência humana que possibilitava ao homem aquilatar da congruência do direito positivo com o direito divino, colocava-se sempre o problema do conhecimento das leis justas e das entidades que, para além da consciência individual, sujeita a erros, captavam a conformidade da *lex positiva* com a *lex divina*.

A evolução dos direitos naturais decorrentes da dogmática cristã na Idade Média, ocorre quando os monarcas pactuam com os seus súditos diversos acordos, onde os homens comuns reconheciam o poder monárquico e o rei realizava algumas concessões, dentre os mais célebres documentos, temos a *Magna Carta Libertatum*, peça extraída pela nobreza inglesa do Rei João Sem Terra em 1215, quando este se apresentava enfraquecido pelas derrotas militares que sofrera¹⁸.

Apesar de seu aspecto vanguardista e pioneiro, e por ser tida por muitos como o documento que deu origem aos direitos fundamentais, uma vez que tratou de direitos hoje consagrados, tais como a Legalidade e a Irretroatividade das Leis, a Magna Charta preocupava-se com poucos, a começar pelo fato de ter sido redigida em Latim, língua de difícil acesso resguardando os direitos e interesses de um pequeno grupo de homens¹⁹.

Alexy²⁰ também tece críticas aos que concebem à Magna Charta de 1215, o crédito como origem dos direitos fundamentais, pois seu texto não traz garantias baseadas em concepções de direitos humanos, mas tão somente liberdades. Defende também que tais liberdades só foram aperfeiçoadas no século XVII, com o advento das revoluções inglesas do século e, consolidadas, com a Declaração de Direitos da Virgínia, em 1776.

¹⁸ “Nenhum homem livre será detido ou sujeito à prisão, ou privado dos seus bens, ou colocado fora da lei, ou exilado, ou de qualquer modo molestado, e nós não procederemos, nem mandaremos proceder contra ele, senão em julgamento regular pelos seus pares ou de harmonia com a lei do país.”

¹⁹ MARMELSTEIN, George **Curso de direitos fundamentais**. - 7. ed. - São Paulo: Atlas, 2018. p. 30.

²⁰ ALEXY, Robert. **Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios**. Tradução colombiana de Carlos Bernal Pulido. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003. p. 32-34.

De fato, somente sob a influência das declarações de direitos norte-americanas é que se inicia uma nova etapa na positivação dos direitos fundamentais, pois passa-se a sustentar a ideia de que as funções estatais devem ser normatizadas e organizadas, ao mesmo tempo em que as Constituições devem garantir acesso aos direitos fundamentais sob construções oriundas da razão humana, e que possam ser titularizadas por qualquer cidadão e com natureza jurídica pública²¹.

Aqui inicia-se a primeira fase dos direitos fundamentais, denominadas de direitos de **primeira geração/dimensão**, que sob o enfoque de garantia às liberdades individuais, sob influência do jusnaturalismo, e como resultado de todo o contexto histórico-ideológico predominante aos problemas reais e concretos, dando a esses direitos um status público, ou melhor, direitos públicos subjetivos, já que integravam o indivíduo na sua condição pré-social, e referem-se às liberdades negativas clássicas, enfatizando o princípio da liberdade e configurando os direitos civis e políticos.

Sarmiento²², assim explica:

Dentro deste paradigma, os direitos fundamentais acabaram concebidos como limites para a atuação dos governantes, em prol da liberdade dos governados”. Eles demarcavam um campo no qual era vedada a interferência estatal, estabelecendo, dessa forma, uma rígida fronteira entre o espaço da sociedade civil e do Estado, entre a esfera privada e a pública, entre o “jardim e a praça”. Nesta dicotomia público/privado, a supremacia recaía sobre o segundo elemento do par, o que decorria da afirmação da superioridade do indivíduo sobre o grupo e sobre o Estado. Conforme afirmou Canotilho, no liberalismo clássico, o “homem civil” precederia o “homem político” e o “burguês” estaria antes do “cidadão”. (...) No âmbito do Direito Público, vigoravam os direitos fundamentais, erigindo rígidos limites à atuação estatal, com o fito de proteção do indivíduo, enquanto no plano do Direito Privado, que disciplinava relações entre sujeitos formalmente iguais, o princípio fundamental era o da autonomia da vontade.

Vencida a conquista pelas liberdades individuais, as constituições passam

²¹ LUÑO, Antônio Enrique Perez. **Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución**. Madrid: Tecnos, 2001. P 114-116.

²² SARMENTO, Daniel. **Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. 2ª Edição, Rio de Janeiro : Editora Lumen Juris, 2006, p. 12-13.

a tratar de outros temas em direitos fundamentais, sem que as conquistas já alcançadas sejam esquecidas, pois continuariam presentes nos textos constitucionais, o que explica sua característica de cumulatividade, e não de superação.

Em um novo contexto histórico, desta vez no século XIX, temos o processo de industrialização e de organização do proletariado nos países europeus, o que acarretou um forte movimento para reivindicações de cunho econômico e social, que foram levemente lembradas nas Constituições francesas de 1793 e também na de 1848, cuja principal característica é a do Estado intervindo na busca do bem-estar de todos²³.

Agora o direito fundamental deixa de ter apenas o homem naturalmente concebido como sujeito, e passa a se preocupar com o homem histórico, concreto, dentro do contexto de suas condições existenciais. As garantias passam a contemplar as liberdades de participação e de prestações positivas, ao invés de apenas as liberdades de ação. Neste ínterim, destacam-se as Constituições mexicana de 1917 e Constituição de Weimar de 1919 que foram vanguardistas na defesa dos direitos sociais e sua harmonização com as tradicionais liberdades individuais. A consolidação, no entanto, dependerá dos efeitos pós-segunda guerra mundial, que disseminaram praticamente em todas as Constituições posteriores os seus ideais de garantias e de bem-estar social²⁴.

Surgem assim os **direitos de segunda geração/dimensão**, preocupados em resguardar as liberdades positivas, reais ou concretas, a fim de assegurar a igualdade material entre o ser humano, onde ao invés de negar ao Estado uma atuação, exige uma conduta positiva, seja na prestação de seus serviços através de Políticas Públicas, ou por meio da garantia de direitos positivos, obrigando ao Estado garantir aos cidadãos os direitos à saúde, educação, trabalho, habitação,

²³ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p.729.

²⁴ LUÑO, Antônio Enrique Perez. **Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución**. Madrid: Tecnos, 1995. P 120-124.

previdência social, assistência social, entre outros, conforme ressalta Sarlet²⁵:

os direitos de segunda dimensão podem ser considerados uma densificação do princípio da justiça social, além de corresponderem a reivindicações das classes menos favorecidas, de modo especial da classe operária, a título de compensação, em virtude da extrema desigualdade que caracterizava (e, de certa forma, ainda caracteriza) as relações com a classe empregadora, notadamente detentora de um maior ou menor grau de poder econômico.

Havia um clamor popular quanto à necessidade de diminuição das desigualdades sociais frente ao poder do sistema liberal econômico então vigente, e assim, através do amparo estatal por meio das cartas constitucionais, acabou por consagrar os direitos sociais, em contrapartida ao liberalismo que predominava nas relações trabalhistas, econômicas e sociais:

A partir da terceira década do século XX, os Estados antes liberais começaram o processo de consagração dos direitos sociais ou direitos de segunda geração, que traduzem, sem dúvida, uma franca evolução na proteção da dignidade humana. Destarte, o homem, liberto do jugo do Poder Público, reclama uma nova forma de proteção da sua dignidade, como seja, a satisfação das carências mínimas, imprescindíveis, o que outorgará sentido à sua vida.²⁶

Conforme Bonavides²⁷:

O Estado social é enfim Estado produtor de igualdade fática. Trata-se de um conceito que deve iluminar sempre toda hermenêutica constitucional, em se tratando de estabelecer equivalência de direitos. Obriga o Estado, se for o caso a prestações positivas; a promover meios, se necessários, para concretizar comando normativos de isonomia.

A partir de então, há o reconhecimento formal de inúmeros direitos voltados à melhoria das condições de vida dos trabalhadores, uma vez que estes encontram-se em uma posição de fragilidade e, até mesmo por falta de opção, aceitavam as imposições dos empregadores, dentre esses direitos, podem-se citar: a garantia de recebimento de salário mínimo, piso salarial, o direito de greve e de sindicalização, o direito a férias, a limitação da jornada diária de trabalho etc.

²⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 8ª Edição, Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2007, p. 50.

²⁶ ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora. **O patrimônio genético humano e sua proteção na constituição federal de 1998**. São Paulo: Método, 2004, p. 79

²⁷ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 386

Porém, os direitos de segunda dimensão/geração vão além dos direitos trabalhistas, pois o Estado do bem-estar social traduzia-se na garantia dos direitos econômicos, sociais e culturais ligados às necessidades básicas dos indivíduos²⁸, ainda que não se tratasse de um trabalhador, tais como: alimentação, saúde, moradia, educação, assistência social, com o objetivo de dar a mínima condição de vida, pois sem estes, a liberdade de nada adiantaria.

Os direitos de primeira geração tinham como finalidade, sobretudo, possibilitar a limitação do poder estatal e permitir a participação do povo nos negócios públicos. Já os direitos de segunda geração possuem um objetivo diferente. Eles impõem diretrizes, deveres e tarefas a serem realizadas pelo Estado, no intuito de possibilitar aos seres humanos melhor qualidade de vida e um nível razoável de dignidade como pressuposto do próprio exercício da liberdade. Nessa acepção, os direitos fundamentais de segunda geração funcionam como uma alavanca ou uma catapulta capaz de proporcionar o desenvolvimento do ser humano, fornecendo-lhe as condições básicas para gozar, de forma efetiva, a tão necessária liberdade.²⁹

Superada a conquista pelos direitos sociais, estes ligados à segunda dimensão/geração dos direitos humanos fundamentais, fez-se necessária uma nova evolução destas garantias. Após o fim da Segunda Grande Guerra, as nações, em um movimento organizado, passam a valorizar a constitucionalização dos direitos relacionados à dignidade da pessoa humana, na tentativa de tratá-los como universais, gerando o surgimento e a assinatura de uma série de tratados internacionais. Esse sentimento de solidariedade mundial, é uma reação aos abusos praticados durante o regime nazista contra os direitos básicos dos seres humanos.

Tratam-se de direitos transindividuais, uma vez que não pertencem exclusivamente ao indivíduo ou a grupos sociais específicos. Também denominados como direitos de solidariedade ou fraternidade uma vez que se referem ao reconhecimento racional de que a paz social só poderá ser alcançada quando cessadas as absurdas diferenças econômicas existentes entre os povos, estando assim ligadas, por exemplo, ao desenvolvimento sustentável, à paz, ao meio

²⁸ SARMENTO, Daniel. **Livres e iguais: estudos de direito constitucional**. São Paulo: Lumen Juris, 2006, p. 146.

²⁹ MARMELESTEIN, George. MARMELESTEIN, George **Curso de direitos fundamentais**. - 7. ed. - São Paulo: Atlas, 2018.

ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade, sendo destinados à proteção do gênero humano e não apenas a um grupo de indivíduos³⁰.

Foi então que as nações devidamente organizadas, decidiram universalizar os direitos de terceira dimensão/geração, e fortalecendo o reconhecimento universal destes direitos, assinaram e promulgaram a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) que, para muitos autores³¹, é símbolo do nascimento de uma nova ordem mundial, preocupada com a salvaguarda dos direitos fundamentais, e inspiradora para a aprovação de outros significativos instrumentos, dentre os quais, o Pacto de San Jose da Costa Rica e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que em 1966, foram adotados por diversos países, dentre estes, o Brasil.

Peace of mind is needed most as we enter the third generation of human rights with the right to peace, solidarity, and environment posing a challenge to mankind. It is all the more urgent that in preparing to form a new generation of human rights, enlightened governments should recognize the inherent rights of man enshrined in existing international instruments through ratifying these international instruments.³²

Por isso, a terceira dimensão/geração é um desafio de toda a humanidade e não apenas de um ou outro país, não à toa, passa a se tornar preocupação de todos os países, incentivando inclusive a garantia e salvaguarda de inúmeros direitos universais.

Contudo, não se pode afirmar que as dimensões do direito resumem-se apenas às três já imaginadas por Karel Vasak, em função da própria dinâmica social, onde os direitos fundamentais continuam em evolução, e as normas jurídicas buscam diuturnamente, adaptar-se às necessidades sociais e culturais. Por isso, novos valores são acrescentados às declarações de direitos, ou então são atualizados os velhos direitos visando sempre atender aos mais recentes propósitos da sociedade.

³⁰ PORTO, Pedro Rui da Fontoura. **Direitos fundamentais sociais: considerações acerca da legitimidade política e processual do Ministério Público e do sistema de justiça para sua tutela**. São Paulo: Livraria do Advogado, 2006, p. 59.

³¹ BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 13ª edição, Rio de Janeiro: Editora Elsevier. 2004. p. 27.

³² SOMPONG, Sucharitkul. **Multi-Dimensional Concept of Human Rights in International Law**. 62 Notre Dame L. Rev. 305 (2014).

É tanta a preocupação com as novas dimensões dos Direitos Fundamentais que já há pesquisas que retratam a existência de direitos de quarta dimensão/geração, tal como ensina Bonavides:

A globalização política na esfera da normatividade jurídica introduz os direitos de quarta geração, que, aliás, correspondem à derradeira fase de institucionalização do Estado social. É direito de quarta geração o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Deles depende a concretização da sociedade aberta do futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência. (...) os direitos da primeira geração, direitos individuais, os da segunda, direitos sociais, e os da terceira, direitos ao desenvolvimento, ao meio ambiente, à paz e à fraternidade, permanecem eficazes, são infra-estruturais, formam a pirâmide cujo ápice é o direito à democracia.³³

Outros fatos que suscitam a evolução para novas dimensões dos Direitos Fundamentais são as constantes inovações tecnológicas, o avanço nos estudos genéticos, as crises dos imigrantes/refugiados, e diversos outros assuntos que surgem diariamente na sociedade.

A tecnologia da informação gera problemas como a discussão sobre a possibilidade de interrogatórios por videoconferência, o questionamento sobre a legitimidade do monitoramento dos e-mails dos empregados pelas empresas empregadoras, a proteção aos dados pessoais diante de softwares de coleta de informações cada vez mais sofisticados, a remodelagem dos direitos de propriedade intelectual (direitos autorais) diante do compartilhamento de informações cada vez mais intenso e a necessidade de estimular o livre intercâmbio de ideias e a criação colaborativa, a luta pelo reconhecimento de um direito fundamental à Internet, obrigando o Estado a desenvolver políticas públicas capazes de permitir a inclusão digital de setores economicamente desfavorecidos, e assim por diante.³⁴

Portanto, as novas dimensões dos Direitos Fundamentais acabam surgindo, podendo denominá-los como de quarta, quinta, sexta ou infinitas gerações, seja por conta das novas premissas geopolíticas decorrentes da globalização, os constantes avanços tecnológicos e cibernéticos ou mesmo com os avançados estudos sobre a genética, demonstrando a valoração de tais direitos frente a um

³³ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 19ª Edição, São Paulo : Editora Malheiros, 2006, p. 571-572.

³⁴ MARMELSTEIN, George. (02/2018). MARMELSTEIN, George **Curso de direitos fundamentais**. - 7. ed. - São Paulo: Atlas, 2018.

determinado período histórico.

1.1.2. Conceito e terminologia dos Direitos Fundamentais

A história sobre a construção dos Direitos Fundamentais está diretamente ligada à evolução dos Direitos Humanos, posto que os primeiros são os que se originam a partir do processo de positivação dos direitos humanos, ou seja, a partir de seu reconhecimento através do surgimento de leis que assegurem os direitos considerados inerentes a pessoa humana.

As expressões direitos do homem e direitos fundamentais são frequentemente utilizadas como sinônimas. Segundo a sua origem e significado poderíamos distingui-las da seguinte maneira: direitos do homem são direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos; direitos fundamentais são os direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espaço-temporalmente. Os direitos do homem arrancariam da própria natureza humana e daí o seu caráter inviolável, intertemporal e universal; os direitos fundamentais seriam os direitos objetivamente vigentes numa ordem jurídica concreta.³⁵

O mesmo pensam outros doutrinadores:

una cierta tendencia, no absoluta como lo prueba el enunciado de la mencionada Convención Europea, a reservar la denominación 'derechos fundamentales' para designar los derechos humanos positivados a nivel interno, em tanto que la fórmula 'derechos humanos' es la más usual em el plano de las declaraciones y convenciones internacionales..³⁶

Por fim, temos que os direitos fundamentais são originados conforme o período histórico à época dos fatos, tal como nos ensina Bobbio³⁷:

Os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizados por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas.

Outra característica interessante que une os Direitos Humanos e os Fundamentais é sua função negativa, já que “na maioria dos Estados ocidentais, a

³⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3 ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 259.

³⁶ LUÑO, Antônio Enrique Perez. **Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución**. Madrid: Tecnos, 2001. p. 31.

³⁷ BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 13ª edição, Rio de Janeiro: Editora Elsevier. 2004. p. 5.

principal função dos direitos humanos e fundamentais é “negativa”, o que significa que estes direitos são dirigidos contra eventuais abusos de poder, contra a tirania e contra a soberania absoluta, impondo limites ao poder e aos governos. O fundamento que justifica a adoção de uma tal estratégia reside, por seu turno, na própria experiência histórica, que demonstra que “o poder corrompe” e que “o poder absoluto corrompe absolutamente”.³⁸

Ferrajoli reforça tal preceito, para afirmar que os direitos fundamentais tratam sobre a proteção dos mais fracos sobre os mais fortes, e por isso, de suma importância para o estabelecimento do Estado de Direito regulado sobre um arcabouço legal de proteção à sociedade.

Todos los derechos fundamentales son leyes del más débil como alternativa a la ley del más fuerte que se regiría en su ausencia: en primer lugar el derecho a la vida, contra la ley de quien es más fuerte físicamente; en segundo lugar los derechos de inmunidad y de libertad, contra el arbitrio de quien es más fuerte políticamente; em tercer lugar los derechos sociales, que son derechos a la supervivência contra la ley de quien es más fuerte social y económicamente.³⁹

Desta forma, para garantir o cumprimento e a proteção dos direitos fundamentais dos mais necessitados em relação aos mais fortes, foi necessária sua inserção nos textos constitucionais, uma vez que, apesar de serem provenientes do direito natural, se não fossem positivados, restariam enfraquecidos na ordem jurídica estatal.

[...] direitos fundamentais não são ‘naturalmente’, isto é, pré-juridicamente e pré-estatalmente assegurados, senão só lá onde eles fazem parte da ordem jurídica positiva estatal. Sem garantia, organização e limitação jurídica pelo Estado e sem proteção jurídica, os direitos fundamentais não estariam em condições de proporcionar ao particular um status concreto, real de liberdade e igualdade, e de cumprir sua função na vida da coletividade.⁴⁰

Contudo, é um erro aceitar que as normas estejam simplesmente

³⁸ BRUGGER, Winfried; LEAL, Monia. **Os direitos fundamentais nas modernas constituições: análise comparativa entre as Constituições Alemã, Norte-americana e Brasileira**. Revista do Direito, Santa Cruz do Sul, p. 134, jul. 2007. ISSN 1982-9957. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/184/143>>. Acesso em: 24 set. 2017.

³⁹ FERRAJOLI, Luigi. **Democracia y garantismo**. Tradução de Perfecto Andrés Ibáñez et al. Madrid: Trotta, 2008, p.43-44

⁴⁰ HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. p. 232.

positivadas, uma vez que não se pode crer que o direito positivo possua validade apenas por meio do exercício de sua força obrigatória, onde as normas devem ser obedecidas incondicionalmente pelas autoridades públicas e pelos cidadãos, independentemente de seu conteúdo, isto é um erro. Um claro exemplo de como o positivismo não representa necessariamente no respeito aos direitos fundamentais são as Leis de Nuremberg, editadas sob o regime nazista alemão e que despertavam o antissemitismo, rebaixando os cidadãos judeus a uma subcategoria de seres humanos⁴¹, e tornaram-se motivo de diversas atrocidades à humanidade e consequentemente aos direitos fundamentais.

Se bastasse apenas positivar as normas, poder-se-ia aceitar que não caberia ao jurista formular qualquer juízo de valor acerca do direito, pois se a norma fosse válida, a mesma deveria ser aplicada sem qualquer questionamento. Tal como fizeram os juízes do Terceiro Reich que simplesmente aplicavam as normas positivadas sob o *Princípio do Führer*⁴².

No entanto, ultrapassada a guerra e as atrocidades do fascismo alemão, ocorreu um verdadeiro “desencantamento” em torno do positivismo ideológico, dando origem a uma nova corrente jusfilosófica denominada de pós-positivismo. Alguns autores ainda a denominam como **positivismo ético**⁴³, uma vez que possui como principal propósito a inserção, nas ciências jurídicas, dos valores éticos indispensáveis para a proteção da dignidade humana.

O positivismo puro e simples não representa no respeito aos direitos fundamentais, faz-se necessário que a norma ou atividade jurídica seja contemplada por um forte conteúdo humanitário, pois senão, o direito pode servir para justificar a barbárie praticada em nome da lei. Afinal, “O papel aceita tudo”⁴⁴, pois, assim como foram escritas as premissas que elevaram à Declaração Universal dos Direitos do

⁴¹ MARMELESTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. - 7. ed. - São Paulo: Atlas, 2018. p. 03.

⁴² MARMELESTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. - 7. ed. - São Paulo: Atlas, 2018. p. 05.

⁴³ BOBBIO, Norberto, 1909, **O Positivismo Jurídico: Lições de Filosofia do Direito**, compiladas por Nello Morra; tradução e notas Márcio Pugliesi, Edson Bini, Carlos E. Rodrigues. – São Paulo: Ícone, 1995. p. 227

⁴⁴ BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

Homem, também foram escritas as Leis de Nuremberg.

Pois bem, seguindo na tarefa de conceituar direitos fundamentais, vejamos:

(...) são “direitos fundamentais” todos aqueles direitos subjetivos que dizem respeito universalmente a “todos” os seres humanos enquanto dotados do status de pessoa, ou de cidadão ou de pessoa capaz de agir. Compreendo por “direito subjetivo” qualquer expectativa positiva (a prestação) ou negativa (a não-lesão) vinculada a um sujeito por uma norma jurídica, e por “status” a condição de um sujeito prevista também esta por uma norma jurídica positiva qual pressuposto da sua idoneidade a ser titular de situações jurídicas e/ou autor dos atos que estão em exercício⁴⁵

Já Sarlet afirma que:

Direitos fundamentais são, portanto, todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo, ou não, assento na Constituição formal (aqui considerada a abertura material do catálogo)⁴⁶

Sendo assim, um direito é considerado fundamental pela sua essência, não pela sua positivação ou outro fator formal. Ao se falar em fundamentalidade material ou formal, está a se tentar uma simples tarefa de conceituar a própria fundamentalidade, no entanto, isso não basta para a conceituação, pois o seu conceito varia conforme a época e o local em que se o afere, decorrendo da importância que determinada sociedade confere a um dado direito.

1.2. A evolução do Estado de Direito Social ao Socioambiental⁴⁷

⁴⁵ FERRAJOLI, Luigi. **Por uma teoria dos direitos e bens fundamentais**. Traduzido por Alexandre Salim, Alfredo Copetti Neto, Daniela Cadermatori, Hermes Zaneti Júnior e Sergio Cadermatori. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

⁴⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 77

⁴⁷ Item adaptado de partes do artigo: CRUZ, Paulo Márcio; ITO, Christian Norimitsu; FARIA, Daniela. Lopes de. **A Necessária Evolução do Estado de Direito Social teorizado por Herman Heller ao Estado de Direito Socioambiental diante da Crise Ambiental na Sociedade de Riscos**. Anima: Revista Eletrônica do Curso de Direito da OPET, v. VIII, 2016, p. 1-18.

Ao tratar sobre o tema dos direitos fundamentais, suas dimensões/gerações, origem e terminologia, resta relacionar os direitos fundamentais à evolução dos Estados de Direito.

Tal desiderato pode ser cumprido mediante a avaliação das circunstâncias históricas em que surgiram as gerações/dimensões do Direito, desta feita, podemos encontrar relações entre a proteção aos Direitos Fundamentais e os Estados modernos que se formavam após a Revolução Francesa e a independência dos Estados norte-americanos⁴⁸.

A prevalência pela liberdade e pelo exercício do direito individual eram características predominantes no Estado liberal, que se comportava à margem das relações sociais a fim de garantir os direitos individuais. Nesta forma de Estado, o Público somente se relacionava com a Sociedade mediante a existência da lei que existia para garantir o "interesse geral" frente aos individuais e limitava o exercício da atividade do Estado⁴⁹.

Ao agir desta forma, o Estado Liberal materializa o que pretendiam os revolucionários franceses, em sua grande maioria, burgueses, impuseram a existência de um Estado Burguês de Direito, pois seus preceitos constitucionais correspondiam aos ideais do individualismo da burguesia, exaltando a tal liberdade burguês, quais sejam: a liberdade contratual, liberdade de propriedade, de comércio e de indústria⁵⁰.

Contudo, a omissão intervencionista estatal nas relações entre os particulares contribuiu para a criação de profundas desigualdades sociais, o que impactou negativamente à existência do Estado liberal, sendo necessário buscar uma evolução ao modelo de Estado. É assim que ao final do século XIX e início do século XX, três fases distintas impulsionam o novo modelo de Estado, quais sejam: intervenção estatal nas relações laborais; intervenção estatal na economia; e após a Segunda Guerra Mundial, a necessária implementação de um real "Estado

⁴⁸ BONAVIDES, Paulo, **Curso de Direito Constitucional**. 29ª ed, São Paulo, Malheiros, 2014, p. 22.

⁴⁹ SANTOS, Wanderley Guilherme dos Santos. **Paradoxos do liberalismo teoria e história**. São Paulo: Co-Edição Vértice e IUPERJ, 1988, p. 19.

⁵⁰ SCHMITT, Carl. **Teoria de la Constitución**. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1934, p. 145

prestador".⁵¹

O Estado social fundamenta-se pela intervenção estatal nas esferas econômica e social, onde desloca-se o foco ideológico do individualismo liberal para o interesse geral. As relações sociais contam a partir de então, com uma maior participação do Estado, deixando de ser um campo intangível para a intervenção estatal, tal como leciona Bonavides⁵².

A doutrina alemã trata de denominar esse novo modelo como o "Estado de Administração" (Verwaltungsstaat), onde a atividade administrativa passa a representar o "centro da atividade estadual", em detrimento à legislativa ou jurisdicional.⁵³

Além de participar mais ativamente nos campos socioeconômicos, o Estado social trata de intensificar sua atuação em atividades tradicionalmente estatais, como a defesa e o exercício do poder de polícia. Neste novo Estado Social, os direitos sociais exigem uma atuação positiva do Estado, ao contrário do modelo liberal que exigia uma postura negativa de atuação, e desta maneira os direitos passam a ser protegidos pelo Estado.⁵⁴

Para tanto, é fundamental proceder à análise da formação dos modelos de Estado a partir do centro de proteção dos direitos fundamentais, ao passo em que se regressará à fase anterior à segunda guerra mundial.

1.2.1. A Teoria do Estado em Hermann Heller

Hermann Heller foi um jus filósofo e teórico político alemão, porém, não apenas teorizou, mas também fez parte da frente de batalha na Primeira Grande Guerra, tendo atuado combativamente junto ao Partido Social Democrata na Alemanha na defesa da República de Weimar, estabelecida após a Primeira Guerra

⁵¹ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. **Los Principios Jurídicos del Derecho Administrativo**. La Ley: España. 2010. p. 1144.

⁵² BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 122.

⁵³ DA SILVA, Vasco Pereira. **Em busca do ato administrativo perdido**. Livraria Almedina, Coimbra, 1998, p. 73.

⁵⁴ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos**. Editora Saraiva: São Paulo, 2000, p. 38.

Mundial, em 1919, e que durou até ao início do regime nazista, em 1933, tendo como sistema de governo uma democracia representativa semi-presidencial.

As circunstâncias em que foi criada a República de Weimar foram muito especiais. Prestes a perder a Primeira Guerra Mundial, a liderança militar alemã, altamente autocrática e conservadora, atirou o poder para as mãos dos democratas, em particular o Partido Social Democrata, que acabou por ter de negociar a paz, ou seja, a derrota na guerra. Face a essa situação política, que alguns compararam a um presente envenenado à democracia, acabou por lançar os fundamentos que permitiram mais tarde a Adolf Hitler posicionar-se como o arauto de um regresso ao passado imperial e antidemocrático da Alemanha e implantar o nazismo⁵⁵.

Na sua principal obra, *Teoria do Estado*, 1934, Heller desenvolveu seu estudo sobre as dimensões do Estado, propondo a integração de suas dimensões normativas, sociais e políticas, formulando um conceito unitário de Constituição (Totalidade) que pode ser também chamado de total ou estrutural. Para o autor, a Constituição é ao mesmo tempo norma e realidade social, ou seja, o Estado existe porque há sociedade, tal visão é claramente influenciada pela Constituição de Weimar, que já destacava a necessidade de o Estado possuir uma função social, em um trabalho prescritivo ao fenómeno da “questão social” que dominou a Europa após o fim da II Guerra Mundial⁵⁶.

Hermann Heller promoveu um notório debate acadêmico com Carl Schmitt, o qual defendia que a Constituição restringia-se a uma decisão política fundamental realizada pelo poder constituinte originário, o que não correspondia à totalidade da Constituição de Weimar, mas somente à sua primeira parte. Schmitt argumentava que a disposição constitucional referente aos direitos fundamentais, e as normas relativas à intervenção na economia e na sociedade poderiam ser suspensas. Essas afirmações entravam em choque frontal com a posição de Heller, comprometido com os ideais do Partido Social Democrata Alemão e de sua teoria

⁵⁵ DYMETMAN, A. **Uma Arquitetura da Indiferença**: a República de Weimar. São Paulo: Perspectiva, 2002.

⁵⁶ HELLER, Hermann. **Teoria do Estado**. Trad. de Lycurgo Gomes da Motta, São Paulo: Mestre Jou, 1968.

Total de Constituição⁵⁷.

Heller defendia que a interação cooperativa entre os cidadãos era possível, diminuindo os conflitos das posições divergentes existentes no processo democrático. Afirmava que nas deliberações acerca do bem comum os participantes devem observar que apesar das diferenças, todos têm interesse na manutenção da democracia. Em razão disso criticava veementemente a posição de Carl Schmitt que afirmava que a política era a relação "amigo-inimigo", pois acreditava na existência de um fundamento comum para a discussão pública.

Uma visão interessante de Heller refere-se ao poder do Estado, onde afirma que o governante tem o poder NO Estado, mas nunca possuirá o poder DO Estado. Afinal, o Estado é resultado de todas as forças atuantes, ou seja, há um núcleo de poder que realiza positivamente o poder do Estado, há os que os apoiam e também aqueles que se opõem negativamente às suas ações, uma vez que em sua visão, nunca existirá uma homogeneidade de ideias e vontades⁵⁸, demonstrando que o Estado se insere numa “multiplicidade de centros de ação reais e autônomos, quer individuais, quer coletivos”, ocupando ali a condição de “centro real e unitário de ação”. Nesta via de concepção, ele não admite seja o Estado uma ordem normativa, e adverte que a sua composição não se faz por um conjunto de homens, mas sim de atividades humanas⁵⁹.

Por sua vez, Schmitt, ao estudar o “elemento característico do Estado de Direito na Constituição Moderna”, propõe que a expressão “Estado de Direito” designe aquele que respeita sem condições o direito objetivo vigente e os direitos subjetivos existentes. Onde este Estado se submete a uma “conformação judicial geral”, e contrasta com o “Estado de força”, com o “Estado de polícia”, com o “de bem estar” ou com qualquer outro que não se proponha exclusivamente a manter a

⁵⁷BERCOVICI, Gilberto. **Carl Schmitt, o Estado total e o guardião da constituição**. Revista Brasileira de Direito Constitucional, São Paulo, p. 75-150, n. 1, 2003.

⁵⁸BUZANELLO, José Carlos. **Constituição política em Hermann Heller**. Revista de informação legislativa. Brasília, n. 129, p. 259-265, jan./março 1996.

⁵⁹HELLER, Hermann. **Teoria do Estado**. Trad. de Lycurgo Gomes da Motta, São Paulo: Mestre Jou, 1968.

ordem jurídica.⁶⁰

Heller afirma ser possível distinguir a constituição em normada e não-normada e, em relação à primeira espécie, tem-se ainda a divisão entre normada extra-juridicamente e normada juridicamente⁶¹. A constituição normada é a constituição organizada, ou seja, aquela que fora concebida conscientemente, e assim, torna-se estabelecida e assegurada. Pensando desta maneira, o conceito de constituição comporta tanto a normalidade e a normatividade, como também o ser e o dever-ser, afinal, a constituição de um Estado se caracteriza não só pela conduta normada e juridicamente organizada dos seus membros, mas também pela conduta que não é normada, embora seja normatizada.

Uma originalidade exposta por Heller é o seu conceito de normalidade traduzindo uma peça fundamental de sua teorização:

A normalidade de uma conduta consiste na sua concordância com uma regra de previsão baseada sobre a observação do que acontece por termo médio em determinados períodos de tempo. (...) sem que seja preciso que os membros tenham consciência disso, as motivações naturais comuns como a terra, o sangue, o contágio psíquico coletivo, a imitação, além da comunidade de história e cultura, originam de modo constante e regularmente, uma normalidade puramente empírica da conduta que constitui a infraestrutura não-normada da Constituição do Estado.⁶²

Uma consequência disso é que a normalidade acaba sendo reforçada e complementada pela normatividade, pois aquela aumenta consideravelmente a probabilidade de que os membros atuais e futuros da sociedade atuem de maneira conforme à constituição. Afinal, a constituição normada é uma expressão jurídica da normalidade, assim como a moral, o costume, a religião e outras expressões sociais traduzem o agir de uma sociedade. Contudo, por um processo de valoração positivada, somente será convertida em normatividade aquela normalidade que se

⁶⁰ SCHMITT, Carl. **O conceito do político**. Trad. Álvaro L. M. Valls. Petrópolis: Vozes, 1992.

⁶¹ BUZANELLO, José Carlos. **Constituição política em Hermann Heller**. Revista de informação legislativa. Brasília, n. 129, p. 263, jan./março 1996.

⁶² HELLER, Hermann. **Teoria do Estado**. Trad. de Lycurgo Gomes da Motta, São Paulo: Mestre Jou, p. 297-298, 1968.

considerar regra empírica da existência real, ou condição da existência da humanidade ou de um determinado grupo social.⁶³

Também se constata um aumento da normalidade pelo aumento da normatividade autoritária originada na necessidade de se produzir uma normalidade e previsibilidade cada vez mais ampla nas relações sociais, seja em razão da crescente divisão do trabalho como também do aumento da dependência recíproca entre grupos sociais, que mesmo que espacialmente separados, se vêem dentro de estreitas relações sociais, assim,

O resultado final, no momento, deste processo formal de racionalização social é o Estado atual, que organizou de maneira unitária a administração de justiça e a execução coativa graças ao seu corpo de funcionários, e que centralizou a legislação especialmente por meio das constituições escritas assim como pelas grandes codificações.⁶⁴

A constituição jurídica precisa, além das normas positivadas, também, de um complemento advindo dos elementos constitucionais não normados, e de outros, que apesar de normados, não são jurídicos. Como exemplo dos elementos constitucionais não normados, Heller cita o ambiente, o meio cultural, natural, as normalidades antropológicas, geográficas, etnográficas, econômicas e sociais; já entre as normatividades não jurídicas, o autor cita o que chama de princípios éticos do direito, que não devem ser confundidos com os princípios lógicos do direito, pois àqueles não há invariabilidade decorrente do tempo ou da dinâmica social, sendo assim historicamente variáveis e dependentes do círculo de cultura em que estão compreendidos.⁶⁵

Desta forma, a teoria de Heller aponta pela necessária objetivação de regras de previsão e valoração que se denominam jurídicas a fim de assegurar uma continuidade histórica da constituição real, uma vez que pode ser transmutada a aparência estática e perene da constituição e do Estado, por meio da utilização de princípios genéricos e abstratos (princípios éticos do direito), que permitirão uma

⁶³ BUZANELLO, José Carlos. **Constituição política em Hermann Heller**. Revista de informação legislativa. Brasília, n. 129, p. 264, jan./março 1996.

⁶⁴ HELLER, Hermann. **Teoria do Estado**. Trad. de Lycurgo Gomes da Motta, São Paulo: Mestre Jou, p. 300, 1968.

⁶⁵ HELLER, Hermann. **Teoria do Estado**. Trad. de Lycurgo Gomes da Motta, São Paulo: Mestre Jou, p. 302, 1968.

flexibilidade na sua interpretação e aplicação sem que seja necessário operar grandes mudanças estruturais, servindo inclusive para a tomada de decisões judiciais.

Em síntese, pode-se afirmar que, para Heller, a constituição de um país é a interação do normal (“ser”) com a normatividade (“dever ser”), ou seja, as relações reais de poder revestidas de um caráter que em uma primeira análise pode parecer relativamente estático, porém, traduz-se em um instrumento normativo que apresentará a necessária flexibilidade interpretativa conforme o período histórico ou cultural exigido.

É possível perceber claras distinções existentes entre as teorias de Carl Schmitt e Herman Heller, podendo ser apontados vários contrapontos entre os dois jusfilósofos. Aliás, os embates teóricos foram travados durante a República de Weimar (1918-1933), e hoje emergem para fins de compreensão de vários dilemas da democracia no Estado constitucional.

Como divergência principal, temos que Carl Schmitt destaca a importância da força para a gênese de uma constituição. Tanto é verdade que sua concepção de validade de uma constituição deriva diretamente do reconhecimento, pelo destinatário desta, da força que a impôs. Schmitt afirma que é um absurdo esperar que a legitimidade da constituição advenha da sua elaboração com base nas leis anteriormente vigentes, apontando que uma constituição somente será legítima quando a força e a autoridade do Poder constituinte que lhe deu origem forem reconhecidas.⁶⁶

Neste ponto, Heller se opõe e define a necessidade do reconhecimento da função social do Estado, elencando-a como a característica marcante do processo histórico, da organização e ativação da cooperação social-territorial, fundada na necessidade em se harmonizar as oposições de interesses. Surge assim a totalidade enquanto conceito fundamental da organização do Estado, compreendida:

em sentido literal, porque o poder do Estado não é nem a soma nem a mera multiplicação das forças particulares compreendidas, mas a resultante de todas as ações e reações politicamente relevantes, internas e externas. Em linhas gerais distinguem-se nesta cooperação três grupos que, naturalmente, não se conceberão como

⁶⁶ BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição** - Para uma crítica do constitucionalismo. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

magnitudes estáticas, mas como dinamicamente mutáveis: o núcleo de poder que realiza positivamente o poder do Estado, os que os apoiam e os partícipes negativos que a ele se opõem. De maneira alguma deve admitir-se que o poder do Estado, como unidade de ação objetiva, coincida com o do núcleo de poder nem com o deste junto com o dos seus aderentes. É possível que na época em que o termo *lo stato* apareceu, na Renascença italiana, se designasse assim ‘aos dominadores e seus sequazes’.⁶⁷

Para assegurar a garantia jurídica por meio da organização estatal, a sociedade designa tal competência a órgãos especiais:

primeiro a jurisdição, depois a execução das suas sentenças, e finalmente a legislação, cujas funções, desde a Renascença, se integram unitariamente, em medida crescente, na organização estatal – desde esse momento parece perfeitamente justificado atribuir caráter estatal ao direito. A partir de então, o Estado vem realmente a ser a fonte de validade formal do direito, porquanto ele estabelece e assegura o direito legal mediante os seus órgãos e indica as condições para a validade do direito consuetudinário.⁶⁸

A Constituição do Estado deve traduzir “não a estrutura de um status político total, mas unicamente o conteúdo normativo jurídico destacado desta realidade; não uma estrutura social formada por normas, mas uma estrutura normativa de sentido; não um ser, porém um dever-ser.”⁶⁹ Assim, para a Teoria do Estado ser explicada e compreendida, necessita descobrir a conexão real da Constituição enquanto “ser” com a Constituição jurídica normativa e o método dogmático-jurídico a ela correspondente.

Outro conceito importante é o de Sociedade Civil que, para Heller, exerce uma verdadeira reciprocidade com o Estado, identificando-se como um elemento da irredutível dicotomia “Sociedade Civil/Estado”⁷⁰. Pontua ainda que a origem da Sociedade Civil surgiu com a unificação do poder político e do poder jurídico que na Europa foi obra das monarquias absolutas, decorrente da sua função do Estado como um mediador entre a nobreza e a burguesia.

⁶⁷ HELLER, Hermann. **Teoria do Estado**. Trad. de Lycurgo Gomes da Motta, São Paulo: Mestre Jou, p. 285, 1968.

⁶⁸ HELLER, Hermann. **Teoria do Estado**. Trad. de Lycurgo Gomes da Motta, São Paulo: Mestre Jou, p. 226, 1968.

⁶⁹ HELLER, Hermann. **Teoria do Estado**. Trad. de Lycurgo Gomes da Motta, São Paulo: Mestre Jou, p. 306, 1968.

⁷⁰ HELLER, Hermann. **Teoria do Estado**. Trad. de Lycurgo Gomes da Motta, São Paulo: Mestre Jou, p. 139, 1968.

O amadurecimento da Sociedade Civil é alcançado com o pleno desenvolvimento do capitalismo, criando a chamada “Sociedade Civil Real”, que em um sentido positivo tratava-se de uma sociedade de classes cuja união se mantém mediante o predomínio de uma delas e para cuja subsistência é, sem dúvida, necessária a manutenção da ideologia da liberdade e da igualdade, desta feita, e em sentido negativo não existe nenhum livre mercado de troca, nem competência livre, nem autorresponsabilidade e autodeterminação livres e, sobretudo, não se conhece a formação não autoritária do jogo social mediante o jogo livre e igual das forças.⁷¹

Para Heller, é falsa a ideia de que a Sociedade Civil não deseja a intervenção do Estado, afinal, a igualdade jurídica apesar de ser pressuposto àquela, tem na desigualdade econômica a sua base, trata-se de uma “*ideologia encobridora*”, visto que o verdadeiro lema da sociedade civil não é a ausência de intervenção, mas sim a mobilização privada do poder estatal para uma poderosa intervenção no campo econômico⁷².

Assumindo tal postura, Heller estabelece uma crítica aos jusnaturalistas, pois afirma que é impossível propor um modelo de Estado tal como “deveria ser” para a realização de seus fins, já que a Teoria do Estado é uma Teoria da Realidade, onde não se admite explicar os fenômenos políticos através de causas sobre-humanas, assim como não se reconhece a existência de direitos e regras eternos e fundamentais.

Partindo dessa premissa, não há compatibilidade entre a democracia e o capitalismo, a fim de que se reduza ao mínimo a intervenção e os encargos do Estado, para Heller, a falácia neoliberal, ou como ele próprio denomina, a sua “ideologia encobridora” cai por terra, pois o capitalismo, não pode se manter sem que haja uma forte e permanente intervenção estatal, sendo que o preço para aplicação dos preceitos neoliberais seria a eliminação dos encargos sociais do Estado, a fim de desviar-se os recursos para os fomentos de interesses privados, o que, em última análise, significaria na completa asfixia da democracia social

⁷¹ HELLER, Hermann. **Teoria do Estado**. Trad. de Lycurgo Gomes da Motta, São Paulo: Mestre Jou, p. 143, 1968.

⁷² HELLER, Hermann. **Teoria do Estado**. Trad. de Lycurgo Gomes da Motta, São Paulo: Mestre Jou, p. 154, 1968.

1.3. A passagem do Estado Liberal para o Estado Social

Primeiramente deve-se destacar, conforme o faz Lenio Streck, que o "Estado negativo - com um intervencionismo zero - nunca foi experimentado"⁷³, já que desde a origem do Estado houve em maior ou menor grau uma atuação estatal, contudo, algum nível de intervencionismo sempre existiu, até mesmo porque se inexistisse haveria a própria supressão do Estado como ente artificial que deve atender aos ditames estabelecidos pelo contrato social, ou seja a simples existência do Estado já significa algum grau de intervenção, de modo que o grau zero de intervenção é meramente ideal e não foi atingido no Estado Liberal, que realizava intervenção, ainda que de forma restrita.

A transição do papel do Estado do absentéismo ao intervencionismo teve inúmeras causas privilegiadas, segundo Streck, como:

a) a Revolução Industrial e as necessidades que surgiram com os fenômenos de proletarização e urbanização como o saneamento, transporte, previdência, melhores condições de trabalho, etc.

b) a Primeira Guerra Mundial e a exigência de controle dos alimentos e armamentos demonstra a necessidade um maior controle na economia.

c) a crise de 1929 trouxe a importância da ação governamental na economia, que ocasionou a política social de Roosevelt e o New Deal americano, com regulamentação de créditos, apoio a obras públicas, controle sobre a produção agrícola, sistema abrangente de seguros sociais, regulamentação trabalhista, entre outros.

d) a Segunda Guerra Mundial, que impõe um papel controlador da economia.

e) as crises cíclicas que apontavam para os malefícios dos monopólios e o exacerbamento das desigualdade sociais.

⁷³STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014. p. 68

f) os movimentos sociais rejeitam o dogma do livre mercado em detrimento do interesse social.

g) a incorporação das liberdades positivas.⁷⁴

No campo político há as experiências nazifascistas da Europa e do socialismo real da antiga URSS. Destaca-se ainda a participação da Igreja Católica que formulou a doutrina social da igreja na encíclica "*Rerum Novarum*".⁷⁵

Nesse contexto surgem novos institutos no direito como os direitos sociais, a função social da propriedade, a função social do contrato, o dirigismo contratual, a legislação econômica pelo Poder Executivo (capacidade normativa de conjuntura).⁷⁶

O Estado de Bem-Estar, consoante Paulo Cruz,

caracteriza-se pela união da tradicional garantia das liberdades individuais com o reconhecimento, como direitos coletivos, de certos serviços sociais que o Estado providencia, pela intervenção, aos cidadãos de modo a proporcionar iguais oportunidades a todos.⁷⁷

Segundo ensinamento de Paulo Cruz o Estado de Direito Social caracteriza-se por:

a) A intervenção do Estado na economia com o objetivo de manter o pleno emprego. Por sua vez, essa intervenção é produzida através da criação de um setor público econômico; b) A prestação pública de um conjunto de serviços de caráter universal (preferencialmente em setores como a educação, a saúde, previdência e habitação), que pretendem garantir um nível mínimo de serviços à população. A isso se pode acrescentar, como sustenta, por exemplo, Ramesh Mishra, que a responsabilidade estatal na manutenção desse nível mínimo deve ser entendido como um direito e não como uma caridade pública para uma minoria. Precisamente, a seguridade social é uma das instituições mais representativas do Estado de Bem-Estar.⁷⁸

No mesmo sentido Streck afirma que o grande diferencial do modelo do

⁷⁴ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria do Estado**. p. 70/71

⁷⁵ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria do Estado**. p. 73

⁷⁶ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria do Estado**. p. 76

⁷⁷ CRUZ, Paulo Márcio. **Política, poder, ideologia e estado contemporâneo**. Curitiba, Juruá, 2002. p. 163

⁷⁸ CRUZ, Paulo Márcio. **Política, poder, ideologia e estado contemporâneo**. p. 165

Estado Social em relação ao Estado Liberal é que, neste último, "a assistência ou os benefícios eram encarados sob uma perspectiva de caridade, enquanto no modelo de Bem-Estar as prestações públicas são construídas como uma conquista da cidadania.⁷⁹

Nesse contexto um grande teórico da intervenção do Estado na economia e no social foi Herman Heller, que entendia que a superação do Estado de Direito Formal pelo Estado Social seria a única forma de evitar a ditadura.⁸⁰

O pensamento de Heller esteve pautado por objetivos sempre muito bem definidos, destinados a evitar o colapso que podia resultar do Fascismo e do desenvolvimento do Capitalismo, sem precisar renunciar ao Estado de Direito, através da incorporação de conteúdos econômicos e sociais a este Estado, que possibilitariam avançar até uma nova ordem. Para Heller, o Estado de Direito Social seria o único caminho capaz de evitar a ditadura. Este tipo de Estado, segundo Heller, implicaria que a Sociedade passasse a ter autonomia para auto-regular-se em matéria trabalhista através de negociação entre empresários e sindicatos. A auto-regulamentação provocaria uma melhoria social graças, entre outros motivos, à redução do Estado policial e de classe então existente. A posição em defesa da intervenção estatal de Heller é a que permite afirmar que o Estado Social de Direito tornou-se uma alternativa diante do auge do fascismo e do capitalismo do entreguerras.⁸¹

Uma das causas privilegiadas⁸² do surgimento do Estado Social de Direito foi a ascensão do socialismo real na antiga URSS, o que fortaleceu os movimentos obreiros em prol de melhorias nos direitos trabalhistas.

As mudanças produzidas no âmbito da intervenção do Estado aconteceram por conta da tentativa dos governos de evitar conflitos sociais intensos. A preocupação diante do aumento desenfreado do desemprego provocado pela passagem de uma economia de guerra para outra de paz, as consequências internacionais da Revolução Russa – especialmente entre as classes trabalhadoras –, as revoltas sociais causadas pelos vários conflitos armados e de classes, e o acesso ao Poder da esquerda representaram algumas das causas que explicam os temores de muitos governos europeus no período

⁷⁹STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria do Estado**. p. 78

⁸⁰CRUZ, Paulo Márcio. **Política, poder, ideologia e estado contemporâneo**. p. 179

⁸¹CRUZ, Paulo Márcio. **Política, poder, ideologia e estado contemporâneo**. p. 179/180

⁸²expressão utilizada por STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria do Estado**. p. 70

entre guerras e que condicionaram as políticas implantadas pós a Segunda Guerra Mundial.⁸³

Nesse sentido, a ideia que prevaleceu foi no sentido de preservar o modelo capitalista com temperamentos. Acerca disso Lênio Streck aduz:

na tentativa de realizar este equilíbrio, estabelece-se, segundo Bobbio, um novo contrato social, que nomina de socialismo liberal, no qual, partindo-se da mesma concepção individualista da sociedade e adotando os mesmos instrumentos liberais, se incluem princípios de justiça distributiva, na qual o governo das leis – em contraposição ao governo de homens – busque a implementação da democracia.⁸⁴

Assim, o Estado Social de Direito surgiu como uma resposta naquele momento histórico para assegurar direitos sociais aos cidadãos, e concretizar o ideal de igualdade material.

1.4. Rumo ao Estado de Direito Socioambiental No Brasil

No século XX, mais precisamente a partir da década de 70, começa-se um esboço de uma consciência ecológica planetária.⁸⁵ Isso se dá em razão dos desequilíbrios ecológicos que restam evidentes, criando uma verdadeira crise ecológica, bem enunciada por François Ost:

(...) é que o balanço da saúde do planeta revela-se de tal modo catastrófico, que não é mais possível esconder o facto à população. De todos os lados aparecem os sintomas da maleita: sintoma de febrilidade pelo aquecimento do clima, na sequência do aumento vertiginoso da produção de gases com efeito estufa, como o famoso CO₂, síndrome de imunodeficiência da atmosfera, atacada pelos CFC e outros compostos clorados, doenças cutâneas sob a forma de desflorestação e desertificação, empobrecimento genético devido à redução vertiginosa da biodiversidade, envenenamento do ar, da água e da terra pelos resíduos tóxicos, e sufocação sob as montanhas de lixo... A que se juntam os sintomas mais físicos, vivamente sentidos pelas populações e afectando o quadro de vida, como o aumento dos danos acústicos, o despejamento das cidades sacrificadas aos automóveis e às promoções imobiliárias, a

⁸³CRUZ, Paulo Márcio. **Política, poder, ideologia e estado contemporâneo**. p. 185

⁸⁴STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria do Estado**. p. 69

⁸⁵MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. **Terra-Pátria**. Porto Alegre: Sulina, 2005. p. 36

uniformização das culturas e a banalização das paisagens.⁸⁶

O modo de produção capitalista, que tem como objetivo a busca desenfreada pelo lucro, desconsidera a capacidade dos sistemas naturais se recuperarem das degradações sofridas (resiliência), inclusive Fritjof Capra atesta que “a destruição ambiental não é somente um efeito colateral, mas um elemento essencial da concepção do capitalismo global”.⁸⁷ A Gaia⁸⁸ encontra-se em agonia, e ela responde a estes ataques com as catástrofes cada vez mais crescentes (furacões, tsunamis, erupções de vulcões, enchentes, deslizamentos, etc.), com o aquecimento global e as mudanças climáticas abruptas.⁸⁹

Dentro deste contexto a sociedade industrial evolui para uma sociedade de riscos, teorizada por Ulrich Beck, na qual os riscos são imprevisíveis, incalculáveis, incontroláveis, invisíveis, difusos, globais, e muitas vezes irreparáveis⁹⁰. Os riscos, que são decorrentes de decisões humanas, geram uma incerteza e insegurança na sociedade e paradoxalmente, quanto mais medidas de segurança se implementam para contê-los mais riscos surgem. Assim, “na sociedade contemporânea, reforçam-se simultaneamente segurança e insegurança, determinação e indeterminação, estabilidade e instabilidade”.⁹¹ A sociedade de risco nasce, portanto, das conseqüências e falhas advindas da sociedade industrial de controlar os riscos intrínsecos ao modo de produção capitalista. Assim, para Rafaele de Giorgi “a condição normal da sociedade moderna seria então a condição de normal iminência da catástrofe”.⁹²

⁸⁶OST, François. **A natureza à margem da lei**: a ecologia à prova do Direito. Lisboa: Instituto Piaget, 1997. p. 121/122

⁸⁷CAPRA, Fritjof. **As conexões ocultas**: ciência para uma vida sustentável. São Paulo: Cultrix, 2005. p. 159

⁸⁸ Gaia, na mitologia grega, é a Mãe-Terra. Inspirado por esta noção James Lovelock, cientista americano, apresentou nos anos 1980 a Teoria Gaia, que “a considera um sistema autorregulador constituído pela totalidade de organismos, rochas de superfície, o oceano e a atmosfera, firmemente acoplados como um sistema em evolução. A teoria considera que tal sistema tem um objetivo - a regulação das condições de superfície de maneira a ser sempre o máximo possível favorável à vida contemporânea.”. In: LOVELOCK, James. **Gaia: alerta final**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2010. p. 244.

⁸⁹HARDING, Stephan. **Terra viva**: ciência, intuição e a evolução de Gaia – para uma nova compreensão da vida em nosso planeta. São Paulo: Cultrix, 2008. p. 225

⁹⁰BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo global**. Madrid: Siglo Veintiuno, 2002. p. 75-141

⁹¹ DE GIORGI, Rafaele. O risco na sociedade contemporânea. **Revista Sequência**, Florianópolis, n. 28, ano XV, p. 45-54, jun. 1994.

⁹²DE GIORGI, Rafaele. **O risco na sociedade contemporânea**. **Revista Sequência**, Florianópolis, n. 28, ano XV, p. 45-54, jun. 1994.

Assim, na sociedade de riscos, na qual os riscos ambientais são de especial importância, a preocupação com o meio ambiente bem como a prevenção e precaução de riscos assume caráter central da regulação ambiental pelo Estado por meio do Direito, podendo se falar em um verdadeiro Estado de Direito Ambiental, ou melhor, em um Estado de Direito Socioambiental. O ordenamento jurídico, como disse François Ost⁹³, deve ser ecologizado, ou seja, deve ser adaptado às peculiaridades dos danos ambientais, fazendo com que a proteção do meio ambiente e do ser humano seja efetiva.

Desta feita, deve-se percorrer uma evolução histórica do Estado de Direito, uma vez que o Estado Liberal propugnava a liberdade e a luta contra os privilégios do clero e da nobreza. As liberdades são os chamados direitos de primeira geração e constituem um direito em face do Estado, exigem uma não intervenção estatal na esfera do indivíduo. Contudo, com o passar do tempo, notou-se que a liberdade econômica deu azo a uma nova forma de subjugação dos trabalhadores, causando injustiças. Com isso, surge o Estado de Bem-Estar Social, cujo grande lema é a igualdade material, não meramente formal, na lei. Ganha relevância neste contexto os direitos de segunda geração, os direitos sociais, que exigem uma prestação estatal, e consistem nos direitos dos trabalhadores, direito à saúde, à educação, ao saneamento básico, etc. No estágio atual, com a complexidade da questão ambiental e a necessidade de se dar uma resposta adequada a ela, fala-se em um Estado Socioambiental de Direito, que se funda nos direitos difusos de terceira geração, cujo marco axiológico é a solidariedade, são eles, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, a paz, o desenvolvimento, etc.⁹⁴ Portanto, pode-se afirmar que cada forma de estruturação do Estado de Direito corresponde a um lema da Revolução Francesa: “liberdade, igualdade e fraternidade”.⁹⁵

O Estado de Direito não é uma obra acabada, ele está em constante processo de evolução, acompanhando as necessidades da população e

⁹³ OST, François. **A natureza à margem da lei**: a ecologia à prova do Direito. Lisboa: Instituto Piaget, 1997. p. 118

⁹⁴ Apesar de renomados doutrinadores como Paulo Bonavides falarem em até cinco gerações de Direitos Fundamentais, optou-se nessa pesquisa pela divisão clássica de três gerações.

⁹⁵PORTANOVA, Rogério. Direitos humanos e meio ambiente: uma revolução de paradigma para o século XXI. In: LEITE, José Rubens Morato; BELLO FILHO, Ney Barros. (orgs.) **Direito Ambiental Contemporâneo**. Barueri: Manole, 2004. p. 621-642

incorporando novos valores, de modo a adaptar sua estrutura e racionalidade.⁹⁶

Aliás, recentemente Häberle⁹⁷ escreve sobre o tema afirmando categoricamente: “que é tempo de considerar a sustentabilidade como elemento estrutural típico do Estado que hoje designamos Estado Constitucional”, em uma clara evidência de que a sustentabilidade configura-se como uma dimensão autocompreensiva de constituição que realmente tutele a comunidade política em que está inserida.

Assim, percorrendo uma evolução histórica do Estado de Direito, o Estado Liberal propugnava a liberdade e a luta contra os privilégios do clero e da nobreza. As liberdades são os chamados direitos de primeira geração e constituem um direito em face do Estado, exigem uma não intervenção estatal na esfera do indivíduo. Contudo, com o passar do tempo, notou-se que a liberdade econômica deu azo a uma nova forma de subjugação dos trabalhadores, causando injustiças. Com isso, surge o Estado de Bem-Estar Social, cujo grande lema é a igualdade material, não meramente formal, na lei. Ganha relevância neste contexto os direitos de segunda geração, os direitos sociais, que exigem uma prestação estatal, e consistem nos direitos dos trabalhadores, direito à saúde, à educação, ao saneamento básico, etc. No estágio atual, com a complexidade da questão ambiental e a necessidade de se dar uma resposta adequada a ela, fala-se em um Estado Socioambiental de Direito, que se funda nos direitos difusos de terceira geração, cujo marco axiológico é a solidariedade, são eles, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, a paz, o desenvolvimento, etc.⁹⁸ Portanto, pode-se afirmar que cada forma de estruturação do Estado de Direito corresponde a um lema da Revolução Francesa: “liberdade, igualdade e fraternidade”.⁹⁹

⁹⁶ FERREIRA, Heline Sivini; FERREIRA, Maria Leonor Paes Cavalcanti. Mudanças climáticas e biocombustíveis: considerações sobre a sustentabilidade forte no Estado de Direito Ambiental. In: **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 59, n. 200, jul./set. 2010.

⁹⁷ HÄBERLE, Peter, **Nachhaltigkeit und Gemeineuropäisches Verfassungsrecht**, in Wolfgang Kahl (org.), *Nachhaltigkeit als Verbundbegriff*, Tübingen, 2008, p. 200.

⁹⁸ Apesar de renomados doutrinadores como Paulo Bonavides falarem em até cinco gerações de Direitos Fundamentais, optou-se nessa pesquisa pela divisão clássica de três gerações.

⁹⁹ PORTANOVA, Rogério. Direitos humanos e meio ambiente: uma revolução de paradigma para o século XXI. In: LEITE, José Rubens Morato; BELLO FILHO, Ney Barros. (orgs.) **Direito Ambiental Contemporâneo**. Barueri: Manole, 2004. p. 621-642

Importa destacar que os direitos fundamentais são indivisíveis e interdependentes, consoante esclarece a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986, reconhecendo-se assim que as gerações de direitos fundamentais refletem aspectos que compõem a dignidade da pessoa humana, formando um sistema integrado, sem prevalência de alguns direitos sobre outros.¹⁰⁰ Por tal razão se faz a opção pelo termo Estado Socioambiental de Direito ao invés de puramente Estado Ambiental de Direito, constatando-se que a função do Estado Social não se esgotou, havendo ainda uma grande parcela da população mundial que vive em miséria, sem ter assegurado um mínimo existencial dos direitos sociais.¹⁰¹

O adjetivo socioambiental, tenciona superar a dicotomia público/privado, qualifica as políticas públicas ambientais com os movimentos sociais, estabelece uma metodologia da ação social e ambiental, via um juízo crítico informado pelas políticas ambientais, promovendo uma pedagogia ambiental explícita, afirma o ambiente como “um lugar de encontro”, onde se dá a totalidade das relações, vale dizer um espaço físico apropriado para o exercício das ações socioambientais, promovendo um conjunto complexo de condições sociais, morais, naturais e culturais que cercam os seres vivos e neles podem influir decisivamente.¹⁰²

O Estado Socioambiental “não abandona as conquistas dos demais modelos de Estado de Direito em termos de salvaguarda da dignidade humana, mas agrega a elas uma dimensão ecológica, comprometendo-se com a estabilização e prevenção do quadro de riscos e degradação socioambientais”.¹⁰³ A questão ambiental não pode ser dissociada da social, pois “existem problemas novos convivendo com antigos – a persistência da pobreza e de necessidades essenciais não satisfeitas, fomes coletivas (...) e ameaças cada vez mais graves ao nosso meio

¹⁰⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental: estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a Proteção do Ambiente.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 45/46

¹⁰¹FENSTERSEIFER, Tiago. Estado Socioambiental de Direito e o princípio da solidariedade como seu marco jurídico-constitucional. In: **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais e Justiça.** n. 2, p. 132-157, Porto Alegre, n. 2, jan./mar. 2008.

¹⁰² MOLINARO, Carlos Alerto. **Racionalidade ecológica e estado socioambiental e democrático de direito.** 2006. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006. p. 144.

¹⁰³FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos Fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 27

ambiente e à sustentabilidade de nossa vida econômica e social”.¹⁰⁴

Na mesma linha de pensamento, Luís Roberto Barroso, analisando o Brasil especificamente, declara que “no país da malária, da seca, da miséria absoluta, dos menores de rua, do drama fundiário, dos sem-terra, há por certo espaço para mais uma preocupação moderna: a degradação do planeta”.¹⁰⁵ Por conseguinte, falar em um Estado Socioambiental é ter uma visão holística dos problemas da sociedade atual e do ordenamento jurídico, o qual visa proteger tanto a biodiversidade quanto a sociodiversidade.¹⁰⁶

1.5.1. Características do Estado de Direito Socioambiental

O Estado de Direito Socioambiental pode, então, “ser compreendido como produto de novas reivindicações fundamentais do ser humano e particularizado pela ênfase que confere à proteção do meio ambiente”.¹⁰⁷

Trata-se de um Estado em cuja ordem constitucional a proteção ambiental ocupa lugar e hierarquia fundamental, resultando que, na promoção dos direitos prestacionais, a preservação das condições ambientais passa a balizar as ações estatais e as políticas públicas, vez que permitirão a existência digna das gerações futuras.¹⁰⁸

Quando se pretende resguardar o direito das futuras gerações, busca-se a realização de uma justiça intergeracional, que permita a realização de uma justiça entre as gerações atuais e as gerações futuras, onde prevaleça a igualdade de oportunidade de desenvolvimento socioeconômico no futuro, através da prática da responsabilidade na utilização dos bens ambientais e dos seus frutos atualmente

¹⁰⁴SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 9

¹⁰⁵BARROSO, Luis Roberto. A proteção do meio ambiente na Constituição brasileira. In: **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo, ano 1, v. 115, out./dez. 1992.

¹⁰⁶SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. São Paulo: Peirópolis, 2005. p. 91/92

¹⁰⁷FERREIRA, Helene Sivini. **Desvendando os organismos transgênicos: as interferências da sociedade de risco no Estado de Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2010. p. 161

¹⁰⁸ WOLKMER, Maria de Fátima Schumacher; PAULITSCH, Nicole da Silva. **O Estado de Direito Socioambiental e a Governança ambiental: ponderações acerca da judicialização das políticas públicas ambientais e da atuação do Poder Judiciário**. *Revista Novos Estudos Jurídicos - Eletrônica*, v. 18, n. 2, p. 256-268/mai-ago 2013. p. 259-260

existentes.¹⁰⁹

O Estado de Direito Socioambiental surge como uma resposta à crise ambiental desencadeada na sociedade de risco pela irresponsabilidade organizada, e trata-se da reformulação de um dos pilares do Estado de forma a inserir o direito das futuras gerações ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o desenvolvimento sustentável na pauta política.¹¹⁰

O Estado Socioambiental de Direito, portanto, deve pontuar uma atuação de respeito, solidariedade, prudência e precaução do homem para com a natureza. Nesse sentido, impulsionando a sociedade para uma mudança de paradigma em dois níveis: no nível social, permitindo a consolidação da participação popular na decisão de assuntos de caráter ambiental; e, no nível ambiental, consolidando uma atuação mais solidária e sustentável.¹¹¹

Canotilho ao falar do Estado Constitucional Ecológico e da Democracia Sustentada afirma serem necessários três requisitos que permitem falar em um Estado de Direito Ambiental e Ecológico. O primeiro requisito é que haja uma concepção integrada ou integrativa do meio ambiente. O meio ambiente deve ser compreendido de forma holística¹¹² e não reducionista aos bens ambientais naturais. O meio ambiente deve ser compreendido como o “conjunto dos sistemas físicos, químicos, biológicos e as suas relações, e dos factores econômicos, sociais e culturais com efeito directo ou indirecto, mediato ou imediato, sobre os seres vivos e

¹⁰⁹ Também chamada de “equidade intergeracional” e “solidariedade entre gerações”, trata-se de um conjunto de preocupações éticas e jurídicas contemporâneas, conforme bem retratado na obra *Theory of Intergenerational Justice*, Reprint edition. London: Routledge, 2014, p. 256, de Joerg Tremmel, onde o mesmo se utiliza das expressões “intergenerational justice”, “generational justice” e “intergenerational equity” como equivalentes para designar “justiça entre gerações”.

¹¹⁰ FERREIRA, Helene Sivini. **Desvendando os organismos transgênicos**: as interferências da sociedade de risco no Estado de Direito Ambiental Brasileiro. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2010. p. 160

¹¹¹ ARMADA, Charles Alexandre Souza Armada; SILVA, Carlos Roberto da. **O Estado Socioambiental de Direito**. In: DANTAS, Marcelo Buzaglo; SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; PILAU SOBRINHO, Liton Lanes. (Org.). **Transnacionalidade, direito ambiental e sustentabilidade**: contribuições para a discussão na sociedade hipercomplexa. Passo Fundo: Ed. Universidade de Passo Fundo, 2014.

¹¹² O novo paradigma é a visão holística ou ecológica do mundo, a qual “concebe o mundo como um todo integrado, e não como uma coleção de partes dissociadas”. Esta percepção “reconhece a interdependência fundamental de todos os fenômenos, e o fato de que, enquanto indivíduos e sociedades, estamos todos encaixados nos processos cíclicos da natureza (e, em última análise, somos dependentes desses processos)”. CAPRA, Fritjof. **A teia da vida**: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. São Paulo: Cultrix, 2004. p. 25

a qualidade de vida do homem”¹¹³. Adotando-se esta concepção sistemática do meio ambiente, os instrumentos jurídicos devem ser adaptados de forma a englobar todo o meio ambiente, passando de uma visão monotemática a uma compreensão multitemática.

Em segundo lugar, Canotilho aduz que deve haver uma institucionalização dos deveres fundamentais ecológicos. Esta institucionalização não precisa necessariamente ser feita através de positivação constitucional, pois o dever de proteger o meio ambiente se fundamenta na noção de responsabilidade-projeto ou responsabilidade-conduta, cujo pressuposto é um imperativo categórico ambiental nos seguintes termos: “age de forma a que os resultados da tua acção que usufrui dos bens ambientais não sejam destruidores destes bens por parte de outras pessoas da tua ou das gerações futuras”¹¹⁴.

Por último, estabelece que deve haver um agir integrativo da administração na proteção do meio ambiente, sendo que o Estado não deve agir só, de modo que é essencial a participação da sociedade civil na defesa do meio ambiente.¹¹⁵ Segundo ele, “O Estado de Direito, hoje, só é Estado de Direito se for um Estado protector do ambiente e garantidor do direito ao ambiente”.¹¹⁶

Após discorrer acerca do que constitui um Estado de Direito Socioambiental, passa-se a analisar o *caput* do art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil que dispõe: “*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*

¹¹³CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada**. In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato; BORATTI, Larissa Verri. (orgs.) **Estado de Direito Ambiental: tendências**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010. p. 36

¹¹⁴CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada**. In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato; BORATTI, Larissa Verri. (orgs.) **Estado de Direito Ambiental: tendências**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010. p. 36

¹¹⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada**. In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato; BORATTI, Larissa Verri. (orgs.) **Estado de Direito Ambiental: tendências**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010. p. 36

¹¹⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional Ambiental Português: tentativa de compreensão de 30 anos das gerações ambientais no direito constitucional português**. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (orgs.) **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 25

defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”¹¹⁷ Da leitura deste dispositivo nota-se que adotou-se tanto a dimensão subjetiva do direito ao meio ambiente que é o direito, quanto a sua dimensão objetiva que se traduz no dever. Esta formulação subjetiva-objetiva é moderna e “harmoniza duas dimensões necessariamente complementares”.¹¹⁸

Além disso, são facilmente vislumbrados no dispositivo em apreço os requisitos elencados por Canotilho conformadores de um Estado Constitucional Ecológico. Pois bem, ao não limitar o meio ambiente a alguns de seus componentes pode-se dizer que a Constituição brasileira adotou uma concepção integrada ou integrativa do meio ambiente, ampliando o alcance da norma constitucional. Ainda, quando a Constituição determina que é dever do Poder Público e da coletividade proteger o meio ambiente está-se claramente diante do agir integrativo enunciado por Canotilho, com responsabilidades compartilhadas e incentivando a cidadania ambiental e a democracia participativa. Assim, pode-se concluir que o conteúdo do *caput* do art. 225 da Constituição Federal preenche as exigências de um Estado de Direito Socioambiental, devendo ser um de seus fins primordiais a tutela do meio ambiente saudável.¹¹⁹

Além destas reflexões, não se pode deixar de considerar que a dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito Brasileiro, prevista no art. 1º, III da Constituição brasileira, possui uma dimensão ecológica ou socioambiental como enuncia Ingo Sarlet. A noção de dignidade da pessoa humana se origina da formulação de Kant de que “o ser humano não pode ser empregado como simples meio (ou seja, objeto) para a satisfação de qualquer vontade alheia, mas sempre deve ser tomado como fim em si mesmo (ou seja,

¹¹⁷ BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 20.10.15

¹¹⁸ LEITE, José Rubens Morato FERREIRA, Helene Sivini. **Tendências e perspectivas do Estado de Direito Ambiental no Brasil**. In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato; BORATTI, Larissa Verri. (orgs.) **Estado de Direito Ambiental: tendências**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010. p. 20

¹¹⁹ LEITE, José Rubens Morato FERREIRA, Helene Sivini. **Tendências e perspectivas do Estado de Direito Ambiental no Brasil**. In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato; BORATTI, Larissa Verri. (orgs.) **Estado de Direito Ambiental: tendências**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010. p. 20-26

sujeito) em qualquer relação”¹²⁰. Segundo Sarlet, a dignidade da pessoa humana pode ser compreendida como

A qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos, mediante o devido respeito aos demais seres que integram a rede da vida.¹²¹

Pois bem, definida a dignidade da pessoa humana, cabe aqui fazer uma análise integrativa e multidimensional deste princípio jurídico de modo a compreender uma dimensão ecológica ou socioambiental, que não se restringe ao seu aspecto físico ou biológico, mas engloba o bem-estar e a qualidade de vida como um todo, assegurando um padrão de qualidade e segurança ambiental.¹²² Sarlet aduz que “hoje também os direitos de solidariedade, como é o caso especialmente do direito a viver em um ambiente sadio, equilibrado e seguro, passaram a conformar o seu conteúdo, ampliando o seu âmbito de proteção”¹²³.

Apesar dos fundamentos constitucionais ora analisados “o Estado de Direito do Ambiente é uma construção teórica que se projeta no mundo real ainda como devir”.¹²⁴ Trata-se de um modelo, que apesar de seu caráter abstrato, tem importância como paradigma para compreender melhor a crise ambiental na sociedade de risco. É uma utopia, mas uma utopia necessária, pois traz esperança e

¹²⁰SARLET, Ingo Wolfgang. FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental: estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a Proteção do Ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 57

¹²¹SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 70

¹²²SARLET, Ingo Wolfgang. FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental: estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a Proteção do Ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 60

¹²³SARLET, Ingo Wolfgang. FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental: estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a Proteção do Ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 60/61

¹²⁴LEITE, José Rubens Morato. **Sociedade de risco e Estado**. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (orgs.) **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 169

alternativas para visualizar um futuro em que os riscos são gerenciados em uma sociedade reflexiva e participativa.¹²⁵

De acordo com LEAL (2006), a diferença essencial entre o Estado Liberal e o Estado Democrático não se encontra em sua origem, uma vez que ambos pautam o seu desenvolvimento na figura da lei e na submissão do poder ao Direito, mas sim em como essa vinculação é operacionalizada, uma vez que no Estado Liberal prevalece o domínio dos procedimentos (aspecto formal) sobre os aspectos materiais (conteúdo), sendo a manutenção da ordem estabelecida a sua consequência, ao passo que, no Estado Democrático, predomina um caráter teleológico, que coloca o Direito a serviço da transformação da sociedade no sentido de uma real igualdade, não só jurídica, mas também fática.¹²⁶

Por conta do fracasso do Estado Liberal e a opressão exercida sobre a classe trabalhadora, começa-se a questionar o que seria necessário para que o homem possa ter uma vida digna, seja pela disposição de alimentação, vestuário, habitação, higiene, emprego, transporte, educação, recreação e previdência. Porém, o acesso a esses recursos não é acessível a todos, seja por conta da falta de condições econômicas ou das oportunidades surgidas durante a vida, sendo assim, surge a necessidade do Estado oferecer aos chamados hipossuficientes ou economicamente mais fracos, condições básicas de vida, visando o equilíbrio social.¹²⁷

Uma das formas encontradas pelo estado para intervir nas questões sociais é através das Políticas Públicas, onde se busca evitar que as demandas sociais sejam politizadas e se transformem em lutas políticas, capazes de fragilizar a sua ordem social e política. Neste caso, criam-se políticas sociais a fim de minimizar os conflitos presente em uma sociedade que seja dividida entre capital e trabalho, para o oferecimento de condições dignas sociais através do excesso arrecadado sem que isso interfira no Estado capitalista.

¹²⁵ FERREIRA, Heline Sivini. **Desvendando os organismos transgênicos: as interferências da sociedade de risco no Estado de Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2010. p. 160

¹²⁶ LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **Estado de Direito**. In BARRETO, Vicente de Paulo (Coord.). **Dicionário de filosofia do direito**. São Leopoldo: Unisinos, 2006. p.290

¹²⁷ CESARINO JÚNIOR, Antônio Ferreira. **Direito social brasileiro**. 5. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1963, p. 52, 57-58

Contudo, temos que a crise econômica e social sofre grande revés após a ocorrência da Primeira Guerra Mundial, uma vez que esta proporcionou total desgaste do modelo liberal clássico de Estado o que fundou as bases para a criação de um Estado Social, baseado no reconhecimento dos direitos sociais, pois “O problema social que, até então, permanecera envolto na penumbra, se caracterizou devidamente, requerendo solução. Era preciso que além da igualdade jurídica se estendesse a igualdade econômica”.¹²⁸

E lembrando Lenio Streck, destaca-se breve explicação sobre a transição entre o Estado Liberal e o Social, onde ressalta que o “Estado negativo - com um intervencionismo zero - nunca foi experimentado”¹²⁹, já que desde a origem do Estado houve em maior ou menor grau uma atuação estatal, contudo, algum nível de intervencionismo sempre existiu, até mesmo porque se inexistisse haveria a própria supressão do Estado como ente artificial que deve atender aos ditames estabelecidos pelo contrato social, ou seja a simples existência do Estado já significa algum grau de intervenção, de modo que o grau zero de intervenção é meramente ideal e não foi atingido no Estado Liberal, que realizava intervenção, ainda que de forma restrita.

1.5.2. A Sustentabilidade como Direito Fundamental¹³⁰

A partir da década de 70 começa a se esboçar uma consciência ecológica planetária.¹³¹ Isso se dá em razão dos desequilíbrios ecológicos que restam evidentes, enunciando uma verdadeira crise ecológica, bem descrita por François Ost:

¹²⁸ RUSSOMANO, Rosah. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1972, p. 222

¹²⁹ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014. p. 68.

¹³⁰ Item adaptado de partes do artigo: FARIA, Daniela Lopes de. ITO, Christian Norimitsu. BODNAR, Zenildo. **A avaliação ambiental estratégica transfronteiriça como concretização da sustentabilidade na sociedade transnacional**. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.11, n.2, 2º quadrimestre de 2016. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

¹³¹ MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. **Terra-Pátria**. Porto Alegre: Sulina, 2005. p. 36.

é que o balanço da saúde do planeta revela-se de tal modo catastrófico, que não é mais possível esconder o facto à população. De todos os lados aparecem os sintomas da maleita: sintoma de febrilidade pelo aquecimento do clima, na sequência do aumento vertiginoso da produção de gases com efeito estufa, como o famoso CO₂, síndrome de imunodeficiência da atmosfera, atacada pelos CFC e outros compostos clorados, doenças cutâneas sob a forma de desflorestação e desertificação, empobrecimento genético devido à redução vertiginosa da biodiversidade, envenenamento do ar, da água e da terra pelos resíduos tóxicos, e sufocação sob as montanhas de lixo... A que se juntam os sintomas mais físicos, vivamente sentidos pelas populações e afectando o quadro de vida, como o aumento dos danos acústicos, o desfeamento das cidades sacrificadas aos automóveis e às promoções imobiliárias, a uniformização das culturas e a banalização das paisagens.¹³²

O modo de produção capitalista, que tem como objetivo a busca desenfreada pelo lucro, desconsidera a capacidade dos sistemas naturais se recuperarem das degradações sofridas (resiliência)¹³³. O capitalismo globalizado aumentou a pobreza e a desigualdade social e exclui populações ou territórios que não tem interesse para procura de rendimentos financeiros, tornando-os irrelevantes do ponto de vista econômico. O custo ambiental também é ignorado na economia globalizada, prejudicando o ecossistema de tal modo e intensidade que logo o dano se tornará irreversível. As empresas multinacionais deslocam suas fábricas poluidoras para o hemisfério sul, e o resultado disto é que, nas palavras de Vandana Shiva: “os recursos vão dos pobres para os ricos enquanto a poluição vai dos ricos para os pobres”¹³⁴. Conforme Capra, “A destruição ambiental não é somente um efeito colateral, mas um elemento essencial da concepção do capitalismo global”.¹³⁵

A Gaia encontra-se em agonia, e ela responde a estes ataques com as catástrofes cada vez mais crescentes (furacões, tsunamis, erupções de vulcões, enchentes, deslizamentos, etc.), com o aquecimento global e as mudanças

¹³² OST, François. **A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do Direito**. Lisboa: Instituto Piaget, 1997. p. 121/122

¹³³ VEIGA, José Eli da. **A emergência socioambiental**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2007. p. 84

¹³⁴ SHIVA, Vandana *apud* CAPRA, Fritjof. **As conexões ocultas: ciência para uma vida sustentável**. São Paulo: Cultrix, 2005. p. 158

¹³⁵ CAPRA, Fritjof. **As conexões ocultas: ciência para uma vida sustentável**. São Paulo: Cultrix, 2005. p. 159

climáticas abruptas.¹³⁶

Durante o século XX surgem diversos problemas de alcance global, os mais evidentes, denominados problemas de primeira evidência, são o desregramento econômico mundial e a crise ecológica. Nos anos 80 houve um período de multiplicação das degradações do meio ambiente, como os acidentes nucleares de Chernobyl e Three Mile Island. Os problemas gerais nos países industrializados são: contaminação das águas, envenenamento dos solos devido ao uso excessivo de agrotóxicos, urbanização de áreas frágeis, como as encostas, chuvas ácidas, depósitos de dejetos tóxicos. Por sua vez, nos países não industrializados sofre-se de desertificação, desmatamento, erosão, inundações. Todavia há problemas que atingem a todos, como a emissão de CO₂, que agrava o efeito estufa, a destruição da camada de ozônio e o decréscimo da diversidade biológica.

As diferentes crises se inter-relacionam, não sendo possível destacar um problema principal. Os problemas de nossa época estão interligados, são interdependentes, devem ser vistos de maneira sistêmica e não isolada. Há uma crise de percepção, pois as instituições sociais têm visões obsoletas da realidade, e estamos no início de uma grande mudança de paradigma, sem a qual não conseguiremos garantir nossa sobrevivência no planeta. O desafio do nosso tempo é criar comunidades sustentáveis, de modo a garantir as perspectivas das gerações futuras.¹³⁷

O planeta está em um estado de agonia, “um estado trágico e incerto em que os sintomas de morte e de nascimento lutam e se confundem. Um passado morto não morre, um futuro nascente não consegue nascer”.¹³⁸ Há uma luta entre as forças de integração e desintegração que se situa em cada indivíduo, não somente entre sociedades, “é também uma luta entre esperança coletiva de sobrevivência e

¹³⁶ HARDING, Stephan. **Terra viva: ciência, intuição e a evolução de Gaia – para uma nova compreensão da vida em nosso planeta**. São Paulo: Cultrix, 2008. p. 225

¹³⁷ CAPRA, Fritjof. **A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. São Paulo: Cultrix, 2004. p. 23/24

¹³⁸ MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. **Terra-Pátria**. Porto Alegre: Sulina, 2005. p. 97

riscos de morte coletivos".¹³⁹ Esta agonia, se houver uma tomada de consciência dela, pode ser o caminho para uma metamorfose geral.

Enrique Leff a este respeito afirma:

A crise ambiental veio questionar a racionalidade e os paradigmas teóricos que impulsionaram e legitimaram o crescimento econômico, negando a natureza. A sustentabilidade ecológica aparece assim como um critério normativo para a reconstrução da ordem econômica, como uma condição para a sobrevivência humana e um suporte para chegar a um desenvolvimento duradouro, questionando as próprias bases da produção.¹⁴⁰

Neste contexto, Surge a noção de desenvolvimento sustentável, que visa conciliar a preservação ambiental com o crescimento econômico.

Como nunca antes na história, o destino comum nos conclama a buscar um novo começo. (...) Isto requer uma mudança na mente e no coração. Requer um novo sentido de interdependência global e de responsabilidade universal. Devemos desenvolver e aplicar com imaginação a visão de um modo de vida sustentável aos níveis local, nacional, regional e global.¹⁴¹

O primeiro documento internacional a definir o desenvolvimento sustentável foi o Relatório Nosso Futuro Comum elaborado em 1987 por Gro Brundland nos seguintes termos "desenvolvimento sustentável é aquele que atende as necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem a suas necessidades e aspirações".¹⁴²

O desenvolvimento sustentável na sua versão clássica é enunciada pelo chamado *triple bottom line*:

transformado por John Elkington em um conceito operacional de sustentabilidade que integrava o social ao ambiental e ao econômico. Esse tripé deveria ter todas as pernas igualmente válidas e interativas. Do contrário, o desenvolvimento não seria sustentável.¹⁴³

¹³⁹ MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. **Terra-Pátria**. Porto Alegre: Sulina, 2005. p. 97

¹⁴⁰ LEFF, Enrique. **Saber Ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. Petrópolis: Vozes, 2011. p. 15

¹⁴¹ **CARTA DA TERRA**. Disponível em: < <https://bit.ly/1CWXHVO> > Acesso em: 04.05.2016

¹⁴² COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). **Nosso futuro comum**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1992.

¹⁴³ ZYLBERSZTAJN, David; LINS, Clarissa. **Sustentabilidade e geração de valor: a transição para o século XXI**. Rio de Janeiro: Elsevier. 2010. p. 6

Neste ponto, Gabriel Ferrer alerta para a diferença entre o conceito de desenvolvimento sustentável e sustentabilidade, esclarecendo que o desenvolvimento, desde o ponto de vista da teoria econômica, veio substituir o defasado paradigma do crescimento, acrescentando considerações pelas condições de vida. Trata-se de desenvolver-se de um modo que seja compatível com a manutenção da capacidade dos sistemas naturais de suportar a existência humana. Contudo, segundo Ferrer, isto é insuficiente, porque, por mais que seja adjetivado pelo termo sustentável, o desenvolvimento segue sendo o paradigma que se propõe.¹⁴⁴

Para Gabriel Ferrer as profundas transformações pelas quais a sociedade atual precisa passar, a imprescindível metamorfose para que o futuro seja viável, precisa, necessariamente, de liberdade para questionar todo o *status quo*, inclusive a inexorabilidade do desenvolvimento.¹⁴⁵

Ferrer define, portanto, sustentabilidade da seguinte forma:

la sostenibilidad es la capacidad de permanecer indefinidamente en el tiempo, lo que aplicado a una sociedad que obedezca a nuestros actuales patrones culturales y civilizatorios supone que, además de adaptarse a la capacidad del entorno natural en la que se desenvuelve, alcance los niveles de justicia social y económica que la dignidad humana exige. Nada impone que ese objetivo deba alcanzarse con el desarrollo ni tampoco nada garantiza que con el desarrollo lo consigamos.¹⁴⁶

Leonardo Boff¹⁴⁷ expõe, em seu livro, várias facetas da sustentabilidade e ao final propõe um novo paradigma ou cosmologia, o qual ele denomina de

¹⁴⁴ FERRER, Gabriel Real. **Sostenibilidad, Transnacionalidad y Transformaciones del Derecho**. In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de (Org.); GARCIA, Denise Schmitt Siqueira (Org.); FERRER, Gabriel Real [et. al]. **Direito ambiental, transnacionalidade e sustentabilidade**. Livro eletrônico. Modo de acesso: World Wide Web: <<http://www.univali.br/ppcj/ebook>> 1. ed. Itajaí : UNIVALI, 2013.

¹⁴⁵ FERRER, Gabriel Real. **Sostenibilidad, Transnacionalidad y Transformaciones del Derecho**. In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de (Org.); GARCIA, Denise Schmitt Siqueira (Org.); FERRER, Gabriel Real [et. al]. **Direito ambiental, transnacionalidade e sustentabilidade**. Livro eletrônico. Modo de acesso: World Wide Web: <<http://www.univali.br/ppcj/ebook>> 1. ed. Itajaí : UNIVALI, 2013.

¹⁴⁶ FERRER, Gabriel Real. **Sostenibilidad, Transnacionalidad y Transformaciones del Derecho**. In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de (Org.); GARCIA, Denise Schmitt Siqueira (Org.); FERRER, Gabriel Real [et. al]. **Direito ambiental, transnacionalidade e sustentabilidade**. Livro eletrônico. Modo de acesso: World Wide Web: <<http://www.univali.br/ppcj/ebook>> 1. ed. Itajaí : UNIVALI, 2013.

¹⁴⁷ BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é, o que não é**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

cosmologia da transformação, defendendo uma concepção integradora ou holística de sustentabilidade, acrescentando facetas éticas e espirituais ao conceito tradicional de sustentabilidade.

Sustentabilidade é toda ação destinada a manter as condições energéticas, informacionais, físico-químicas que sustentam todos os seres, especialmente a Terra viva, a comunidade de vida e a vida humana, visando sua continuidade e ainda atender as necessidades da geração presente e das futuras, de tal forma que o capital natural seja mantido e enriquecido em sua capacidade de regeneração, reprodução e coevolução.¹⁴⁸

Por sua vez, Juarez Freitas parte de uma acepção jurídica do princípio da sustentabilidade dentro do ordenamento jurídico brasileiro, conceituando-o da seguinte forma:

Trata-se do princípio constitucional que determina, independentemente de regulamentação legal, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável, equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar físico, psíquico e espiritual, em consonância homeostática com o bem de todos.¹⁴⁹

Assim como Juarez Freitas, Gabriel Ferrer também destaca que o princípio da solidariedade é o fundamento ético e ao mesmo tempo o princípio jurídico que deve presidir a articulação do Direito da Sustentabilidade.

En términos jurídicos, el derecho de la sostenibilidad deberá articularse como un derecho transnacional cuyo fundamento no trae causa de las soberanías nacionales, sino de la nueva sociedad global. Trae parte de la estructura clásica de los órdenes jurídico, social, económico y ambiental, que son propios de los Estados soberanos, pero desborda claramente ese ámbito. Su vocación es aportar soluciones que sirvan a todos, sin importar donde se encuentren o donde nacieron. Pretende aportar la esperanza de una sociedad futura global y mejor.¹⁵⁰

¹⁴⁸ BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade**: o que é, o que não é. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. p. 107

¹⁴⁹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 40/41

¹⁵⁰ FERRER, Gabriel Real. **Del derecho ambiental al derecho de sostenibilidad**. (no prelo)

A sustentabilidade emerge então como um novo paradigma indutor no Direito, funcionando como um metaprincípio, com vocação de aplicabilidade em escala planetária.¹⁵¹

Desta forma, o direito à sustentabilidade torna-se uma exigência da sociedade em relação ao Estado, firmando-se como importante instrumento de realização social nas formas mais modernas de Estado, e então, alçam ao posto de Direito Fundamental, posto que apresenta as necessárias características de tais direitos:

Os direitos fundamentais são em primeiro lugar pretensões morais justificadas, fundamentadas sobretudo pela teoria da moral e sustentada em valores como a liberdade, a igualdade e a dignidade da pessoa humana; em segundo lugar essa pretensão moral justificada para ser um direito fundamental tem a necessidade de ser positivada como norma constitucional definidora de direitos e ter a sua respectiva garantia; e por último, e aí entraria a questão da inclusão social, esse direito fundamental positivado deve estar de acordo com a realidade social, com a mentalidade social e solidária a favor dos direitos e isso se consegue a partir de vontade política, políticas públicas voltadas para as questões de direitos fundamentais como a efetivação de uma educação voltada para os valores da cidadania e do preparo do cidadão para uma mentalidade favorável aos direitos.¹⁵²

Sendo assim, a sustentabilidade deve ser compreendida tal como salienta Juarez de Freitas¹⁵³, sendo “valor e princípio constitucional”, reforçada no texto da Carta Magna de 1988, que concede ao desenvolvimento sustentável, natureza jurídica de denotável princípio constitucional.

1.5.3. As Dimensões da Sustentabilidade

Tal como já ressaltado por Elkington¹⁵⁴, a sustentabilidade pode ser

¹⁵¹ BODNAR, Zenildo; CRUZ, Paulo Márcio. **Globalização, Transnacionalidade e Sustentabilidade**. Livro eletrônico. Modo de acesso: World Wide Web: <<http://www.univali.br/ppcj/ebook>> 1. ed. Itajaí: UNIVALI, 2012. p. 52

¹⁵² GARCIA, Marcos Leite. **Direitos Fundamentais e Sustentabilidade: direito à saúde e a questão da qualidade da água para consumo humano**. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=c2ae5cb2426d96ed>>. Acesso em 25/12/2018, p. 05.

¹⁵³ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 117/121.

¹⁵⁴ ELKINGTON, John. **Towards the sustainable corporation: win-win-win business strategies for**

entendida como a busca pelo desenvolvimento sob a observância do tripé: ambiental, social e econômico, reforçada também por Canotilho que denomina tal teoria como uma dimensão tridimensional da sustentabilidade¹⁵⁵. Contudo, outros estudiosos têm ampliado a análise, somando aos três fatores já elencados, outros que seriam fundamentais para a correta compreensão do tema.

Assim, Juarez de Freitas afirma que a Sustentabilidade deve ser analisada sob um aspecto pluridimensional, acrescentando às três dimensões já consagradas também a observância às esferas ética e jurídico-política ¹⁵⁶.

Sachs¹⁵⁷, em uma série de artigos e trabalhos apresentados sobre o caminho para o desenvolvimento sustentável, trata as dimensões da sustentabilidade como critérios e eleva para oito as possibilidades de estudo, assim destacando: “**1) Social; 2) Cultural; 3) Ecológica; 4) Ambiental; 5) Territorial; 6) Econômica; 7) Política Nacional; 8) Política Internacional**”.

Outro importante autor no estudo das dimensões da sustentabilidade é o professor Gabriel Ferrer, que adiciona um interessante ingrediente às já conhecidas facetas do *Triple Bottom Line*, e inclui a dimensão tecnológica, pois afirma que através das descobertas científicas já realizadas, todas tiveram importante participação na formação da sociedade atual, e por isso, o homem é quem poderá, através da tecnologia, promover uma verdadeira mudança nos modelos sociais existentes, sempre norteado pela questão ética, fator de sucesso em cada descoberta científica:

A mi juicio, el triángulo que definirá nuestro futuro es el formado por el medio ambiente, la sociedad y la técnica. De hecho, la técnica de la que dispongamos es la que marcará las acciones que podamos poner en marcha para corregir, si es que llegamos a tiempo, el rumbo actual decididamente abocado a la catástrofe. Y la técnica, también, define y ha definido nuestros modelos sociales. La rueda, las técnicas de navegación, el acero, la máquina de vapor, la

sustainable development. California Management Review, 1994. p. 90-100.

¹⁵⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional.** Revista de Estudos Politécnicos Polytechnical Studies Review. Vol. VIII, nº 13, 2010, p. 07/08.

¹⁵⁶ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro.** Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 58-73

¹⁵⁷ SACHS, Ignacy. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável.** Rio de Janeiro. 2002. p. 85-89.

electricidad, el automóvil o la televisión han definido y conformado nuestras estructuras sociales. Internet, las nanotecnologías y lo que está por llegar, también lo harán. La sociedad del futuro será lo que a través de la ingeniería social seamos capaces de construir institucionalmente y lo que la ciencia y la técnica permitan o impongan. En todo caso, lo que también es evidente es que precisamos urgentemente de un rearme ético capaz de orientar estos procesos hacia un auténtico progreso civilizatorio basado en valores positivos. La ciencia, sumada al egoísmo a ultranza, lo que genera es barbarie.

Como visto, todos os cientistas jurídicos citados concordam que a sustentabilidade se fundamenta sobre “múltiplas dimensões”, sejam em 3, 5 ou até mesmo 8 dimensões, pois para o seu alcance deve sistematizar normas que protejam o ambiente para além da ciência jurídica e em escala planetária, tal como afirmam Cruz e Soares¹⁵⁸:

a sustentabilidade deve ser construída a partir de múltiplas dimensões que incluam as variáveis ecológica, social, econômica e tecnológica, tendo como base forte o meio ambiente. Na perspectiva jurídica, todas estas dimensões apresentam identificação com a base de vários direitos fundamentais, aí incluídos o meio ambiente, desenvolvimento sustentável, direitos prestacionais sociais, dentre outros, cada qual com as suas peculiaridades e riscos. Pela importância e centralidade na ordem política atual, é possível afirmar assim que a sustentabilidade pode ser compreendida como impulsionadora do processo de consolidação de uma nova base axiológica ao Direito.

No entanto, é importante que no estudo destas dimensões sejam as mesmas interpretada de forma sistêmica ou holística, já que ao analisa-las de forma individual, pode-se perder o real propósito da Sustentabilidade. Na realidade, tal afirmação decorre já do fim do século XX, onde as ciências vivenciaram uma passagem da visão cartesiana para uma visão holística de mundo. A chamada passagem para o paradigma holístico ampliou a importância da chamada visão sistêmica, que é, obviamente, a necessária abordagem que se deve fazer em

¹⁵⁸ SOARES, Josemar Sidnei; CRUZ, Paulo Márcio. **Critério Ético e Sustentabilidade na Sociedade Pós-Moderna: Impactos nas Dimensões Econômicas, Transnacionais e Jurídicas**. Novos Estudos Jurídicos, [S.l.], v. 17, n. 3, p. 401-418, dez. 2012. ISSN 2175-0491. Disponível em: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/4208>>. Acesso em: 25 dez. 2018. doi:<http://dx.doi.org/10.14210/nej.v17n3.p401-418>.

relação às dimensões da sustentabilidade.¹⁵⁹

Freitas traduz muito bem a importância de se realizar uma interpretação mútua e entrelaçada entre as dimensões, onde afirma que “Tais dimensões (ética, jurídico-política, ambiental, social e econômica) se entrelaçam e se constituem mutuamente, numa dialética da sustentabilidade, que não pode, sob pena de irremediável prejuízo ser rompida”.¹⁶⁰

Leonardo Boff expõe em seu livro várias faces da sustentabilidade e ao final propõe um novo paradigma ou cosmologia, o qual ele denomina de cosmologia da transformação, defendendo uma concepção integradora ou holística de sustentabilidade, acrescentando facetas éticas e espirituais ao conceito tradicional de sustentabilidade.¹⁶¹

A Organização das Nações Unidas - ONU, definiu por meio do documento denominado Agenda 2030, os temas dos dezessete Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, estabelecendo sua análise sobre a ótica de quatro dimensões do desenvolvimento sustentável, quais sejam: social, econômica, ambiental e institucional. Não se pode analisar os Objetivos definidos de forma isolada uns dos outros, já que todos possuem interrelação, e estão intrinsecamente relacionados ao princípio da indivisibilidade dos direitos humanos, que concebe a ideia de que nenhum direito humano pode ser integralmente implementado sem que os outros direitos também o sejam. A figura a seguir contempla os 17 objetivos definidos pela ONU.

¹⁵⁹ ROHDE, Geraldo Mário. **Mudanças de paradigma e desenvolvimento sustentado**. In CAVALCANTI, Clovis (org.) *Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável*. São Paulo: Cortez; Recife – PE: Fundação Joaquim Nabuco, 1995. p. 252.

¹⁶⁰ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2ª edição. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p.133-134.

¹⁶¹ BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é – o que não é**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012, p. 152.

Figura 01: Objetivos do Desenvolvimento Sustentável



Fonte: Organização das Nações Unidas¹⁶² – ONU (2019)

Pois bem, certo de que a sustentabilidade possui múltiplas dimensões e que as mesmas devem ser analisadas de forma sistêmica, sob pena de incorrer em prejuízo conceitual, cabe na presente tese a definição de qual metodologia seguir para o estudo da presente pesquisa. Neste caso, o pesquisador opta por adotar a proposta de Sachs, alinhado à condição inovadora de Ferrer quanto à inclusão da dimensão tecnológica, a fim de encontrar uma solução aos problemas enfrentados pela sustentabilidade. Passa-se assim a discorrer sobre as dimensões propostas dentro da linha adotada pelos pesquisadores e cientistas jurídicos adotados nesta pesquisa.

1.5.3.1. A Dimensão Social da Sustentabilidade

Inicialmente, cumpre estabelecer que a base teórica para a dimensão social da sustentabilidade está contextualizada nas conferências mundiais sobre o meio ambiente, onde se averiguou que a pobreza é, senão a principal, uma das

¹⁶² Imagem disponível em: < <https://bit.ly/2FCLppf>>. Acesso em: 07/02/2019.

causas para os grandes desastres da humanidade, uma vez que o homem, ao não garantir o mínimo existencial para uma vida digna, acaba por depredar o meio ambiente.¹⁶³

Assim como na proposta utilizada por Elkington, esta dimensão está focada em encontrar o equilíbrio social. E na visão de Sachs¹⁶⁴, tal objetivo poderia ser alcançado mediante a distribuição de renda justa, o emprego pleno e/ou autônomo com qualidade de vida decente e a igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais.

Conforme Garcia e Garcia:

A dimensão social consiste no aspecto social relacionado às qualidades dos seres humanos, sendo também conhecida como capital humano. Ela está baseada num processo de melhoria na qualidade de vida da sociedade através da redução das discrepâncias entre a opulência e a miséria com o nivelamento do padrão de renda, o acesso à educação, à moradia, à alimentação. Estando, então, intimamente ligada à garantia dos Direitos Sociais previstos no artigo 6º da Carta Política Nacional, e da Dignidade da Pessoa Humana, princípio basilar da República Federativa do Brasil.¹⁶⁵

Assim, o equilíbrio social é garantia de acesso aos Direitos Sociais assegurados pelo Estado, através da redução da pobreza e de uma justa distribuição de renda, sendo uma preocupação intrínseca à organização interna de cada sociedade humana e compartilhada entre as nações tornando-se cada vez mais interdependentes.

Para atingir a sustentabilidade social, é necessário fundamentalmente: que se erradique a pobreza; que se acabe com a fome, assegurando segurança alimentar e melhoramento da nutrição; que pessoas de todas as idades (de crianças a idosos) sejam beneficiadas com uma vida saudável e com acesso aos serviços básicos que devem ser prestados pelos Estados; que as mulheres e as meninas alcancem a igualdade entre os sexos, no acesso ao

¹⁶³ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GARCIA, Heloise Siqueira. **Dimensão social do princípio da sustentabilidade: Uma análise do mínimo existencial ecológico**. In. SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de; GARCIA, Heloise Siqueira. (orgs.). **Lineamentos sobre sustentabilidade segundo Gabriel Real Ferrer**. Dados eletrônicos. Itajaí: UNIVALI, 2014, p. 53.

¹⁶⁴ SACHS, Ignacy. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro. 2002. p. 85.

¹⁶⁵ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GARCIA, Heloise Siqueira. **Dimensão social do princípio da sustentabilidade: Uma análise do mínimo existencial ecológico**. In. SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de; GARCIA, Heloise Siqueira. (orgs.). **Lineamentos sobre sustentabilidade segundo Gabriel Real Ferrer**. Dados eletrônicos. Itajaí: UNIVALI, 2014, p. 44-45.

trabalho e em todas oportunidades que surjam, e autonomia na tomada de decisões sobre qualquer aspecto de suas vidas; que seja reduzida a desigualdade dentro e entre os países; que aqueles atingidos pela extrema pobreza recebam auxílio do Estado até que estejam em condições de se autossustentarem.¹⁶⁶

Juarez Freitas compartilha do mesmo entendimento e ensina como a dimensão social tem estreita relação com o oferecimento de serviços públicos:

Dimensão social, no sentido de que não se pode admitir um modelo excludente, pois de nada serve cogitar da sobrevivência de poucos ou do estilo oligárquico relapso e indiferente, que nega a conexão de todos os seres e a ligação de tudo e, desse modo, a própria natureza imaterial do desenvolvimento (...) na dimensão social da sustentabilidade, avultam os direitos fundamentais sociais, com os correspondentes programas relacionados à saúde, à educação e à segurança (serviços públicos por excelência), que precisam obrigatoriamente ser universalizados com eficiência e eficácia, sob pena de o modelo de gestão (pública e privada) ser autofágico, ou seja, insustentável.¹⁶⁷

Em Cruz e Bodnar, entende-se a relevância da dimensão social para a sustentabilidade:

Um dos objetivos mais importantes de qualquer projeto de futuro com sustentabilidade é a busca constante pela melhoria das condições sociais das populações mais fragilizadas socialmente. Isso porque os problemas sociais e ambientais estão necessariamente interligados e somente será possível tutelar adequadamente o meio ambiente com a melhora das condições gerais destas populações.¹⁶⁸

Para Fensterseifer, “faz sentido colocar a necessidade de repensar o pacto social, em vista de contemplar o novo papel que o Estado e a sociedade desempenham no âmbito do Estado Socioambiental de Direito”.¹⁶⁹

O desafio, portanto é fazer com que a sociedade alcance um patamar

¹⁶⁶ DIAS, Reinaldo. **Sustentabilidade : origem e fundamentos; educação e governança global; modelo de desenvolvimento**. São Paulo. Atlas, 2015, p. 38.

¹⁶⁷ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2ª edição. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 55.

¹⁶⁸ CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade** [recurso eletrônico] / Paulo Márcio Cruz, Zenildo Bodnar ; participação especial Gabriel Real Ferrer; org. e rev. Lucas de Melo Prado. - Dados eletrônicos. - Itajaí : UNIVALI, 2012, p. 50. ISBN 978-85-7696-094-2 (e-book). Disponível em: <<http://www.univali.br/ppcj/ebook>>. Acesso em: 08.01.2019.

¹⁶⁹ FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos Fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2008, p. 111

social equilibrado e justo, a fim de que todos os membros desta comunidade possam ter acesso digno aos serviços públicos oferecidos, pois somente através da melhora da qualidade de vida da sociedade é que se poderá reduzir as discrepâncias entre a opulência e a miséria, a fim de garantir o mínimo de dignidade aos seres humanos e acesso aos direitos sociais e um futuro Sustentável.¹⁷⁰

1.5.3.2. A Dimensão Cultural da Sustentabilidade

A dimensão cultural é condição premente na evolução dos povos, afinal, cada sociedade construiu sua própria história, desenvolveu seus próprios valores e suas próprias experiências de convivência social, o que, juntas caracterizam a diversidade dos povos, uma vez que a cultura é inerente ao ser humano que vive em comunidade.¹⁷¹

Desta forma, temos a Dimensão Cultural como um dos fatores de mais complexa concretização, pois pretende encontrar soluções locais, adaptadas a cada cultura e ecossistema, com o fito de alterar os modos de vida da sociedade, transformando a maneira de pensar e agir, visando despertar a consciência ambiental, para que ocorra uma diminuição no consumo de produtos causadores de impactos ambientais.¹⁷²

Conforme Sachs, o alcance da Dimensão Cultural deve ser executado mediante a busca das raízes endógenas presentes nos padrões de modernização e sistemas rurais integrados de produção (equilíbrio entre respeito à tradição e inovação), por meio da capacidade de sublimar processos de mudança no seio da continuidade cultural, com o propósito de ressignificação do conceito de

¹⁷⁰ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GARCIA, Heloíse Siqueira. **Dimensão social do princípio da sustentabilidade: Uma análise do mínimo existencial ecológico**. In. SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; GARCIA, Heloíse Siqueira. (orgs.). Lineamentos sobre sustentabilidade segundo Gabriel Real Ferrer. Dados eletrônicos. Itajaí: UNIVALI, 2014, p. 52-53.

¹⁷¹ HAAS, Ingrid Freire. **A Sustentabilidade Cultural: Perspectivas de desenvolvimento para as relações internacionais**. Periódicos PUC Minas. Disponível em < <https://bit.ly/2HS0INs> >. Acesso em 09/01/2019.

¹⁷² OLIVEIRA, Gilson Batista. **Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento**. Revista FAE v. 05 n. 02, Curitiba, 2002, p. 43.

ecodesenvolvimento em uma plêiade de soluções particulares que respeitem o ecossistema e as particularidades de cada cultura e local das sociedades existentes no mundo.¹⁷³

No entanto, vale destacar que a dimensão cultural foi recentemente inserida nas discussões sobre a evolução do conceito de Sustentabilidade. Através de uma reanálise do *Triple Bottom Line* de Elkington¹⁷⁴, a cultura foi erigida como o quarto pilar do desenvolvimento sustentável por representar condição vital para a ação governamental e a realização de Políticas Públicas uma vez que o desenvolvimento sustentável e o florescimento da cultura são interdependentes.

This new approach addresses the relation between culture and sustainable development through dual means: firstly, the development of the cultural sector itself (i.e. heritage, creativity, cultural industries, crafts, cultural tourism); and secondly, ensuring that culture has its rightful place in all public policies, particularly those related to education, the economy, science, communication, environment, social cohesion and international cooperation.¹⁷⁵

Um bom e claro exemplo de como a Dimensão Cultural serve atualmente para a Sustentabilidade são os avanços alcançados através de novas Constituições no que se refere à proteção ambiental e ao pluralismo cultural e multiétnico, quando estabelecem um modelo garantidor para a sustentabilidade socioambiental. As cartas constitucionais de dois países latino-americanos demonstram uma preocupação pela busca da racionalização de uso dos recursos econômicos e ambientais através da valorização da diversidade cultural e histórica, com o fim de melhorar a qualidade de vida, seriam elas o *buen vivir* ou *sumak kawsay* (Constituição do Equador) e a *suma qamaña* (Constituição da Bolívia)¹⁷⁶.

Sendo uma abordagem holística, é preciso entender a diversidade de elementos a que estão condicionadas as ações humanas que

¹⁷³ SACHS, Ignacy. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro. 2002. p. 85.

¹⁷⁴ ELKINGTON, John. **Towards the sustainable corporation: win-win-win business strategies for sustainable development**. California Management Review, 1994. p. 90-100.

¹⁷⁵ HAWKES, J. **Culture as a fourth pillar of sustainability**. Common ground, Melbourne, 2005, p. 06.

¹⁷⁶ MELO, Milena Petters. **O patrimônio comum do constitucionalismo contemporâneo e a virada biocêntrica do “novo” constitucionalismo latino-americano**. Revista NEJ – Eletrônica. Vol. 18 - n. 1 - jan-abr 2013, p. 74-84.

proporcionam o Buen Vivir, assim como o conhecimento, os códigos de conduta ética e espiritual na relação com o meio ambiente, os valores humanos, a visão do futuro, entre outros. O Buen Vivir, em suma, constitui uma categoria central da filosofia de vida das sociedades indígenas. Trata-se de uma categoria em constante construção e reprodução.¹⁷⁷

Leff destaca que, para se buscar a sustentabilidade é necessária a formação de uma nova racionalidade, a qual ele denomina de racionalidade ambiental. Esta somente pode ser alcançada mediante o estabelecimento de quatro esferas, dentre as quais a da racionalidade cultural “constituída por uma diversidade de sistemas de significação, que particularizam os valores gerais da ética ambiental através das identidades étnicas e a integridade interna de cada cultura”.¹⁷⁸

1.5.3.3. A Dimensão Ecológica da Sustentabilidade

Sachs elenca duas dimensões cujos conceitos para alguns autores é coincidente ou similar. A primeira delas é a Dimensão Ecológica da Sustentabilidade, que, conforme o autor está “relacionada à preservação do capital natural na sua produção de recursos renováveis e à limitação do uso dos recursos não renováveis”.¹⁷⁹

Em 1980, em um documento elaborado pela PNUMA, WWF e União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN), denominado de “Estratégia Mundial de Conservação Global” (World Conservation Strategy, WCS, 1980) há menção à dimensão ecológica da sustentabilidade, porém, sem muita relação com a questão econômica. Deste documento pode-se destacar três objetivos principais: a) a manutenção dos processos ecológicos; b) a preservação da diversidade genética; c) a utilização sustentável de recursos.¹⁸⁰

¹⁷⁷ ACOSTA, Alberto. **El Buen Vivir en el camino del post-desarrollo - Una lectura desde la Constitución de Montecristi**, Policy Paper N° 9, Fundación Friedrich Ebert, 2010. Disponível em <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/07671.pdf>>, Acesso em 09/01/2019, p. 201-202.

¹⁷⁸ LEFF, Enrique. **Ecologia, capital e cultura: a territorialização da racionalidade ambiental**, Tradução de Jorge E. Silva. Petrópolis: Vozes, 2009, p. 304

¹⁷⁹ SACHS, Ignacy. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro. 2002. p. 85.

¹⁸⁰ DIAS, Reinaldo. **Sustentabilidade: Origem e Fundamentos; Educação e Governança Global**;

Contudo, a dimensão ecológica deve ser interpretada de maneira sistêmica com todas as demais dimensões, o que envolve assim a sua necessária relação com o aspecto econômico, sendo assim, cabe citar a obra de Nicholas Georgescu-Roegen, intitulada de “The Entropy Law and the Economic Process”, de 1971, a qual representa o principal fundamento da crítica ecológica à economia convencional.¹⁸¹

A partir da obra citada, os economistas ecológicos passam a considerar que os fluxos físicos de energia e de materiais na transformação da matéria, são a essência da economia, sendo assim, o fluxo energético e de materiais unilateral retira do ambiente baixa entropia e devolve, na forma de rejeitos, matéria e energia de alta entropia.¹⁸²

Percebe-se assim que a Dimensão Ecológica possui clara relação com a Dimensão Econômica dos bens ambientais, pois trata destes recursos naturais com o sentido de que são limitados e que possuem valor (capital natural), e ainda, quando mal utilizados ou aproveitados podem representar em um maior nível de degradação.

Podemos também definir a sustentabilidade ecológica como sendo o uso dos recursos naturais a fim de minimizar danos aos sistemas de sustentação da vida; redução dos resíduos tóxicos e da poluição; reciclagem de materiais e energia; conservação; uso de tecnologias limpas e de maior eficiência e a imposição de regras para uma adequada proteção ambiental.¹⁸³

Conforme Leff, a sustentabilidade ecológica seria um método normativo para possibilitar uma reconstrução da sociedade, tanto do ponto de vista econômico como de modo de vida, caso contrário, seria inviável o desenvolvimento durável. Para tanto, ele evidencia a necessária problematização das formas de conhecimento, dos valores sociais e das próprias bases da produção, com o objetivo

Modelo de Desenvolvimento. São Paulo: Atlas, 2015, p. 104.

¹⁸¹ GEORGESCU-ROEGEN, Nicholas. **The Entropy Law and the Economic Process.** Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971.

¹⁸² DALY, Herman. **Beyond Growth: the economics of sustainable development.** Boston: Beacon Press, 1996, p. 253.

¹⁸³ CATALISA. **O Conceito de Sustentabilidade e Desenvolvimento Sustentável.** Disponível em <<https://bit.ly/2Ui8Ux1>> Acesso em 12/01/2019.

de possibilitar uma nova visão do processo civilizatório.¹⁸⁴

1.5.3.4. A Dimensão Ambiental da Sustentabilidade

A Dimensão Ambiental da Sustentabilidade, tem por objetivo afastar a atuação do homem sobre o meio ambiente, como uma forma de respeitar e realçar a capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais, Sachs pretende que em respeito a essa dimensão o homem possa respeitar os ecossistemas naturais, encontrando o equilíbrio entre os ecossistemas a fim de diminuir as possibilidades de desigualdade e injustiça social¹⁸⁵.

Na Dimensão ambiental da Sustentabilidade deve-se promover a proteção do meio ambiente frente à atuação humana, e quanto menor a interferência do homem na natureza, mais se estará protegendo e alcançando a Sustentabilidade ambiental:

la sustentabilidad ecológica se refiere a un cierto equilibrio y mantenimiento de los ecosistemas, la conservación y el mantenimiento de un caudal genético de las especies, que garantice la resiliencia frente a los impactos externos. (...) Así, cuanto más cerca se está de la naturaleza 'intocada' o 'prístina', más ecológicamente sustentable es; cuanto más humanamente modificada esté la naturaleza, menor sustentabilidad ecológica habrá. Al final, a pesar de las diferentes posiciones, la 'medida' es siempre la naturaleza no humana y, por lo tanto, la posición de los 'preservacionistas' que defienden la menor transformación de la naturaleza se constituye en la brújula que orienta.¹⁸⁶

Sendo assim, a Dimensão ambiental da sustentabilidade exige do homem a possibilidade de conceder ao bem natural a oportunidade de refazer-se de todos os anos de depredação e degradação, para que possa sair do estado de agonia em que se encontram suas mais variadas espécies de seres vivos (animais ou vegetais),

¹⁸⁴ LEFF, Enrique. **Saber Ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. Petrópolis: Vozes, 2011. p. 133-134.

¹⁸⁵ SACHS, Ignacy. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro. 2002. p. 86.

¹⁸⁶ FOLADORI, Guillermo. **Avances y límites de la sustentabilidad social. Economía, Sociedad y Territorio**. vol. III, núm. 12, julio-dici, El Colegio Mexiquense, A.C. - Toluca, México, 2002, p. 623-624.

desta feita, deve-se “parar de agredir a natureza em um nível em que ela não mais possa se recuperar, e proporcionar à natureza as condições para que ela volte a fornecer recursos aproveitáveis”.¹⁸⁷

Ferrer leciona que a Dimensão Ambiental é essencial para a Sustentabilidade e para o alcance de uma vida digna:

Nadie puede pensar en que se puede tener calidad de vida y un desarrollo personal adecuado em un entorno natural degradado (...) Com un aire irrespirable, com rios pestilentes, com nuestros campos y montañas arrasados y la fauna desaparecida ¿Quién puede ser feliz?¹⁸⁸

Também cabe destacar que a sustentabilidade ambiental está estritamente relacionada ao Direito Ambiental, tal como ressalta Garcia:

A dimensão ambiental do Princípio da Sustentabilidade diz respeito à importância da proteção do meio ambiente e do Direito Ambiental, tendo como finalidade precípua garantir a sobrevivência do planeta através da preservação e melhora dos elementos físicos e químicos que a fazem possível, considerando sempre o alcance da melhor qualidade de vida do homem na terra.

Por influência da necessária proteção ambiental como importante parte da Sustentabilidade e da formação do Direito Ambiental é que surge como obrigação, tanto para a sociedade como para o Estado, agir conforme os princípios consagrados nesta disciplina jurídica, com especial destaque para os da precaução e prevenção, proibindo a atuação do homem sobre o Meio Ambiente.

A Dimensão ambiental envolve assim a compreensão de que a terra funciona como um sistema vivo e em rede, unindo assim tanto a tese levantada por Lovelock¹⁸⁹, como também por Capra¹⁹⁰, bem traduzida por Rifkin ao explicar a forma mais correta para ser tratada a biosfera:

¹⁸⁷ WOOD, Daniel Ricardo Augusto; SÉLLOS-KNOERR, Viviane Coêlho De. **A terra e o sonho americano: sustentabilidade e suas dimensões**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, v. 5, n. 1, jan./jun. 2014, Curitiba, p. 75-90.

¹⁸⁸ FERRER, Gabriel Real. **Calidad de vida, médio ambiente, sostenibilidad y ciudadanía. Construimos juntos el futuro?** Revista NEJ – Eletrônica, vol. 17, n. 3, 2012, p. 312.

¹⁸⁹ LOVELOCK, James. **Gaia: alerta final**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2010. p. 244.

¹⁸⁹HARDING, Stephan. **Terra viva: ciência, intuição e a evolução de Gaia – para uma nova compreensão da vida em nosso planeta**. São Paulo: Cultrix, 2008. p. 225.

¹⁹⁰ CAPRA, Fritjof. **A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. São Paulo: Cultrix, 2004. p. 25

Está surgiendo una ciencia cuyos principios operativos y asunciones son más compatibles con las fórmulas de pensamiento en red. La vieja ciencia ve la naturaleza como una serie de objetos; la nueva, como una serie de relaciones. Mientras la vieja ciencia se caracterizaba por el desapego, la expropiación, la disección y la reducción, la nueva ciencia se distingue por el compromiso, la renovación, la integración y el holismo. La vieja ciencia estaba comprometida con la idea de hacer de la naturaleza algo productivo; la nueva, con convertirla en sostenible. La vieja ciencia pretendía controlar la naturaleza; la nueva busca establecer una asociación con ella. La vieja ciencia valoraba por encima de todo la autonomía respecto de la naturaleza; la nueva, la participación en ella.¹⁹¹

Em resumo, pode-se afirmar que se trata de um importante critério para o alcance da Sustentabilidade, afinal, a dimensão ambiental exige para compatibilizar os modelos de produção e consumo com o meio natural disponível, a fim de que a base em que se assenta a economia não se desequilibre. É adequar o estilo de vida, de consumo e de produção ao planeta, sem causar-lhe agressões, compreendendo que o homem também faz parte deste ambiente e por isso, deve viver em equilíbrio com todo o ecossistema. Desta forma, é possível garantir que a produção e o consumo respeitarão os ecossistemas permitindo que os mesmos possam manter sua autorreparação ou capacidade de resiliência.¹⁹²

1.5.3.5. A Dimensão Territorial da Sustentabilidade

Importante fator para o alcance da Sustentabilidade, a Dimensão Territorial surge, em especial, para as atividades onde a territorialidade é relevante, como por exemplo, na agricultura ou turismo, e para atender a razões objetivas, econômicas e pragmáticas, conforme explica Theys¹⁹³, e ainda destaca que, considerar a abordagem territorial para o estudo da Sustentabilidade é plenamente justificável, quer seja pela sua objetividade, quer seja por proporcionar uma escala factível de intervenção, uma vez que, mesmo nos casos em que os problemas

¹⁹¹ RIFKIN Jeremy. **La civilización empática. La carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis**. Barcelona: Paidós, 2010. p. 589.

¹⁹² Nascimento, Elimar Pinheiro do. **Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico**. Revista eletrônica Estudos Avançados 26 (74), 2012, p. 55.

¹⁹³ THEYS, J. Préface. In: ZUINDEAU, B. (Ed.). **Développement durable et territoire**. Lille, France: Presse Universitaires Septentrion, 2010. p. 9–12.

apresentem escalas planetárias, como por exemplo no aquecimento global, a origem e os efeitos de tal fenômeno se iniciam conforme as dinâmicas locais, ou seja, no território.

Veja que a sustentabilidade territorial é idêntica à ambiental, somente quanto ao processo, porém, distinta em seu objetivo. De acordo com o subtópico anterior, a dimensão ambiental compreende a capacidade de resiliência do meio natural, consagrando a manutenção do equilíbrio de um ecossistema, já a dimensão territorial, ao contrário, trata das territorialidades, através dos processos sociais que concedem identidade ao território, assim, recebem atenção os processos que garantem a reprodução dessa identidade territorial, sempre em harmonia com o ambiente local.¹⁹⁴

Ainda de acordo com Sachs, a dimensão territorial “refere-se a configurações urbanas e rurais balanceadas (eliminação das inclinações urbanas nas alocações do investimento público), melhoria do ambiente urbano, superação das disparidades inter-regionais e estratégias de desenvolvimento ambientalmente seguras para áreas ecologicamente frágeis”. Prossegue o autor afirmando que a referida dimensão deve promover uma avaliação, onde o foco deve analisar a distribuição espacial das atividades humanas (rurais ou urbanas), dentro de um determinado espaço.¹⁹⁵

As situações específicas dos territórios mostram que há a necessidade da efetiva prática de um planejamento territorial verdadeiramente sustentável, em que a prática dos ensinamentos da conservação dos ecossistemas é relevante na busca pelo desenvolvimento endógeno, pois, o manejo dos processos ecológicos aponta para uma nova lógica de desenvolvimento ambientalmente sustentável com geração de trabalho e distribuição de renda, mediante um crescimento econômico com proteção dos ecossistemas, analisados a partir de sua dinâmica ambiental.¹⁹⁶

Sachs exemplifica o problema da dimensão territorial da sustentabilidade discorrendo que a organização do espaço deve considerar as premissas que se

¹⁹⁴ FLORES, Shana Sabbado. **Desenvolvimento territorial sustentável a partir dos territórios do vinho: o caso dos “vinhos da campanha**. Porto Alegre: UFRGS/PPGEA, 2011, p. 117-118.”

¹⁹⁵ SACHS, Ignacy. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro. 2002. p. 86.

¹⁹⁶ SAMPAIO, Renata Maria de Almeida; MELO E SOUZA, Rosemeri. **A concepção de Sustentabilidade e Desenvolvimento a partir do Território**. GEOTemas, Pau dos Ferros, Rio Grande do Norte, Brasil, v.5, n.2, p.67-76, jul./dez., 2015, p. 72-73.

entrelaçam em uma rede natural e duradoura, visando recuperar a qualidade de vida, a biodiversidade e a escala humana em cada um de seus fragmentos. Para tanto, a fim de promover o bem-estar nas cidades, por exemplo, deve o Estado, descentralizar ou desconcentrar a ocupação intensa presente no solo urbano, evitando-se o inchaço dos grandes centros urbanos e de suas periferias insustentáveis.¹⁹⁷

Portanto, o Estado ao buscar a promoção da dimensão territorial da sustentabilidade, deve encontrar a relação equilibrada entre o desenvolvimento (econômico, social, ambiental, etc) e a utilização do território. Trata-se assim, de “(...) uma tomada de consciência dos limites da capacidade do Estado central de ordenar e planejar de maneira adequada o território”. É assim, o “resultado da confrontação dos espaços individuais dos atores nas suas dimensões econômicas, socioculturais e ambientais”.¹⁹⁸

Sendo assim, ao se avaliar a dimensão territorial, deve-se realizar uma análise do espaço geográfico em relação ao convívio coletivo dos atores sociais envolvidos, ou seja, da reconstrução da territorialidade desses sujeitos sociais com seu espaço, a fim de se apurar os resultados produzidos socialmente na interrelação comunidades e ambiente, evidenciando a vinculação entre relações de vida e a dinâmica ambiental das atividades produtivas.¹⁹⁹

1.5.3.6. A Dimensão Econômica da Sustentabilidade

Destacado como um dos três eixos da Sustentabilidade por Elkington²⁰⁰, a Dimensão Econômica da Sustentabilidade tem por objetivo a garantia do desenvolvimento da economia com a geração de uma melhor qualidade de vida à

¹⁹⁷SACHS, Ignacy. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro. 2002. p. 71-73.

¹⁹⁸CAZELLA, Ademir; CARRIÈRE, Jean-Paul. **Abordagem introdutória ao conceito de desenvolvimento territorial**. In: Desenvolvimento territorial sustentável: conceitos, experiências e desafios teóricos metodológicos. Revista Eisforia, ano 4, v. 4. Dez. 2006. Florianópolis, p.25-26.

¹⁹⁹MELO E SOUZA, Rosemeri. **Redes de monitoramento socioambiental e tramas da sustentabilidade**. São Paulo: Annablume, 2007, p. 30.

²⁰⁰ELKINGTON, John. **Towards the sustainable corporation: win-win-win business strategies for sustainable development**. California Management Review, 1994. p. 90-100.

população. O viés econômico sustentável tem como principal característica, a qualificação dos recursos naturais como bens finitos na base da produção, sendo que sua utilização irracional pode promover uma maior geração de riqueza monetária, porém, comprometer o bem-estar das futuras gerações.²⁰¹

Sachs destaca como objeto da Dimensão Econômica o “desenvolvimento econômico intersetorial equilibrado, com segurança alimentar, capacidade de modernização contínua dos instrumentos de produção, razoável nível de autonomia na pesquisa científica e tecnológica e inserção soberana na economia internacional”.²⁰²

Para Ferrer, encontrar esse equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a racionalização dos recursos naturais trata-se de um verdadeiro desafio pois “consiste esencialmente en resolver el reto de aumentar La generación de riqueza, de un modo ambientalmente sostenible, y de encontrar los mecanismos para una más justa y homogénea distribución”.²⁰³

Juarez Freitas destaca a necessidade de tal dimensão ser observada por todos os entes, sejam públicos ou privados:

Dimensão econômica: “evoca o adequado ‘trade-off’ entre eficiência e equidade, isto é, o sopesamento fundamentado, em todos os empreendimentos (públicos e privados), dos benefícios e dos custos diretos e indiretos (externalidades)”, pois a economicidade não pode ser separada da medição de consequências de longo prazo.²⁰⁴

Para Derani, o ideal é encontrar um equilíbrio harmônico entre economia e ecologia na busca do desenvolvimento sustentável, sendo que tal somente seria possível mediante o devido ajuste na correlação de valores em que o máximo econômico reflita igualmente um máximo ecológico.

Assim, políticas que reencontrem uma compatibilização da atividade econômica com o aumento das potencialidades do homem e do meio natural, sem exauri-las; apoiadas por normas de incentivo à pesquisa

²⁰¹ COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). **Nosso futuro comum**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1992.

²⁰² SACHS, Ignacy. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro. 2002. p. 86.

²⁰³ FERRER, Gabriel Real. **Calidad de vida, médio ambiente, sostenibilidad y ciudadanía. Construimos juntos el futuro?** Revista NEJ – Eletrônica. p. 320

²⁰⁴ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 65.

científica de proteção dos recursos naturais e de garantia de uma qualidade ambiental, são expressões do direito do desenvolvimento sustentável - uma outra forma de ver e compreender o direito ambiental.²⁰⁵

O enfoque no equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a preservação dos recursos naturais é item constante nos apontamentos doutrinários sobre a dimensão econômica.

A dimensão econômica foca-se no desenvolvimento da economia com a finalidade de gerar melhor qualidade de vida às pessoas. Ele passou a ser considerada no contexto da sustentabilidade por dois motivos: 1. Não haveria a possibilidade de retroceder nas conquistas econômicas de desenvolvimento alcançadas pela sociedade mundial; e 2. O desenvolvimento econômico estaria interligado com a dimensão social do Princípio da Sustentabilidade, pois ele é necessário para a diminuição da pobreza alarmante.²⁰⁶

Temos, portanto, que a Dimensão Econômica da Sustentabilidade exerce um papel de fundamental importância para a definição de Políticas Públicas, pois o desenvolvimento econômico tem que estar diretamente relacionado às necessidades socioambientais, deixando de obedecer à lógica econômica da mera aferição dos lucros associada a uma socialização de prejuízos.²⁰⁷

A base do desenvolvimento das relações produtivas está na natureza e a natureza só pode ser compreendida enquanto integrante das relações humanas (...) esta união visceral, necessariamente, tem de se sentir no interior do ordenamento jurídico(...) uma relação entre os elementos do 'mundo da vida' que estão presentes em cada norma (...) os elementos que compõe a norma expressa no artigo 225 estão, na realidade, interagindo com os elementos tratados pela norma no artigo 170.

Por fim, Derani²⁰⁸ destaca que a dimensão econômica da sustentabilidade está consagrada no texto constitucional brasileiro, uma vez que o art. 170 (ordem econômica) está inter-relacionado com o art. 225 (dedicado à proteção do meio

²⁰⁵ DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. Saraiva, São Paulo, 2009. P. 113

²⁰⁶ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GARCIA, Heloise Siqueira. **Dimensão social do princípio da sustentabilidade: Uma análise do mínimo existencial ecológico**. In. SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de; GARCIA, Heloise Siqueira. (orgs.). Lineamentos sobre sustentabilidade segundo Gabriel Real Ferrer. Dados eletrônicos. Itajaí: UNIVALI, 2014, p. 44.

²⁰⁷ LOBATO, Anderson O. C; ALMEIDA, Gilson César B., **Direito tributário ambiental – Tributação Ambiental: Uma Contribuição ao Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 625.

²⁰⁸ DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. Saraiva, São Paulo, 2009, p. 191.

ambiente). O constituinte pátrio, ao criar a simbiose entre os dispositivos, destacou a necessária inter-relação entre economia e ecologia, pois não há separação material entre esses dois campos.

1.5.3.7. A Dimensão Política (Nacional e Internacional) da Sustentabilidade

Dentro da análise das Dimensões da Sustentabilidade, Sachs enumera duas como sendo referentes à Política, sendo uma delas referente ao âmbito Nacional e outra no plano Internacional. Neste tópico analisaremos cada uma das dimensões apontadas.

Quanto à Dimensão Política Nacional, Sachs nos ensina:

Política (Nacional): democracia definida em termos de apropriação universal dos direitos humanos, desenvolvimento da capacidade do Estado para implementar o projeto nacional, em parceria com todos os empreendedores e um nível razoável de coesão social;²⁰⁹

Segundo o referido professor, tal Dimensão contempla o engendramento político-organizacional do país, envolvendo tanto o planejamento do Estado como a formulação das Políticas Públicas necessárias para o alcance da Sustentabilidade, capitaneados pelos atores institucionais responsáveis pela sua execução.

Para Frey, a dimensão política é fundamental para o alcance do desenvolvimento sustentável:

não obstante a importante questão da capacidade analítica e os limites do conhecimento científico, o desafio do desenvolvimento sustentável é, antes de mais nada, um problema político e de exercício de poder, que coloca em pauta a questão das instituições político-administrativas, da participação e do processo político.²¹⁰

Como já citado, a Dimensão Política é dependente da atuação das instituições, sejam elas governamentais ou da sociedade civil, mas além disso,

²⁰⁹ SACHS, Ignacy. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro. 2002. p. 86.

²¹⁰ FREY, KLAUS. Políticas Públicas: **Um debate conceitual de reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. In: Planejamento e Políticas Públicas, n.21, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2000, p. 116.

também é essencial a garantia da participação popular no processo decisório para a escolha dos caminhos a serem traçados rumo à sustentabilidade.

o desafio da construção da sustentabilidade democrática está em “fazer das camadas populares sujeitos políticos de seu ambiente material, social, econômico e cultural (...) a necessidade de mudanças de concepções da sustentabilidade podem ser informadas “pelo olhar da cultura, das tradições, dos modos de apropriação do território, de significação e uso do meio ambiente natural.”(...) A sustentabilidade depende de instâncias motivadoras para sensibilizar e mobilizar a participação das pessoas. O acesso às informações é considerado necessário e indispensável para que permita à sociedade civil organizada maior compreensão dos problemas e para que haja a oportunidade política de participação, no compartilhamento nas decisões coletivas sobre as políticas públicas locais.²¹¹

O exercício da participação democrática deve ser considerado como um importante instrumento no aperfeiçoamento das relações entre a Administração Local e a Sociedade Civil, já que envolve a todos no processo de decisão, promovendo a legitimidade do poder local.

Sachs também destaca o papel da governança democrática como importante fator na consolidação dos pilares do desenvolvimento sustentável: “e) Político, a governança democrática é um valor fundador e um instrumento necessário para fazer as coisas acontecerem; a liberdade faz toda a diferença.”²¹²

A outra forma de **Dimensão Política** é a baseada no plano **Internacional**, pois, uma vez que os efeitos relacionados aos prejuízos socioambientais ultrapassaram as fronteiras nacionais, de nada valeria o cumprimento das obrigações “dentro de casa” enquanto os outros não cumprirem com o necessário.

Dimensão Política (Internacional): baseada na Eficácia do sistema de prevenção de guerras da ONU, na garantia da paz e na promoção da cooperação internacional, Pacote Norte-Sul de co-desenvolvimento, baseado no princípio da igualdade (regras do jogo e compartilhamento da responsabilidade de favorecimento do parceiro mais fraco), controle institucional efetivo do sistema internacional

²¹¹ SILVA, Michelly R.; SHIMBO, Ioshiaqui. **A dimensão política da sustentabilidade na formulação de políticas públicas de habitação Caso: Itararé-SP e região**. Disponível em <http://www.infohab.org.br/entac2014/2006/artigos/ENTAC2006_3806_3815.pdf>. Acesso em 16/01/2019, p. 301.

²¹² SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004, p. 15-16.

financeiro e de negócios, controle institucional efetivo da aplicação do Princípio da Precaução na gestão do meio ambiente e dos recursos naturais, prevenção das mudanças globais negativas, proteção da diversidade biológica (e cultural), gestão do patrimônio global, como herança comum da humanidade, sistema efetivo de cooperação científica e tecnológica internacional e eliminação parcial do caráter commodity da ciência e tecnologia, também como propriedade da herança comum da humanidade.²¹³

A Crise Ambiental e os seus efeitos interplanetários são influenciadores diretos na consideração desta Dimensão da Sustentabilidade. Beck²¹⁴ nos ensina que o fenômeno denominado de Globalidade faz com que nada que venha a acontecer em nosso planeta seja um fenômeno espacialmente delimitado, ou seja, interno aos limites de um território, mas sim com que todas as descobertas, triunfos e catástrofes afetarão a todos dentro de uma escala planetária.

Tanto é assim, que a ONU, como entidade representativa das Nações mundiais promoveu uma série de encontros para discutir as causas, os efeitos e as possíveis soluções para os problemas Socioambientais. Tal como relata Sachs, assim foi com a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, de 1972, realizada em Estocolmo, que teve a oportunidade de colocar a dimensão do meio ambiente na agenda internacional, sendo seguida de uma série de outros encontros e relatórios até a realização do Encontro da Terra no Rio de Janeiro em 1992, onde a preocupação central era com as relações entre desenvolvimento e meio ambiente. Contudo, tais encontros apresentavam uma grande divergência de interesses e os participantes apresentavam as posições mais antagônicas, como resultado o que foi obtido pode ser conceituado como:

uma alternativa média que emergiu entre o economicismo arrogante e o fundamentalismo ecológico. O crescimento econômico ainda se fazia necessário. Mas ele deveria ser socialmente receptivo e implementado por métodos favoráveis ao meio ambiente, em vez de favorecer a incorporação predatória do capital da natureza ao PIB.²¹⁵

Sachs também exemplifica de que forma os países podem formar uma

²¹³ SACHS, Ignacy. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro. 2002. p. 86.

²¹⁴ BECK, Ulrich. **O que é Globalização? Equívocos do Globalismo: Resposta à Globalização**. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 31.

²¹⁵ SACHS, Ignacy. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro. 2002. p. 21-22.

agenda positiva para a Sustentabilidade, a fim de que a Dimensão Política em seu plano Internacional possa colher bons resultados no futuro:

- a-Estratégias nacionais diferenciadas, mas complementares, no Norte (mudando os padrões de consumo e os estilos de vida, reduzindo a dependência quanto a combustíveis de origem fóssil e diminuindo o tamanho da "pegada" da minoria rica);
- b-No Sul, estratégias de desenvolvimento endógenas e inclusivas (em vez do transplante de modelos do Norte), propiciando um salto para uma civilização moderna, sustentável, com base na biomassa, especialmente adequada aos países tropicais;
- c-Um acordo Norte/Sul a respeito do desenvolvimento sustentável, aumentando substancialmente o fluxo real de recursos do Norte para o Sul (por meio da ajuda e, mais ainda, do comércio justo), estimulando simultaneamente as economias em crise do Norte;
- d-Um sistema internacional de impostos (sobre energia, pedágios para o uso de oceanos e espaços aéreos, e algum tipo de taxaço sobre transações financeiras);
- e-Gerenciamento das áreas globais de uso comum.²¹⁶

Ao abordar os problemas ambientais frente às decisões políticas internacionais, Canotilho deixa claro a necessidade de um "postulado globalista" pois para a efetiva proteção do ambiente não basta apenas a prática de Políticas Públicas em nível de sistemas jurídicos isolados estatais, mas sim em nível de sistemas jurídico-políticos, internacionais e supranacionais, para que se possa alcançar um *standard* ecológico ambiental razoável a nível planetário e assim alcançar uma estrutura de responsabilidade global entre todos os atores políticos quanto às exigências de sustentabilidade ambiental.²¹⁷

Cruz e Bodnar ressaltam a necessidade do plano político internacional se atentar imediatamente para a solução dos problemas socioambientais, sob pena de uma verdadeira ameaça a vida no planeta.

O mundo caminha em direção ao colapso pela percepção míope da crise ecológica, pois a maioria das pessoas e dos governantes que elaboram e executam importantes políticas públicas, ainda não consegue pensar globalmente os problemas ambientais e implementar estratégias de governança transnacional. A pauta de preocupações ainda está restrita aos problemas visíveis, relacionados com fatos concretos e ocorridos no entorno próximo,

²¹⁶ SACHS, Ignacy. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro. 2002. p. 16.

²¹⁷ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada**. In: FERREIRA, Helini Silvini e LEITE, José Rubens Morato. *Estado de direito ambiental: tendências: aspectos constitucionais e diagnósticos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, pp. 05 e 06.

como é caso dos lixões, desmatamentos e queimadas. Falta uma sensibilização adequada das pessoas para a real dimensão da crise ecológica e da sua real ameaça à garantia da vida no planeta.²¹⁸

Para que se possa buscar a diminuição das agressões socioambientais no mundo, em especial em relação ao meio ambiente, é fundamental a observância aos princípios ambientais da Prevenção e da Precaução, a fim de prevenir a realização de atividades das quais ainda não se tem conhecimento científico suficiente para prever qual será a sua real consequência.

O componente ambiental obriga a sociedade e a administração a agir em consonância com os princípios de direito ambiental, particularmente os da precaução e prevenção, especialmente nos casos de atividades de grande risco, as de baixo conhecimento sobre as consequências de seu desenvolvimento e aquelas que, sabidamente, impactam o meio ambiente.²¹⁹

Por fim, vale destacar metaforicamente o Planeta como uma nave mãe, da qual são todos passageiros e assim, dela se compartilha todos os benefícios e consequências das agressões ambientais cometidas contra ela e se não forem adotadas medidas imediatas rumo a sustentabilidade, pode-se estar colocando em sério risco, a vida humana na Terra.²²⁰

1.5.3.8. A Dimensão Tecnológica da Sustentabilidade

Como já dito anteriormente, para que seja alcançada a Sustentabilidade, é de extrema importância encontrar as soluções necessárias para responder de forma eficiente aos prejuízos ocasionados ao ambiente. Vários cientistas e estudiosos tem desenvolvido trabalhos voltados à dimensão tecnológica da

²¹⁸ CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade** [recurso eletrônico] / participação especial Gabriel Real Ferrer; org. e rev. Lucas de Melo Prado. - Dados eletrônicos. - Itajaí : UNIVALI, 2012. p.117.

²¹⁹ EMERY, Emerson Baldotto. **Desenvolvimento sustentável: Princípio da Eficiência em procedimentos licitatórios**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 79.

²²⁰ “Não podemos discutir o ambiente e esquecer que somos 7 bilhões de seres humanos no planeta. Ao mesmo tempo, não podemos discutir o social e político, esquecendo que somos passageiros e tripulantes de uma pequena nave espacial chamada Terra. Estamos num ponto chave da longa história da coabitação entre o homem e a nave-mãe – se falharmos, a aventura humana chegará ao fim.” SACHS, Ignacy. Entrevista [jun. 2018]. Disponível em: <<http://www.coppenario20.coppe.ufrj.br/?cat=41>>. Acesso em: 16/01/2019.

Sustentabilidade na tentativa de encontrar novos mecanismos, métodos ou procedimentos que possam responder positivamente aos problemas encontrados.

Afinal, o problema de se realizar a proteção jurídica do meio ambiente inicia-se a partir do instante em que a degradação passa a ameaçar não só o bem-estar, mas a qualidade da vida humana, colocando em risco sua própria existência. Diante disso, para se encontrar soluções é necessário inicialmente mapear quais os processos de degradação ou prejuízo socioambiental, para daí então, desenvolver mecanismos jurídicos a fim de tutelar o bem comum ambiental.²²¹

Conforme Cruz, Bodnar e Real Ferrer a dimensão tecnológica, surge em decorrência da evolução da sociedade do conhecimento com o escopo de alcançar um futuro sustentável:

A sustentabilidade foi inicialmente construída a partir de uma trílice dimensão: ambiental, social e econômica. Na atual sociedade do conhecimento é imprescindível que também seja adicionada a dimensão tecnológica, pois é a inteligência humana individual e coletiva acumulada e multiplicada que poderá garantir um futuro sustentável. Na perspectiva jurídica todas estas dimensões apresentam identificação com a base de vários direitos humanos e fundamentais (meio ambiente, desenvolvimento, direitos prestacionais sociais, dentre outros), cada qual com as suas peculiaridades e riscos.²²²

A necessidade de se apontar soluções através da viabilidade tecnológica surge como um contraponto aos debates iniciais havidos sobre os problemas ambientais dentro da esfera mundial, quando ainda se discutia sobre os limites do crescimento (“crescimento zero”) e a preservação do meio ambiente, dentro do chamado Clube de Roma²²³.

²²¹ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 8. ed. Malheiros: São Paulo, 2010, p. 28.

²²² CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo; participação especial Gabriel Real Ferrer. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajaí: UNIVALI, 2012, p. 112.

²²³ “A história da sustentabilidade está intimamente associada com a história da política e do direito ambiental internacional. O ano de 1972 marcou o ponto de partida. Naquele ano, o Clube de Roma publicou o seu relatório Os Limites do Crescimento, (...) O Clube de Roma viu o crescimento econômico em uma rota de conflito com a sustentabilidade ecológica; o sistema das Nações Unidas, entretanto, acreditava na conciliação entre os dois. (...) Pode-se dizer, portanto, que o direito ambiental internacional surgiu como um novo campo jurídico criado pela ciência, filosofia, economia e política.” BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança**. Tradução de Phillip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 45.

Ferrer, reforça a importância do viés tecnológico ao afirmar que todas as conquistas científicas já realizadas são a maior prova de que somente através da evolução do conhecimento e do desenvolvimento de novas técnicas ou tecnologias é que será possível viabilizar o alcance da Sustentabilidade.

A mi juicio, el triángulo que definirá nuestro futuro es el formado por el medio ambiente, la sociedad y la técnica. De hecho, la técnica de la que dispongamos es la que marcará las acciones que podamos poner en marcha para corregir, si es que llegamos a tiempo, el rumbo actual decididamente abocado a la catástrofe. Y la técnica, también, define y ha definido nuestros modelos sociales. La rueda, las técnicas de navegación, el acero, la máquina de vapor, la electricidad, el automóvil o la televisión han definido y conformado nuestras estructuras sociales. Internet, las nanotecnologías y lo que está por llegar, también lo harán. La sociedad del futuro será lo que a través de la ingeniería social seamos capaces de construir institucionalmente y lo que la ciencia y la técnica permitan o impongan. En todo caso, lo que también es evidente es que precisamos urgentemente de un rearme ético capaz de orientar estos procesos hacia un auténtico progreso civilizatorio basado en valores positivos.²²⁴

Veja que desde a década de 70, quando ainda estavam em progresso os debates sobre a preservação ambiental conjugada ao desenvolvimento (econômico e social), já se vislumbrava a importância da tecnologia no alcance deste objetivo:

E possível por em prática o funcionamento de nossa tecnologia a fim de reduzir a destruição de alguns dos efeitos secundários nocivos da tecnologia moderna e ainda proporcionar novos usos aos resíduos. (...) estou seguro que se comprovará que muitas das predições sombrias com base ecológica são demasiadamente pessimistas porque subestimam nossa capacidade de levar a cabo uma ação corretiva usando as ferramentas da ciência e da tecnologia moderna²²⁵

Visando a construção de um modelo social e economicamente viável, nenhum Estado obterá êxito caso não reconheça que em todas as Dimensões da Sustentabilidade, há participação determinante da tecnologia.²²⁶

²²⁴ FERRER, Gabriel Real. **Calidad de vida, medio ambiente, sostenibilidad y ciudadanía. Construimos juntos el futuro?** Revista NEJ — Eletrônica. p. 320.

²²⁵ ROSENBERG, N. **Perspectives on Technology**. Cambridge University Press, Cambridge. 1976, p. 245

²²⁶ FERRER, Gabriel Real; CRUZ, Paulo Márcio. **Direito, sustentabilidade e a premissa tecnológica como ampliação de seus fundamentos**. In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva

Os processos de eficiência que podem economizar energia e recursos, diminuir poluição, aumentar produtividade com distribuição equitativa de renda e evitar desperdício de capital, passam pela Educação e Inovação Tecnológica norteadas pela conservação ambiental. Mudanças em design de produto, a aplicação da tecnologia da informação em controle e medição, a utilização de novos materiais de baixo impacto ambiental, o aproveitamento de materiais reciclados, a agregação de valor a resíduos (emissão zero), o uso de substâncias de base natural e capacitação de trabalhadores conscientes do processo em que estão inseridos, são a plataforma de um desenvolvimento tecnológico ambientalmente saudável que podem diminuir nossa “pegada ecológica”.

A política da sustentabilidade, seja através de implantação de metodologias eco-inteligentes, da educação ecológica, de incentivos fiscais para produção “verde” e legislação ambiental rigorosa, incentiva a inovação tecnológica e abre novos mercados.²²⁷

Vencidos os tópicos quanto à contextualização inicial da presente tese, conforme o referencial teórico proposto, passa-se à discorrer sobre as Políticas Públicas sustentáveis e a governança ambiental.

CAPÍTULO 2

POLÍTICAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS E GOVERNANÇA AMBIENTAL²²⁸

Na realização de seu mister, o Estado tem como dever oferecer à sociedade o direito ao gozo de certos serviços, em especial aqueles que asseguram - conforme modernamente enfatizou Fiorillo - o “Piso Vital Mínimo”²²⁹, os quais são compostos,

Antunes de; REZENDE, Elcio Nacur. Sustentabilidade e meio ambiente: efetividades e desafios. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2017, p. 40.

²²⁷ CASAGRANDE JUNIOR, Eloy Fassi. **Inovação tecnológica e sustentabilidade: integrando as partes para proteger o todo.** Disponível em: <<http://aplicweb.feevale.br/site/files/documentos/pdf/23231.pdf>>. Acesso em: 10 de janeiro. 2019.

²²⁸ Item adaptado de partes do artigo: ITO, Christian Norimitsu; FARIA, Daniela. Lopes de. **O Neoinstitucionalismo aplicado ao Ministério Público para a efetividade das Políticas Públicas Socioambientais** in: Sustentabilidade, governança e proteção ao meio ambiente: uma visão a partir da Amazônia. – Guilherme Ribeiro Baldan, Inês Moreira da Costa, Jorge Luiz dos Santos Leal (orgs.) – Porto Velho: Emeron, 2017. p. 125-142.

²²⁹ “Uma vida com dignidade reclama a satisfação dos valores (mínimos) fundamentais descritos no art. 6º da Constituição Federal, de forma a exigir do Estado que sejam assegurados, mediante o recolhimento dos tributos, educação, saúde, trabalho, moradia, segurança, lazer, entre outros direitos básicos indispensáveis ao desfrute de uma vida digna” (FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 67-68).

dentre outros, pela saúde, educação, segurança pública e o meio ambiente.

Para tanto, deve o poder público realizar suas obrigações por intermédio de construção de Políticas Públicas, para a satisfação do interesse público. Não se trata assim, de uma mera escolha de prioridades governamentais e, sim, da execução do que já está assegurado pelo ordenamento jurídico, cabendo ao executivo a elaboração de tais metas em verdadeiros planos de ação, cujo objetivo é assegurar o acesso ao mínimo necessário à uma vida digna pelos membros da sociedade²³⁰.

A expressão ‘Políticas Públicas’ designa todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do Poder Público na vida social. E de tal forma isso se institucionaliza que o próprio Direito, neste quadro, passa a manifestar-se como uma política pública – o Direito é também, ele próprio, uma política pública²³¹.

Conforme Appio²³², vários são os mecanismos disponíveis ao Poder Público para que sejam viabilizados esses direitos. Dentre esses instrumentos, pode-se citar a intervenção na liberdade de ação na sociedade, na economia, na política, executando programas políticos para acesso aos direitos materiais em busca de assegurar melhores condições de vida aos seus cidadãos.

Hoje, o grande dilema dos governantes é o oferecimento de soluções às crescentes demandas sociais, cujo aumento está diretamente influenciado pela ocorrência de sucessivas crises econômicas, a ocorrência de graves problemas sociais (conflitos, guerras, tragédias ambientais), catapultadas pela exigência por uma participação ainda mais efetiva da sociedade na vida política, reflexos da implantação de regimes efetivamente democráticos.

Mais especificamente quanto às questões ambientais, tem-se que o Poder Público deve intervir de modo a prevenir o dano, sendo esse o seu dever

²³⁰“As políticas públicas consistem em instrumentos estatais de intervenção na economia e na vida privada, consoante limitações e imposições previstas na própria Constituição, visando assegurar as medidas necessárias para a consecução de seus objetivos, o que demanda uma combinação de vontade política e conhecimento técnico” (ÁPPIO, Eduardo. **Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2005, p. 143/144)

²³¹ GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 26.

²³² ÁPPIO, Eduardo. **Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil**. p. 143/144.

constitucional, conforme previsto no art. 225 da Constituição Federal. Neste quesito, Santilli²³³ classifica as políticas socioambientais como Políticas Públicas que se fundamentam nos princípios do socioambientalismo e visam atender simultaneamente aos problemas sociais, ambientais, econômicos, tecnológicos e culturais da sociedade.

No Brasil, três grandes Políticas Públicas podem ser citadas como uma tentativa de assegurar o acesso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado à sociedade, quais sejam: A Política Nacional de Meio Ambiente - PNMA, a Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH e a Política Agrícola - PA, que ressaltam a importância estatal e não estatal nos processos de formulação e na implementação de políticas socioambientais no Brasil²³⁴, todas institucionalizadas por Lei (Lei n. 6.938/81 – PNMA; Lei n. 9.433/97 – PNRH; Lei n. 8.071/91 – PA).

Os tópicos seguintes abordarão a forma como se construíram as Políticas Públicas, como se dá o processo de planejamento e execução e quem são os principais atores responsáveis no fomento destas medidas tão importantes para o cumprimento do dever público na garantia de um Estado Socioambiental.

2.1. Histórico e Conceito de Políticas Públicas

Conforme já verificado nos capítulos anteriores, a forma do Estado define seu nível de atenção para o cumprimento de suas obrigações. Um Estado Socioambiental está incumbido de garantir aos cidadãos, todas as medidas interventivas para o alcance e a garantia dos direitos sociais necessários à uma sadia qualidade de vida.

Sendo assim, a origem da utilização de Políticas Públicas confunde-se com o surgimento do Estado Social de Direito:

²³³SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis, 2005, p.303.

²³⁴OLIVEIRA, A. E. S. **Políticas socioambientais brasileiras e o aprendizado de uma nova ação. Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 23, jan./jun. 2011. Editora UFPR, p. 133-148.

El ámbito de las políticas públicas tiene un origen relativamente reciente, estando sus primeros planteamientos enmarcados en el surgimiento del Estado Social de Derecho y en la preocupación concomitante por la calidad de las prestaciones públicas y de los procesos de toma de decisiones desarrollados en el aparato político-administrativo.²³⁵

O berço dos primeiros estudos realizados sobre Políticas Públicas foi os Estados Unidos da América – EUA, onde a partir da primeira metade do século XX, através dos trabalhos de Harold Dwight Lasswell (1936); Herbert Simon (1957); Charles Lindblom (1959) e Easton (1965).²³⁶ A seguir, verifica-se brevemente a contribuição destes para com o tema.²³⁷

Considerado o pai das **Políticas Públicas como campo de estudo das ciências**, Harold Laswell (1936) utiliza pela primeira vez o termo “policy analysis” (análise de política pública), ainda nos anos 30, na tentativa de conciliar o conhecimento científico/acadêmico com o exercício prático das atividades governamentais a fim de criar um diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo. Já em 1957, Simon utiliza-se do termo *policy makers* para conceituar a limitada racionalidade dos decisores públicos, a informação incompleta ou imperfeita, o *timing* para a tomada de decisão, auto-interesse dos decisores etc., são para o referido autor, um dos vários problemas que limitam a atuação dos decisores, o que pode ser corrigido conforme se maximize um conjunto de regras e incentivos que sejam capazes de enquadrar o comportamento dos atores e modele esse comportamento na direção dos resultados visados, impedindo, inclusive, a busca da maximização para fins pessoais.

Crítico às teses racionalistas de Laswell e Simon, Lindblom (1959) propôs a incorporação de outras variáveis para formulação e análise de Políticas Públicas, a fim de incluir as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório. Em sua visão, as Políticas Públicas necessitam de outros elementos para serem formuladas, muito mais do que somente a racionalidade,

²³⁵ CAIRES, Carlos Miguel Rodrigues de. **Políticas públicas: bases conceptuales, evolución y actuales desafíos**. Disponível em < <https://bit.ly/2CEIsUK> >. Acesso em: 22/01/2019, p. 01.

²³⁶ PARSONS, Wayne. **Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis**. Cheltenham: Edward Elgar. 1997, p. 278.

²³⁷ SOUZA, Celina. **O Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas** in: Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012, p. 67-68

citando como exemplo o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse.

Por fim, Easton²³⁸ contribuiu para o campo científico das Políticas Públicas ao tratá-la como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente, para o cientista, em contribuição ao que cita Lindblom, as Políticas Públicas também recebem influência dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que acabam por influenciar nos resultados e efeitos de sua execução.

Já no Brasil, o marco inicial do histórico das Políticas Públicas inicia-se a partir da década de 30, quando o país ainda possuía características mais agrícolas do que urbanas (apenas 30% da população vivia nas cidades), porém, houve uma guinada na década de 80, quando o perfil do país mudou radicalmente, passando o Estado Brasileiro a ser considerada uma potência industrial média, com características desenvolvimentistas e conservadoras, e ao mesmo tempo centralizador e autoritário, com uma forte intervenção Estatal nas relações econômicas, porém, sem alterar a estrutura social do país, sendo assim classificado como um Estado “promotor do desenvolvimento e não transformador das relações da sociedade”, muito longe de ser um Estado de bem-estar social.²³⁹

Alcançar o Bem-estar social exige a necessária intervenção do Estado, a fim de promover tanto a garantia das liberdades individuais como de direitos coletivos, estes embasados no oferecimento de serviços sociais a todos os cidadãos garantindo assim a necessária igualdade de oportunidade.²⁴⁰

Conforme citado, o Estado brasileiro no processo de iniciação em Políticas Públicas dava pouca ou nenhuma importância ao bem-estar social da população, porém, como o Estado era centralizador, também ficou com o encargo de realizar tudo, tornando-se assim como o Estado “fazedor” e intronizado neste papel, encontra dificuldades para passar a ser uma figura de Estado “regulador”, para fins de promover a regulação e normatização, de ser negociador entre a sociedade e os

²³⁸ Easton, David. **A Systems Analysis of Political Life**. New York: Wiley, 1965.

²³⁹ ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **As políticas públicas no Brasil**. In: Ensaio sobre desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revan Fase, 2000, p. 261-263.

²⁴⁰ CRUZ, Paulo Márcio. **Política, poder, ideologia e estado contemporâneo**. Curitiba, Juruá, 2002. p. 163

espaços políticos, contudo, isso tem evoluído.²⁴¹

Atualmente, não é possível definir um único conceito sobre Políticas Públicas, Laswell define Políticas Públicas como sendo um conjunto de decisões e análises sobre a execução de atividades realizadas pelo Estado visando atender à sociedade e implica em responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz, de forma a servir como um guia de orientação para os problemas que necessitam de uma atenção especial.²⁴²

Outro conceito bastante utilizado é o de Thomas Dye, que resume Políticas Públicas como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Neste conceito, percebe-se a utilização do adjetivo “pública”, que remete ao protagonismo do agente primário da ação, neste caso, o governo. Tal conceito é importante pois separa a figura de Estado da de Governo, aqui interpretado como o “corpo político responsável pela trajetória de determinado Estado”.²⁴³

Hall segue o mesmo pensamento e define a política pública como a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Continua explicando que as Políticas Públicas sofrem grande influência do nível de aprendizado social adquirido e que pode definir inclusive a mudança de paradigmas na formulação das mesmas.²⁴⁴

Já Vargas explica que

en la formulación de las políticas públicas, etendiendo por éstas el conjunto de iniciativas, decisiones y acciones de un régimen político frente a cuestiones socialmente problemáticas, que pretenden o que buscan resolver esa situación o tornarla manejable.²⁴⁵

²⁴¹ ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **As políticas públicas no Brasil**. In: Ensaio sobre desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revan Fase, 2000, p. 263

²⁴² PARSONS, Wayne. **Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis**. Cheltenham: Edward Elgar. 1997, p. 278.

²⁴³ DYE, Thomas. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1972, p. 2.

²⁴⁴ HALL, Peter. **The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s**. In STEIMO, S., THELEN, K. e LONGSTRETH, F. (eds.) Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Perspective, pp. 90-113. Cambridge: Cambridge University Press. 1998.

²⁴⁵ VARGAS, Alejo, **Nota sobre el Estado y las Políticas Públicas**. Bogotá: Almudena Editores. 2000, p. 169-170.

Conforme as afirmações dos conceitos, torna-se imprescindível o posicionamento adotado pela parte política do Estado, neste caso, o Governo, que será o veio condutor do encaminhamento e das decisões relativas às Políticas Públicas:

(...) un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión.²⁴⁶

A diversidade dos conceitos não encontra uma definição unânime, porém, da leitura e compreensão de todas, é possível concluir pela contribuição de cada uma delas para uma conceituação a ser adotada pela presente pesquisa. Desta feita, pode-se definir Políticas Públicas como o conjunto de decisões (inclusive omissivas) adotadas pelo Governo, traduzidas em ações, metas e planos, envolvendo a realização de procedimentos técnicos multidisciplinares, mediados entre o Poder Público e a Sociedade, voltados à formulação e implementação de direitos sociais a fim de alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público.

Para Derani:

as políticas são chamadas de públicas, quando essas ações são comandadas pelos agentes estatais e destinadas a alterar as relações existentes. São políticas públicas, porque são manifestações das relações de forças sociais refletidas nas instituições estatais e atuam sobre campos institucionais diversos, para produzir efeitos modificadores na vida social. São políticas públicas, porque empreendidas pelos agentes públicos competentes, destinadas a alterar as relações sociais estabelecidas.²⁴⁷

É certo que algumas demandas emergentes estão reorientando o foco de estudo das Políticas Públicas, trazendo a contribuição de áreas que vão além das Ciências Sociais ou do Direito. Isso vem aprimorando a análise das Políticas Públicas uma vez que acaba por avaliar outros pontos para a tomada de decisões,

²⁴⁶ O'Donnell, G., Oszlak, **O. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación**. Buenos Aires: CEDES, 1981, p. 112.

²⁴⁷ DERANI, Cristiane. **Privatização e serviços públicos: as ações do Estado na produção econômica**. São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 239.

tais como as pressões sociais, interesses conflitantes, interesses comuns, jogos de poder, instituições, intervenções, dentre outros.

Dentre as novas ou recorrentes demandas, é evidente que as problemáticas socioambientais têm sido objeto da agenda pública no momento de formulação, implementação e gerenciamento de Políticas Públicas, uma vez que a crise ambiental ora instalada, faz com que a sociedade se mobilize, exigindo do Estado breves e eficientes respostas mitigadoras e propulsoras de alcance à Sustentabilidade.

2.1.1. A Formulação das Políticas Públicas Socioambientais

Já é bem evidente, tal como explicitado na primeira parte desta pesquisa, que a sociedade global está imersa em um iminente quadro de Crise Ambiental. Sendo assim, ao analisarmos os problemas ambientais existentes, verifica-se que os mesmos necessitam que os atores promovam um planejamento e uma gestão de solução em nível local. Portanto, caberá aos municípios, através de seus representantes, institucionais ou não, levantar e encontrar soluções para seus problemas socioambientais, ante a peculiaridade de cada ente municipal.

O Brasil teve a origem de suas Políticas Públicas contaminadas pelo viés autoritário do Estado centralizador que imperava na década de 1980. Esse perfil autoritário e conservador foi obviamente refletido na construção das Políticas Públicas brasileiras junto às questões socioambientais. Verifica-se que antes mesmo da promulgação Constituição de 1988, houveram algumas tentativas de se promover uma política ambiental que pudesse garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Observa-se que ainda no Governo Vargas, mais precisamente no ano de 1934, foram adotados 3 instrumentos normativos de proteção ambiental: Código das Águas (Decreto nº 24.643); Código de Minas (Decreto nº 24.642) e o Código Florestal (Decreto nº 23.793), construindo um arcabouço jurídico preocupado com duas questões: a racionalização do uso e exploração dos recursos naturais; e a

definição de áreas de preservação permanente, promovendo uma certa limitação ao uso da propriedade privada.

No entanto, com o processo de industrialização desenvolvimentista promovido nas décadas seguintes, houve um relaxamento nos controles ambientais, o que se consolidou no ano de 1964:

A história das políticas públicas brasileiras coincide com a implantação do projeto de desenvolvimento industrial do país (...) Esse desenvolvimento orientaria as políticas de intervenção do Estado como elemento principal. No regime autoritário de 1964, por exemplo, houve um “afrouxamento” no que se refere ao controle da poluição, sobretudo da poluição industrial, interessando à política desenvolvimentista dos militares que dava “boas vindas” às indústrias poluidoras, como forma de atrair grandes investimentos do capital internacional.²⁴⁸

Prova do posicionamento desenvolvimentista do Brasil é que o país defendeu na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente em 1972, a tese do crescimento a qualquer custo, mesmo que o preço valesse a proteção do meio ambiente e dos recursos naturais, uma vez que enquanto um país em desenvolvimento possuía grande parte da população na miséria e com sérios problemas que nem o mínimo vital garantiam como: moradia, saneamento básico e riscos de contágio por doenças infecciosas.²⁴⁹

Pois bem, outros instrumentos foram normatizados se edificaram como vanguardistas, em especial quanto à elaboração, organização, instrumentalização e implementação das Políticas Públicas socioambientais no Brasil. Em 1981, foi editada a Lei n. 6.938/1981, instituindo a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, cuja principal contribuição foi a construção de uma base jurídica fundamental para a proteção dos bens ambientais, formando um aparato jurídico ambiental ao definir os princípios, objetivos e instrumentos institucionais de proteção, quais sejam: Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA); Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA); e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), visando “uma gestão integrada dos recursos

²⁴⁸ SUPERTI, Eliane et al. **Políticas Públicas e Meio Ambiente: reflexões preliminares**. Disponível em: < <https://bit.ly/2Ukx2PO> > Acesso em: 21/01/2019, p. 07.

²⁴⁹ LAGO, A. A. C. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e a três conferências ambientais das Nações Unidas. Brasil**. Thesaurus Editora. 2007.

naturais”.²⁵⁰

Porém, o fato mais importante da Lei n. 6.938/1981 foi ter consolidado a cultura da proteção ambiental no âmbito nacional, levando sua contribuição para o texto constitucional, norteando a política nacional ambiental, dentro do que já se discutia sobre desenvolvimento sustentável, resguardando as premissas econômicas e também as sociais. Sendo assim, foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, e garantiu o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, incumbindo para todos a sua proteção e preservação intergeracional.²⁵¹

Conforme Sirvinskas:

A política nacional do meio ambiente tem por objetivo a harmonização do meio ambiente com o desenvolvimento socioeconômico (desenvolvimento sustentável). Essa harmonização consiste na conciliação da proteção do meio ambiente, de um lado, com a garantia do desenvolvimento socioeconômico, de outro, objetivando assegurar condições necessárias ao progresso industrial, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (art. 2o da Lei n. 6.938/81).²⁵²

Outra importante contribuição da Política Nacional do Meio Ambiente foi a criação das figuras institucionais destinadas à proteção e salvaguarda do meio ambiente, através da institucionalização do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA e, por último do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente – IBAMA, este criado pela Lei n. 7.735/1989.

Porém, este Sistema só se torna útil e eficiente conforme a melhoria no processo de integração entre as instituições, e em se tratando de Políticas Públicas Ambientais, onde o objeto de execução é altamente capilarizado e segregado geograficamente, é de fundamental importância o papel do responsável pela execução, no presente caso, tal atribuição recai sobre o IBAMA, que possui um caráter de coordenador, fiscalizador, preservacionista, assessor, executor da política

²⁵⁰ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 14 ed. Rio de Janeiro: Lúmen juris, 2012, p. 12.

²⁵¹ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. São Paulo. 17ª edição., Editora Saraiva, 2017, p. 39.

²⁵² SIRVINSKAS, Luís Paulo **Manual de direito ambiental**. 15. ed. São Paulo : Saraiva, 2017, p. 209.

nacional do meio ambiente.²⁵³

Ao se tratar de Políticas Públicas ambientais, deve-se ter em mente um sistema de “gestão integrada”, sob pena de ter sua execução ineficiente ou ineficaz:

Esse conjunto orgânico de ações praticadas constitui um processo único, articulado, vez que elas não podem ser desconexas ou descoordenadas. Tal processo, complexo e cientificamente encadeado, vem a ser a Administração do Meio Ambiente ou, em termos mais apropriados à nomenclatura contemporânea, a Gestão Ambiental.²⁵⁴

Durante o ciclo das Políticas Públicas Ambientais podem surgir diversas questões que impactam a sua formulação, os quais estão expostos no quadro a seguir:

Quadro 01 – Problemas que impactam a formulação de Políticas Públicas ambientais

1. Os Problemas ambientais são muito complexos para serem compreendidos em sua totalidade.

A propriedade comum de muitos bens ambientais (tais como água, ar, oceanos) dificulta uma gestão adequada dos mesmos, já que não há o incentivo individual para a proteção do recurso natural que a propriedade privada confere.²⁵⁵

2. Possuem um quadro temporal de longo prazo para sua percepção e equacionamento.

3. Atingem áreas remotas em relação ao foco do problema.

4. Podem ser originados de múltiplas fontes(difusas), o que dificulta o processo de responsabilização.

5. Envolvem incerteza e, muitas vezes, dependem de conhecimento científico para que suas causas sejam conhecidas e suas soluções, detectadas.

6. Os problemas podem ser apontados pelos cientistas, mas não serem percebidos como tais pelos formuladores de políticas até que tenham se agravado (o que dificulta a ação preventiva).

7. Envolvem atores (stakeholders) com crenças, objetivos e interesses conflitantes.

8. As causas e as consequências dos problemas ambientais são desigualmente distribuídas entre os grupos afetados.

Fonte: Adaptado de Mickvitz²⁵⁶

Além da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981), há

²⁵³ ANTUNES, Paulo Bessa. **Direito Ambiental**. 14 ed., revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Lúmen juris, 2012, p. .

²⁵⁴ MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente. A Gestão Ambiental em foco**. Doutrina. Jurisprudência. Glossário. 7ª ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011. p. 359-360.

²⁵⁵ Em que pese a afirmação do autor, há institutos previstos no Direito Ambiental Brasileiro que preveem a possibilidade do incentivo individual aos proprietários individuais que desejarem proteger os recursos naturais existentes, como por exemplo nas Reservas Particulares de Proteção Natural, que contam com isenção de Impostos sobre a área preservada e incentivos de fomento financeiro para projetos ambientais.

²⁵⁶ MICKWITZ, Per. **A framework for evaluating environmental policy instruments – contexto and key concepts**. *Evaluation*, v. 9, n. 4, p. 415-436, 2003.

diversas outras normas que estabelecem Políticas Públicas Ambientais em âmbito nacional, são alguns exemplos:²⁵⁷

- **Lei 6.766/1979 - Lei do Parcelamento do Solo Urbano:** Estabelece regras para loteamentos urbanos, proibidos em áreas de preservação ecológicas, naquelas onde a poluição representa perigo à saúde e em terrenos alagadiços;

- **Lei 9.433/1997- Lei de Recursos Hídricos:** Institui a Política e o Sistema Nacional de Recursos Hídricos - Define a água como recurso natural limitado, dotado de valor econômico. Prevê também a criação do Sistema Nacional para a coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações sobre recursos hídricos e fatores intervenientes em sua gestão;

- **Lei 9.985/2000 - Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza:** Entre seus objetivos estão a conservação de variedades de espécies biológicas e dos recursos genéticos, a preservação e restauração da diversidade de ecossistemas naturais e a promoção do desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais;

- **Lei nº 11284/2006 - Lei de Gestão de Florestas Públicas:** Normatiza o sistema de gestão florestal em áreas públicas e com a criação do órgão regulador (Serviço Florestal Brasileiro) e do Fundo de Desenvolvimento Florestal;

- **Lei 11.445/2007 - Estabelece a Política Nacional de Saneamento Básico:** Versa sobre todos os setores do saneamento (drenagem urbana, abastecimento de água, esgotamento sanitário e resíduos sólidos);

- **Lei 12.305/2010 - Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS):** Estabelece diretrizes à gestão integrada e ao gerenciamento ambiental adequado dos resíduos sólidos. Propõe regras para o cumprimento de seus objetivos em amplitude nacional e interpreta a responsabilidade como compartilhada entre governo, empresas e sociedade. Na prática, define que todo resíduo deverá ser processado apropriadamente antes da destinação final e que o infrator está sujeito a penas passivas, inclusive, de prisão;

²⁵⁷ Ementas obtidas no site <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 21/01/2019.

- **Lei 12.651/2012 - Novo Código Florestal Brasileiro:** Revoga o Código Florestal Brasileiro de 1965 e define que a proteção do meio ambiente natural é obrigação do proprietário mediante a manutenção de espaços protegidos de propriedade privada, divididos entre Área de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal (RL).

O processo de elaboração das Políticas Públicas, ou também conhecido como Ciclo das Políticas Públicas (*policy cycle*) envolve sua realização em fases ou procedimentos, Laswell²⁵⁸ assim definiu as sete fases necessárias para a Análise de Políticas Públicas: (1) informação, (2) promoção, (3) prescrição, (4) invocação, (5) aplicação, (6) término e (7) avaliação.

No entanto, o ciclo evoluiu e as sete fases inicialmente pensadas por um dos “pais” das Políticas Públicas, hoje já obteve uma releitura, que pode ser analisada conforme proposto a seguir:

O primeiro momento é o da apresentação dos pressupostos técnicos e materiais, pela Administração ou pelos interessados, para confronto com outros pressupostos, de mesma natureza, trazidos pelas demais partes, cujos interesses sejam não—coincidentes com aquelas. O segundo momento compreende as medidas administrativas, financeiras, e legais da implementação do programa. E, finalmente, o terceiro momento do processo de atuação da política pública é o da apreciação dos efeitos, sociais e jurídicos, novamente sob o prisma do contraditório, de cada uma das escolhas possíveis, em vista dos pressupostos apresentados.²⁵⁹

Bucci propõe assim a construção das Políticas Públicas em 3 três fases básicas, que seriam: 1) formulação; 2) implementação e; 3) avaliação. Já em Frey, percebe-se um desdobramento maior da formalização e do processo criativo para as Políticas Públicas, dando maior sofisticação ao estudo:

Do ponto de vista analítico uma subdivisão um pouco mais sofisticada parece pertinente. Propomos distinguir entre as seguintes fases: percepção e definição de problemas, ‘agenda-setting’, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação e eventual correção da ação.²⁶⁰

²⁵⁸ HOWLETT, Michael.; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Políticas públicas: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 13.

²⁵⁹ BUCCI, M. P. D. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 266.

²⁶⁰ FREY, KLAUS. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da**

Para fins de estudo da presente pesquisa, adotaremos a visão das fases do processo de criação das Políticas Públicas conforme proposto por Frey, sendo assim: (1) percepção e definição de problemas; (2) ‘agenda-setting’ (agenda pública); (3) elaboração de programas e decisão; (4) implementação de políticas e; (5) avaliação e eventual correção da ação. A seguir, uma breve descrição sobre as fases citadas.

A primeira fase para a construção de Políticas Públicas refere-se à análise de percepção e definição do problema, que tratam de eventuais adversidades apontadas por qualquer um dos atores como um problema público. Após, esse grupo de interesse (quem apontou o “problema”), através do exercício de suas ferramentas de pressão, envidará esforços para que o mesmo deixe de ser uma situação-problema específico para se tornar uma questão de alcance geral, a fim de compartilhar do mesmo com parcelas maiores da sociedade, visando provocar novas percepções e entendimentos de maneira comum, para enfim adentrar na agenda de Políticas Públicas.

Nesta fase de identificação do problema público, podem ser incluídos desde a ocorrência de catástrofes naturais até problemas do cotidiano, tais como: os problemas no tráfego de veículos, a detecção de violência (física ou moral), imigração ou migração desordenada, poluição, etc, sendo considerados como “problemas públicos” a partir do momento em que afetem a vida das pessoas de determinada região de forma negativa ou insatisfatória.

A fase “agenda-setting” define a inserção do problema como pauta da agenda política e administrativa, para alguns, esta fase seria a primeira do ciclo de Políticas Públicas. Neste momento, o problema público identificado terá sua “inclusão na agenda”, a fim de transformá-lo em um objeto de debates e controvérsias políticas junto aos atores, para induzir e justificar a realização de uma intervenção pública legítima sob a forma de decisão das autoridades públicas.²⁶¹

análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas. Brasília, IPEA: n.21, jun. 2000, p. 226.

²⁶¹ GARRAUD, Philippe. **Agenda/emergence.** In: BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie;

A configuração da agenda definirá quando um fato deverá ser inserido ou não na “agenda política”, uma vez que também pode ser definido que aquele não merece a realização de uma ação imediata. Por isso é muito importante a fase de identificação do problema, pois aí já se inicia uma prévia avaliação sobre o custo/benefício de uma das possibilidades de tomada de ação, assim também com relação às chances do tema ou do projeto ser priorizado na arena política, devido à capacidade de mobilização daqueles que estão diretamente afetados pelo problema (pressão social).²⁶²

Viana afirma que a inclusão de um problema público na “agenda pública” deverá passar pela análise de três fatores básicos: a) a “ocorrência de eventos dramáticos ou crises”; b) a “presença de indicadores”; e c) a “acumulação de informações e experiência dos analistas”.²⁶³

Para definir se um problema político é ou não prioritário na agenda governamental, deve-se avaliar:

- a) se constitui numa situação de crise – neste caso, o custo de não resolver o problema é maior que o de resolvê-lo;
- b) mobilizar a ação política – ou seja, é capaz de expressar os interesses de grupos em posições estratégicas ou com grandes recursos de poder); ou
- c) abrir uma “janela” de oportunidade – que significa permitir que algum ator importante obtenha vantagens com a solução do problema.²⁶⁴

Definida a inclusão na “agenda pública”, a próxima fase é o da elaboração de programas e decisão, visando promover a melhor escolha para a solução do problema proposto a fim de dar forma e conteúdo para as demandas inseridas na fase da “agenda-setting”, dando possibilidades para novas especificações e/ou alternativas. Nesta fase, há evidentemente um exercício de força no espaço político, realizando-se trocas, barganhas e compensações, a fim de se resolverem os

RAVINET, Pauline. (Org.). **Dictionnaire des politiques publiques**. Paris: Presses de la Fondation National des Sciences Politiques, 2004, p. 49-50.

²⁶² FREY, Klaus. **Políticas Públicas: Um debate conceitual de reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. In: Planejamento e Políticas Públicas, n.21, Brasília, p. 227.

²⁶³ VIANA, Ana Luiza. **Abordagens metodológicas em políticas públicas**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar.-abr. 1996, p. 09.

²⁶⁴ SEBRAE SP. **Políticas públicas municipais de apoio às micro e pequenas empresas**. Organização de Ricardo W. Caldas e Silvério Crestana. São Paulo: SEBRAE, 2005, p. 20.

conflitos. Esta fase também pode ser dividida em 3 momentos:

1) Em primeiro lugar trabalha-se com uma massa de dados que se transforma em informações relevantes, a partir de; 2) Valores, ideais, princípios e ideologias, os quais são combinados com informações factuais para produzir conhecimento para uma ação-orientada; e, por fim; 3) Gera-se um conhecimento empírico e normativo, que é transformado em ações públicas e específicas.²⁶⁵

A fase da elaboração e decisão dos programas “inclui a seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida de declaração que explicita a decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro”, nesta fase é fundamental a participação de técnicos e analistas experientes, que possam contribuir na construção de cenários futuros baseados nas decisões tomadas no presente.²⁶⁶

A partir do momento em que um problema se torna elemento da “agenda política”, as propostas e alternativas para sua solução estarão competindo politicamente entre si. Neste momento, os diversos atores expõem suas ferramentas de pressão em defesa de seus interesses, para que encontrem uma resposta de consenso ao problema. Enfim, após o estabelecimento do procedimento legal, um dos atores (representante do legislativo, prefeito, governador, secretário de Estado, ministro, etc) “assume as rédeas” e toma as decisões, “Apesar de tudo, com base numa seleção entre as alternativas politicamente aceitáveis e praticáveis, chega-se, finalmente, a uma decisão”.²⁶⁷

A implementação é a fase de ações, onde as regras rotinas e processos previamente planejados deverão ser materializados. Tratada por muitos como a fase decisiva do processo, é denominada por Melo e Silva como o “elo perdido da ação governamental”, pois é de crucial importância para o sucesso das Políticas Públicas, que se busque alcançar as metas e objetivos previamente formulados. A implementação, realizada tradicionalmente no modelo Top-Down (pode ser realizado

²⁶⁵ VIANA, Ana Luiza. **Abordagens metodológicas em políticas públicas**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar.-abr. 1996, p. 13.

²⁶⁶ SARAIVA, Enrique. **Introdução à teoria da política pública**. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). Políticas públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. v. 1. p. 21-42.

²⁶⁷ PASQUINO, Gianfranco. **Curso de ciência política**. 2. ed. rev. actual. Lisboa: Principia, 2010, p. 301-302.

também na forma Bottom-up²⁶⁸), ou seja, de cima para baixo, faz com que o trabalho político, da troca e das barganhas seja pouco percebido, pois aqui reside apenas a autoridade de quem é responsável pela execução e da submissão de quem deve cumprir com as obrigações previamente propostas.²⁶⁹

Uma grande questão a ser resolvida na implementação de uma política é sobre o esforço para se obter cooperação entre as pessoas incumbidas de promovê-las, através da utilização de uma abordagem decisória de natureza participativa e dialógica, e não apenas como uma abordagem administrativa/gerencial de eficácia meramente comunicativa.²⁷⁰

Por fim, a fase de avaliação e eventual correção deve ser embasada por diagnósticos que verifiquem os impactos das ações empreendidas, fornecendo aos executores das ações recursos informacionais preciosos para formação de quadros ou ajustes de rotas nos projetos, com o propósito de encerrar o ciclo da política pública através do fornecimento de elementos essenciais de avaliação da eficácia e efeitos da política perante a sociedade, inclusive indicando os problemas que ainda não foram resolvidos, para nova submissão ao ciclo.²⁷¹

Para avaliar se uma política foi idealmente cumprida, pode-se averiguar o cumprimento das seguintes funções:

- Promover e melhorar os níveis de cooperação entre os atores envolvidos;
- Constituir-se num programa factível, isto é, implementável;
- Reduzir a incerteza sobre as consequências das escolhas feitas;

²⁶⁸ “O enfoque bottom-up, por outro lado, toma a direção oposta, ou seja, de baixo (nível técnico) para cima (nível político). De um modo geral, os modelos que se inspiram nesta segunda categoria se desenvolvem como enfoques críticos ou alternativos diante das deficiências e da ineficiência que apresentam os processos de implementação tradicionais top-down.” (DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda Costa de. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. Atlas, São Paulo, 2012, p. 81)

²⁶⁹ SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. Caderno de Pesquisa. Campinas, n. 48, 16 pp. 2000, p. 04.

²⁷⁰ HEIDEMANN, Francisco G. **Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento**. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010. p. 23-40.

²⁷¹ RAEDER, Savio Túlio. **O Ciclo de Políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas**. Perspectivas em Políticas Públicas, Belo Horizonte, v. VII, n. 13, p. 121-146, jan./jun. 2014.

- Evitar o deslocamento da solução de um problema político por meio da transferência ou adiamento para outra arena, momento ou grupo;
- Ampliar as opções políticas futuras e não presumir valores dominantes e interesses futuros nem predizer a evolução dos conhecimentos. Uma boa política deveria evitar fechar possíveis alternativas de ação.²⁷²

Diante todo o exposto, não se pode restringir as possibilidades de estudo da *policy cycle* apenas às fases citadas, pois seria um erro imaginar que o Ciclo das Políticas Públicas é restrita a fases estaques ou sequenciadas, podendo ocorrer de maneira diversa e ainda assim, alcançar o seu objetivo. A presente metodologia visa apenas guiar o trabalho de quem analisa os problemas públicos e as escolhas realizadas para sua solução.

Por fim Frey destaca sua análise sobre o ciclo definindo como modelo heurístico:

(...) do 'policy cycle' é um 'tipo puro' idealizados do processo político, mas que a prática não costuma-se efetivar da maneira como está previsto no modelo. O fato de os processos políticos reais não corresponderem ao modelo teórico não indica necessariamente que o modelo seja inadequado para a explicação destes processos, mas sublinha o seu caráter enquanto instrumento de análise. O 'policy cycle' nos fornece o quadro de referência para a análise processual. Visto que podemos atribuir funções específicas às diversas fases do processo político-administrativo, obtemos por meio da comparação dos processos reais com o tipo puro pontos de referência que dizem respeito às possíveis causas dos déficits do processo de resolução de problema.²⁷³

Encerrada a análise do Ciclo das Políticas Públicas e sua metodologia de formulação, cumpre distinguir quem são os atores que participam deste processo.

2.1.2. Os atores na formulação das Políticas Públicas Socioambientais

²⁷² SEBRAE SP. **Políticas públicas municipais de apoio às micro e pequenas empresas.** Organização de Ricardo W. Caldas e Silvério Crestana. São Paulo: SEBRAE, 2005, p. 19.

²⁷³ FREY, KLAUS. **Políticas Públicas: Um debate conceitual de reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.** In: Planejamento e Políticas Públicas, n.21, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2000, p. 14

No tópico anterior, foi analisado qual a forma, método e processamento do *policy cycle*, explorando as fases para a construção de uma Política Pública. Há um consenso fundamental entre os estudiosos sobre o tema do ciclo das Políticas Públicas no que se refere à definição das Políticas Públicas, afirmando que as mesmas se tratam de decisões emanadas de autoridades governativas (públicas), em sentido lato.²⁷⁴

No entanto, é certo que seria impossível a realização deste processo sem a participação de inúmeras pessoas (físicas ou jurídicas; institucionais ou civis; coletivas ou individuais) para a identificação, planejamento, execução, implementação e avaliação de uma “política pública”. Os agora denominados “Atores”, possuem como principal papel, influenciar e defender seus interesses na realização das Políticas Públicas.

Um primeiro ponto de abordagem é que o dissenso entre estes atores é terreno comum quando se trata de Políticas Públicas, uma vez que nem sempre os interesses serão propriamente coincidentes:

É claro que esses diferentes atores possuem interesses distintos, embora coincidam em muitos pontos. Por exemplo, numa questão sobre a melhoria das vias públicas pode haver certo consenso do que deve ser feito; noutras propostas, como a eliminação de capivaras de um parque para eliminar o carrapato-estrela que transmite doença fatal ao ser humano, pode não haver tanto consenso assim, havendo grupos que se opõem radicalmente, como os defensores dos animais. Qualquer que seja a política a ser seguida, poderá sempre haver aqueles que se opõem, e ela somente poderá ser implementada se houver o maior apoio possível entre os diferentes interesses envolvidos.²⁷⁵

Sendo assim, o que representará significativamente no processo de construção das Políticas Públicas é a correlação de forças entre os diversos atores em todas as fases do *policy cycle*.

A ideia da participação dos atores nas Políticas Públicas é que os mesmos podem surgir tanto de ações do mercado como também da sociedade civil,

²⁷⁴ PASQUINO, Gianfranco. **Curso de ciência política**. Cascais: Principia Publicações Universitárias e Científicas, 2002.

²⁷⁵ DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda Costa de. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. Atlas, São Paulo, 2012, p. 40.

sendo fundamental sua participação em todas as fases do *policy cycle*, ou seja, desde a identificação até a avaliação.²⁷⁶ Assim, como bem destacado por boa parte da literatura sobre o tema, é importante que participem do Ciclo das Políticas Públicas, os mais diversos atores, estejam eles relacionados ao Estado, ao mercado e à sociedade civil.²⁷⁷

Quanto ao assunto, podemos averiguar que a participação dos atores é fundamental na existência nas Políticas Públicas, que se caracterizam como:

(...) um processo de decisão política que se materializa em objetivos com resultados esperáveis, normalmente vinculados à transformação de uma dada realidade, com vetores distintos, e que envolvem: a) técnicos estatais e não governamentais, burocratas e políticos (tomadores de decisão); b) atores distintos (com “recursos de poder” assimétricos), cenários e conjunturas (por vezes voláteis); c) capacidade e viabilidade de o Estado disponibilizar recursos orçamentários, humanos, legais e logísticos; d) mecanismos de mensuração dos resultados.²⁷⁸

Interessante destacar aqui que a participação dos atores é distinta em cada parte do Ciclo das Políticas Públicas, e em Roth²⁷⁹, pode-se verificar como se dividem os atores perante cada uma das fases do *policy cycle* conforme proposta nesta pesquisa:

FASES	Percepção e definição de problemas	Agenda-setting (Agenda pública)	Elaboração de programas e decisão	Implementação	Avaliação
ATIVIDADES	Valores; acontecimentos; interesses; demandas e agenda públicas	Elaboração e avaliação de respostas. Seleção de critérios.	Encontrar uma coalizão majoritária, legitimação.	Execução, gestão, efeitos concretos	Reações, julgamento sobre os efeitos, medição, avaliação, propostas de reajuste.

²⁷⁶ HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Políticas públicas: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

²⁷⁷ SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

²⁷⁸ FONSECA, F. Dimensões críticas das políticas públicas. Cad. EBAPE. BR, v. 11, n. 3, p. 402-418, set./nov. 2013, p. 405

²⁷⁹ Roth, André-Noël. Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? Estudios Políticos, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 2008, p. 79.

ATORES	Partidos, movimentos sociais, associações, mídia, administração pública, ONGs, etc.	Parlamentos, associações, administração pública, organizações políticas e sociais, ONGs, etc.	Parlamento, presidente, ministros, governadores, prefeitos, etc.	Administração pública, ONGs, empresas privadas.	Mídia, especialistas, administração pública, responsáveis políticos, organizações políticas e sociais, associações, destinatários, ONGs.
---------------	---	---	--	---	--

Fonte: Adaptado de Roth (2008, 79)

Do quadro acima, verifica-se a presença de atores tanto institucionais como não institucionais, e seus papéis diferenciam-se em cada uma das fases. Assim, os atores seriam todos os indivíduos ou instituições que influenciam os processos de Políticas Públicas, podendo ser:²⁸⁰

a) governamentais: administração pública, magistrados, procuradores ou promotores de justiça, políticos e outros;

b) não governamentais: grupos de interesse, partidos políticos, meios de comunicação, destinatários das políticas, organizações do terceiro setor, organismos internacionais, pesquisadores, especialistas, associações de classe e outros.

O fato é que quanto mais diferentes os atores (multidisciplinares ou multisetoriais) no mesmo domínio de políticas (meio ambiente, idoso, consumidor, segurança pública, etc.) maior é a possibilidade de implementar a Política Pública, desde que suas ações sejam coordenadas para produção de políticas mais coerentes, pois embora cada um dos atores envolvidos no *policy cycle*, possuam valores e interesses próprios, e apresentem diferentes visões sobre determinados fatos, a sua implementação dependerá da união de todos em torno daquele problema em questão a fim de encontrar a melhor solução.²⁸¹

Diante desta constatação, é errado pensar que a política pública depende exclusivamente de autoridades públicas, uma vez que estas já não tem mais o monopólio da definição e da elaboração da política pública, concorrendo com

²⁸⁰ SECCHI, LEONARDO. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

²⁸¹ DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda Costa de. Políticas públicas: princípios, propósitos e processos. Atlas, São Paulo, 2012, p. 40.

diversos outros atores, uma vez que a ação pública está cada dia mais fragmentada entre os diversos lugares do poder, quer seja pela interdependência entre os atores ou pelos conflitos de ação pública.²⁸²

as políticas públicas são executadas por instituições e administrações públicas, em resposta a existência de um problema público ou coletivo, que tem que ser identificado, analisado e logo promovido ou publicitado como tal em termos de demanda ou agenda.²⁸³

Portanto, as Políticas Públicas não são apenas espaços onde os mais diversos atores se confrontam em função dos seus interesses, são locais onde tais grupos podem também expressar seus valores, crenças e saberes, um lugar onde uma sociedade constrói as suas visões do mundo, onde podem surgir indagações como se são devidos os espaços naturais para fins de usufruto das comunidades indígenas, trabalhadores sem-terra ou mesmo para agricultores familiares.²⁸⁴

Com base no entendimento emanado em Dias e Matos²⁸⁵, pode-se classificar os atores conforme segue:

- 1) **Atores formais e informais:** estes são classificados conforme a atribuição constitucionalmente prevista, portanto, os **atores formais** são aqueles que receberam da Constituição Federal, um papel central no processo de formulação de Políticas Públicas. Já os **atores informais** não são regidos pela Constituição ou outras leis orgânicas, também não receberam atribuições específicas no ciclo de Políticas Públicas, mas podem vir a ocupar um papel de grande relevância, como exemplo citem-se os movimentos sociais, as empresas, os sindicatos e os meios de comunicação.

- 2) **Atores individuais e coletivos:** diferenciam-se os **atores individuais** dos **atores coletivos** em razão da maneira como estão organizados, e

²⁸² AVRITZER, L. Participatory institutions in democratic Brazil. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009.

²⁸³ KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. New York, NY: Harper Collin, 1984.

²⁸⁴ MULLER, P. **Les politiques publiques**. Paris: PUF, [1990] 6. ed. 2003.

²⁸⁵ DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda Costa de. Políticas públicas: princípios, propósitos e processos. Atlas, São Paulo, 2012, p. 41-43.

desde que atuem intencionalmente visando influenciar os rumos das Políticas Públicas, dentro da arena política em que atuem.

- 3) Atores públicos e privados:** Por fim pode-se classificar os atores políticos entre públicos e privados, sendo necessário identificar a existência de um sistema político, de âmbito público, no qual atuam os **atores públicos**, que são diretamente envolvidos na produção e execução de Políticas Públicas. Já os **atores privados** encontram-se fora do âmbito público, e não possuem vínculo direto com a estrutura administrativa do Estado, e podem ser também denominados de atores sociais.

É importante ressaltar que a construção de uma política pública está diretamente relacionada ao contexto social e político em que se encontra o Estado, por isso que o ciclo das Políticas Públicas acaba sendo fruto de um *background social*, cujas influências podem vir até mesmo dos costumes, práticas, relações e comportamentos existentes nesta sociedade.²⁸⁶

Sob o **ponto de vista Socioambiental**, os **atores participantes do Ciclo das Políticas Públicas** não se afastam do que ocorre com as demais áreas, sendo assim, podemos ter atores pertencentes a todos os grupos já citados, caracterizando-se especificamente quanto ao seu campo de atuação, podendo ser destacado dentro da esfera nacional o âmbito de competência dos poderes que compõem o Estado, tal como estabelecido na Constituição Federal em seu artigo 2º.

O **Poder Executivo** está incumbido, dentre outras tarefas, em definir quais os possíveis usos e a forma como deverão ser utilizados os recursos ambientais. Deve também estabelecer as políticas setoriais de energia, recursos hídricos, florestas, unidades de conservação, etc. Cumpre também ao executivo a implementação das políticas públicas estabelecidas, os mecanismos de licenciamento ambiental e os incentivos econômicos e financeiros em matéria ambiental.

²⁸⁶ SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos, p. 91.

Já o **Legislativo** deve estabelecer em lei os orçamentos das agências ambientais e desenvolver o controle político das atividades desempenhadas pelo Executivo, também deve nortear as diretrizes das políticas públicas ambientais através da criação de leis específicas.

Quanto ao **Judiciário**, deve o mesmo promover a revisão dos atos administrativos praticados pelo Executivo que tenham repercussão sobre o meio ambiente e o controle da constitucionalidade das normas elaboradas pelos demais Poderes, assim como garantir a jurisdição quando houver a cobrança sobre a implementação das definições da políticas públicas ambientais dispostas em lei.

Ainda que não seja um dos poderes do Estado, mas exercendo forte atuação nas políticas socioambientais, cabe ao **Ministério Público**, uma função eminentemente ativa, devendo exercer a integral fiscalização dos atos e procedimentos dos Poderes Públicos para, em caso de violação da legalidade, acioná-los judicialmente. Tal como já ressaltado nesta pesquisa, o Ministério Público exerce um forte protagonismo nas questões ambientais, sendo um relevante ator na implementação concreta de algumas políticas ambientais.²⁸⁷

Vale ressaltar que a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei n. 6.938/1981, criou o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), onde instituiu toda uma estrutura de atores socioambientais, criando inclusive um importante colegiado que é o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), e também uma ampla rede de conselhos estaduais e municipais, e de comitês gestores temáticos, tais como os de bacias hidrográficas e de unidades de conservação. Para tanto, concedeu a todos, os mecanismos que julgava necessários para o desenvolvimento de uma democracia representativa, com o estabelecimento de instâncias de participação social que legitimam o processo de construção da política ambiental brasileira. Neste quesito, a representação da sociedade civil no Conama, infelizmente carece de correções, em especial quanto à sua representatividade, uma vez que somente possuem acesso às discussões as Organizações que tenham viés ambiental, o que não garante a necessária

²⁸⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 14 ed. Rio de Janeiro: Lúmen juris, 2012, p. 95.

contraposição de ideias e negociação dentro do ciclo de formação das políticas públicas.²⁸⁸

São várias as teorias para definir como os atores participam dentro do ciclo de Políticas Públicas, a seguir, passa-se a analisar as principais.

A primeira a ser analisada é a Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*), cuja principal característica é da visão de racionalidade dos atores políticos, claramente enviesada pela busca de eficiência econômica, para que as Políticas Públicas tenham maximizadas sua utilidade e a satisfação de todos. Isso explicaria porque *“os eleitores votariam nos partidos e nos candidatos que lhe proporcionariam melhores vantagens, em relação às recompensas que esperam receber do governo”, enquanto que “os burocratas maximizam seus orçamentos, porque estes são fontes de poder, prestígio, vantagens adicionais e salários mais altos”.*²⁸⁹

A outra Teoria é a do **pluralismo**, caracterizada em função dos grupos de interesse serem os atores mais relevantes, conseguindo inclusive atuarem de maneira direta no ciclo das Políticas Públicas ainda que engendradas pelo Estado, seja através do controle da agenda, da realização de estudos em que defendem seus interesses ou mesmo através do patrocínio dos corpos políticos que advoguem a seu favor. Por essa premissa, uma das ferramentas de pressão utilizadas é justamente a força econômica, cujos principais representantes são organizações internacionais e por isso, pode haver um desrespeito à criação de Políticas Públicas dentro do contexto econômico local.²⁹⁰

A **teoria de classes** ou **teoria marxista** equivale às relações entre economia, classes sociais e o Estado. É a tradicional luta de classes (conflito de poder) presente no marxismo, onde a construção de políticas parte da disputa entre a infraestrutura econômica e a dicotomia existente entre os proprietários dos meios de produção e os trabalhadores, desta forma, as ações do Estado estariam sempre

²⁸⁸ MOURA, Adriana Maria Magalhães de (Org.). Governança ambiental no Brasil : instituições, atores e políticas públicas. Brasília : Ipea, 2016, p. 94.

²⁸⁹ HOWLETT, MICHAEL; RAMESH, M.; PERL, ANTHONY. Políticas públicas: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 38-39.

²⁹⁰ HOWLETT, MICHAEL; RAMESH, M.; PERL, ANTHONY. Políticas públicas: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 46.

em consonância com a vontade do “capital” e da burguesia.²⁹¹

A **Teoria Corporativista** é aquela em que os interesses são intermediados através de unidades constitutivas, organizadas em um número limitado de categorias singulares, compulsórias, não competitivas, hierarquicamente ordenadas e funcionalmente diferenciadas. A forma como se organizam e se estruturam dão a essas unidades um evidente “poder de barganha”, o que acaba servindo como ponto de pressão sobre a política governamental direcionando assim, para os desejos desses grupos corporativistas (associações industriais, comerciais e até mesmos de servidores públicos).²⁹²

Por fim, há a **teoria do neoinstitucionalismo e estatismo**, onde se presume que o contexto sociopolítico exerce uma maior influência sobre o comportamento e as condutas das pessoas e organizações do que nas interações individuais ou de grupos. O estatismo é uma derivação do neoinstitucionalismo, onde o Estado é um ator autônomo que pode escolher e implementar seus próprios objetivos, sem que isso decorra da pressão de grupos ou classes sociais dominantes, mas que contém uma burocracia autônoma e detentora de interesses e ambições pessoais.²⁹³

Da leitura das teorias sobre a existência e participação dos atores políticos e sociais no ciclo das Políticas Públicas, o que se denota é que não há uma superação entre as conclusões teóricas, na realidade, o que se percebe é um arranjo classificatório entre os partícipes, a depender das diferentes visões ideológicas e/ou díspares contextos sociais.

Essa participação e interação entre os atores que compõem o ciclo das Políticas Públicas enseja a discussão sobre como os mesmos devem se comportar, visto que tanto o Estado como os atores sociais, são partes essenciais do processo de governo. Desta relação, há um conceito imbricado com o da execução das Políticas Públicas pois quando “*qualquer coletividade, pública ou privada, que se*

²⁹¹ PRZEWORSKI, A. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: RelumeDumará, 1995.

²⁹² BOSCHI, Renato Raul. **Corporativismo**. In Avritzer, Leonardo; Anastácia, Fátima (Org.) (2007). Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: UFMG, p. 116.

²⁹³ HOWLETT, MICHAEL; RAMESH, M.; PERL, ANTHONY. **Políticas públicas: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 54.

*utilize de mecanismos formais ou informais de direção para demandar soluções, estruturar objetivos, direcionar problemas, buscar a efetivação de Políticas Públicas e gerar confiança*²⁹⁴, há que se denominar de GOVERNANÇA PÚBLICA.

2.2. Governança Pública

A palavra Governança advém da terminologia “*governance*” utilizada inicialmente pelo Banco Mundial, a fim de expressar as condições e garantias de um Estado eficiente. Trata-se de um termo mais abrangente do que a mera visão econômica, englobando também as dimensões sociais e políticas da gestão pública.

Antes da publicação do relatório “Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth”, pelo Banco Mundial em 1989, pouco se usava a terminologia “governança”, ocasião em que o conceito foi apresentado como “*o exercício do poder político para gerir os assuntos de uma nação*”, identificando a “crise de governança” como um dos principais problemas para a solução da pobreza na África Subsaariana, sugerindo a necessidade de reformas institucionais a fim de tornar o setor público mais efetivo na região.²⁹⁵

Em 1992, o mesmo Banco Mundial publicou o relatório “Governance and Development”, onde aperfeiçoou o conceito para afirmar que a governança seria a maneira pela qual o exercício da autoridade, controle, administração ou poder de governo exerce na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento, transformando a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir suas funções.²⁹⁶

Por fim, o relatório “Governance: the World Bank’s experience” publicado em 1994 também pelo Banco Mundial, trouxe uma remodelagem do conceito sendo apresentado da seguinte forma:

Good governance is epitomized by predictable; open, and

²⁹⁴ PROCOPIUCK, Mario. **Políticas Públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e rede de políticas públicas, administração judiciária**. São Paulo: Atlas, 2013.

²⁹⁵ BANCO MUNDIAL. **Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth**, 1989, p. 30.

²⁹⁶ BANCO MUNDIAL. **Governance and Development**, 1992, p 03.

enlightened policymaking (that is, transparent processes); a bureaucracy imbued with a professional ethos; an executive arm of government accountable for its actions, and a strong civil society participating in public affairs; and all behaving under the rule of law.²⁹⁷

Para a Comissão sobre Governança Global, a governança traduz-se em meio e processo capaz de produzir resultados eficazes, envolvendo não apenas as instituições públicas, mas também as privadas e inclusive os indivíduos, na solução de seus problemas comuns. Trata-se, portanto, de um conjunto de relações intergovernamentais ampla, envolvendo organizações não governamentais (ONG), movimentos civis, empresas multinacionais e mercados de capitais globais.²⁹⁸

Para Löffler governança pode ser entendida como:

uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.²⁹⁹

Definitivamente, governança não é sinônimo de governo, já que aquela significa uma mudança, um novo processo de administrar, através de uma nova condição ou regra estabelecida, ou mesmo um novo método pelo qual a sociedade é governada.³⁰⁰

A governança deve atuar por mecanismos internos através dos quais são dirigidas e controladas as instituições ou organizações, de maneira a que se defina a estrutura e os meios de se atingir os objetivos propostos e como deverá ser feita a fiscalização do desempenho. Os mecanismos a serem utilizados devem garantir uma maior transparência, integridade, sensibilização ambiental e social.

Trazendo a discussão para o Brasil, foi através do Plano Diretor da

²⁹⁷ "Governança é sintetizada por uma formulação previsível, aberta e esclarecida de políticas (ou seja, processos transparentes); uma burocracia imbuída com ethos profissional; um braço executivo responsável por suas ações; e uma forte participação da sociedade civil nos negócios públicos; e todos se comportando sob as regras da lei."(tradução livre) In BANCO MUNDIAL. **Governance the World Bank's experience**, 1994, p. 07.

²⁹⁸ COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa Comunidade Global. O Relatório da Comissão sobre Governança Global**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

²⁹⁹ LÖFFLER, Elke. **Governance: Die neue Generation von Staats- und Verwaltungsmodernisierung. Verwaltung + Management**, v. 7, n. 4, p. 212-215, 2006.

³⁰⁰ RHODES, Roderick Arthur. **Understanding Governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability**. Buckingham: Open University Press, 1997.

Reforma do Aparelho do Estado, escrito pelo Ministro Bresser Pereira quem trouxe os conceitos antes utilizados apenas nos documentos do Banco Mundial, para a realidade da Administração Pública Brasileira, onde tratava a “reforma do aparelho do Estado” como uma medida inadiável, com o fim de promover a “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente as “Políticas Públicas”.³⁰¹

A referida Reforma também consagrou o entendimento sobre a necessidade de uma maior integração e cooperação entre os entes Estatais e os Atores Sociais, para que trabalhassem em uma estrutura de redes, sem depender unicamente do aparelho do Estado.³⁰²

Em 2005, através do Decreto nº 5.378/2005, foi instituído no país o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública, que se tratava de um programa do governo federal que primava pelo desenvolvimento e aprimoramento da gestão pública através da utilização de mecanismos gerenciais, destacando que o termo Governança deveria se expandir e superar o atual paradigma de administração pública.³⁰³

A guinada e a reviravolta promovida por medidas de modernização da gestão pública fazem com que a Governança, promova-se através de arranjos múltiplos com a participação de *stakeholders* (estado, terceiro setor, mercado etc.) no desenvolvimento, na gestão de Políticas Públicas e no provimento de serviços.³⁰⁴

Tal não pode ser entendido como um enfraquecimento do Estado e sim como uma qualificação, uma vez que aquele assume um papel de orquestrador, direcionador estratégico, indutor e fomentador absolutamente essencial para a ativação e orientação das capacidades dos demais atores. Portanto, torna-se possível a adoção de modelos de gestão pós ou neo-burocráticos, altamente gerenciais, tais como: redes, modelos de gestão orgânicos (flexíveis, orientados para resultados, foco no beneficiário), mecanismos amplos de *accountability*, controle e

³⁰¹ BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

³⁰² SECCHI, LEONARDO. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

³⁰³ Trecho adaptado de ITO, Christian Norimitsu. **Competências Essenciais no Ministério Público do Estado de Rondônia: Estudo orientado à governança na Promotoria de Justiça da Infância e Juventude**. Fundação Universidade Federal de Rondônia - UNIR, 2012, p. 48.

³⁰⁴ Trecho adaptado de ITO, Christian Norimitsu. op. cit, p. 48-49.

permeabilidade.³⁰⁵

A proposta do programa era garantir um papel preponderante do Estado como executor direto no desenvolvimento, na gestão de Políticas Públicas e no provimento de serviços, uma vez que a administração pública estava fadada ao engessamento dos modelos burocráticos ortodoxos, espelhados em modelos organizacionais mecanicistas, onde prevalecem características de hierarquia, verticalização, rigidez e insulamento. Contudo, foi editado o Decreto n. 9.094/2017, e o Governo Federal extinguiu o programa, e encerrou com um trabalho de gestão administrativa entre mais de 1000 órgãos públicos em todo o país, porém, deixou um legado de aprendizagem e modernização que se instalou na Administração Pública brasileira, difundindo conceitos e metodologias lá desenvolvidas.

Porém, apesar da utilização dos conceitos advindos do setor privado para a Administração Pública ensejarem um caráter distintivo de interpretação e aplicação, tal qual não se repete, pois cada dia mais os mundos (público e privado) vão convergindo para uma só Governança:

As práticas de governança são essencialmente diferentes no Estado e nas Empresas. No entanto, seria um equívoco afirmar que as práticas de governança do setor público e do setor privado estão confinadas em universos paralelos. Em reação ao crescente fortalecimento da cidadania, ao aprimoramento das legislações e aos mecanismos de controle da sociedade, esses dois mundos, que nunca formaram um todo homogêneo, estão ampliando pontos de convergência. Ambos se encontram cada vez mais próximos nos objetivos comuns de busca de transparência, nas relações com a sociedade e na ampliação dos limites da eficiência operacional. Três linhas interligadas norteiam essa nova identidade de propósitos: a busca de capitais para investimentos, a sustentabilidade e a garantia da saúde econômica do conjunto da Nação.³⁰⁶

O conceito de governança na administração pública e nas Políticas Públicas é emergente, tomando como base o modelo tradicional da administração pública e seus princípios mais basilares, é possível identificar alguns usos da governança na promoção da gestão pública: a governança como o estado mínimo, a governança como a Nova Gestão Pública (*New Public Management*), a governança

³⁰⁵ Trecho adaptado de ITO, Christian Norimitsu. op. cit, p. 49

³⁰⁶ FURLAN, L. F. **Transposição conceitual: da governança corporativa para a governança do Estado**, In: **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. – 5 ed. – São Paulo: Atlas, 2011, p. 561.

como um sistema sócio-cibernético e a governança como redes auto-organizáveis.³⁰⁷

Após realizar tal contextualização, pode-se afirmar que a governança pública envolve tanto a capacidade do Estado em implementar as Políticas Públicas, como também em sua capacidade de se articular com os demais atores, a fim de defender seus interesses sem que isso deixe de garantir a transparência e a accountability na ação governamental, tal como descreve Azevedo e Anastasia³⁰⁸, governança é:

- 1) a “capacidade operacional da burocracia governamental, seja nas atividades de atuação direta, seja naquelas relacionadas à regulação das Políticas Públicas”;
- 2) a “criação de canais institucionalizados, legítimos e eficientes de mobilização e envolvimento da comunidade na elaboração e implementação de políticas”.

Conforme verificada pela breve descrição histórica realizada nos parágrafos anteriores, percebe-se que o conceito sobre governança vem evoluindo desde o fim dos anos 1980, e hoje é referência de modernidade na gestão empresarial partindo também para sua inclusão na gestão pública. No Brasil, o Tribunal de Contas da União vem encampando pioneiramente sobre o tema, tendo inclusive lançado a obra de Referencial Básico de Governança, para servir como modelo de governança em Políticas Públicas, e de base para a realização de fiscalização dos seus órgãos jurisdicionados, tal como narrado pelo Ministro do Tribunal de Contas da União João Augusto Ribeiro Nardes:

É neste contexto que se insere a presente publicação do “Referencial Básico de Governança”, pois nós do Tribunal de Contas da União (TCU) temos a firme convicção de que a melhoria da governança pública nos municípios, nos estados e na União, é o grande desafio do Brasil, uma premissa para que sejam superados os demais desafios há pouco mencionados. Tal convicção decorre do direcionamento constitucional dado ao nosso modelo de desenvolvimento, com forte participação do Estado, e dos diversos

³⁰⁷RHODES, Roderick Arthur. **Understanding Governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability**. Buckingham: Open University Press, 1997.

³⁰⁸AZEVEDO, Sérgio; ANASTASIA, Fátima. **Governança, “Accountability” e Responsividade**. São Paulo: Revista de Economia Política, vol. 22, nº 1 (85), janeiro-março/2002.

trabalhos que realizamos avaliando a qualidade dessa participação.³⁰⁹

Pois bem, partindo da premissa que uma das condições mais importantes para a boa governança é a “multiplicidade de atores, sua interdependência, objetivos compartilhados, fronteiras fluídas entre público, privado e esferas associativas e multiplicidade de formas de ação, intervenção e controle”³¹⁰, é imprescindível que entre todos haja completa interação e uma participação coordenada.

Desta forma, é crescente o entendimento de que a governança deve atuar visando o fortalecimento de um governo em Rede, onde não fará sentido pensar em um governo que atue sem a possibilidade de formar uma rede colaborativa voltada para resultados.

Dessa forma, nenhum desses elementos pode ser pensado de forma isolada. Governança pública é capacidade de governo; é governar em rede de forma colaborativa; é governar orientado para resultados; todos estes elementos juntos para gerar valor público sustentável. Fortalecer a capacidade de governo e governar em rede não faz sentido se não estiverem a serviço de resultados e da geração de valor público, que, por sua vez, não ocorrem de forma fortuita, mas demandam o desenvolvimento de capacidades e relacionamentos interinstitucionais.³¹¹

Assim, já temos a certeza de que a governança não se exerce com um único ator, mas sim de uma diversidade, e agora, arquitetados em uma rede:

Na qual as diferenças se expressam e se representam numa interlocução possível; na qual valores circulam, argumentos se articulam e as opiniões se formam; na qual parâmetros públicos podem ser construídos e reconstruídos como balizas para o debate em torno de questões pertinentes; e na qual, enfim, a dimensão ética da vida social pode se constituir através da convivência democrática com as diferenças e os conflitos que elas carregam (...) é uma trama que vai como que mapeando e explicando campos diversificados de conflito. Fazendo circular a linguagem dos direitos, desprivatizar

³⁰⁹ BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2. Brasília: TCU, 2014, p. 05.

³¹⁰ KOOIMAN J. **Modern Governance. New Government-Society Interactions**. London: Sage; 1993.

³¹¹ MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. **Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual**. Revista do Tribunal de Contas da União. v. 46, n. 130, mai/ago, 2014, p. 44.

carências e necessidades, demandas e aspirações, ao projetá-las no cenário público como questões que interpelam (e questionam) a opinião pública no seu senso de justiça e equidade.³¹²

Portanto, para que as Políticas Públicas possam alcançar seus objetivos devem impreterivelmente ser desencadeadas dentro de uma Rede de Políticas Públicas, conforme ensinam Calmon e Costa

Redes de políticas públicas são um conjunto de relacionamentos entre atores heterogêneos e interdependentes, que atuam em um mesmo subsistema de políticas públicas a partir de uma determinada estrutura de governança, composta por regras formais, informais e maneiras e formas de interpretá-las e implementá-las.³¹³

Por fim, vale ressaltar que as Políticas Públicas devem gerar um valor público, cuja definição jurídica pode ser encontrada no Decreto n. 9.203/2017, que em seu art. 2º, inc. II traz a seguinte definição:

valor público - produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos;³¹⁴

Portanto, para que o ciclo de Políticas Públicas alcance seus objetivos é necessário que se construa uma cadeia de valor público que leve em conta não apenas as variáveis objetivas de desempenho (inputs, atividades, outputs e outcomes), como também as variáveis de natureza mais subjetiva, relacionadas a “expectativas, satisfação, confiança e requisitos valorativos referentes ao processo de governança como um todo”.³¹⁵

³¹² TELLES, Vera. **Sociedade civil, direitos e espaços públicos**. Revista Pólis. São Paulo, n. 14, 1994, p. 48.

³¹³ CALMON, Paulo. COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Redes e Governança das Políticas Públicas**. In: Revista de Pesquisa em Políticas Públicas. Universidade Federal de Brasília. Ed. n.1. 2013, p. 15

³¹⁴ BRASIL. **Decreto Federal n. 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Disponível em: <<https://bit.ly/2TDup75>>. Acesso em: 06/01/2019.

³¹⁵ MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. **Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual**. Revista do Tribunal de Contas da União. v. 46, n. 130, mai/ago, 2014, p. 48.

2.3.1. A Governança Socioambiental

Conforme já analisado, conclui-se que a Governança não deve ser confundida com ação de governo, sendo que o termo deve possuir um significado muito mais amplo, pois envolve um conjunto de iniciativas, regras, instâncias e processos que permite aos mais diversos atores (políticos ou sociais) o exercício do controle social, público e transparente das estruturas estatais e da formulação e implementação das Políticas Públicas, assim como da dinâmica e das instituições do mercado visando atingir objetivos comuns (estatais ou privados). Pode também ser traduzida como a capacidade social (sistemas, instrumentos e instituições) de orientação das condutas dos Estados, empresas, e sociedade civil, em torno de certos valores e objetivos de longo prazo para o bem comum da sociedade.³¹⁶

No que se refere à governança socioambiental, esta possui seu foco nas decisões e Políticas Públicas sobre o meio ambiente e a sustentabilidade, onde através das organizações civis e governamentais trabalha-se com o objetivo de garantir integridade ambiental e a justiça econômica e social no planeta, tal como explicitado pela Organização das Nações Unidas:

A Cúpula sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro, em 1992, foi um marco no reconhecimento do papel e das contribuições da sociedade civil para a governança ambiental. Milhares de ONGs e movimentos sociais participaram da Cúpula e do evento paralelo, o Fórum Global da Sociedade Civil, que foi organizado pelo FBOMS. A Declaração da Rio-92 e a Agenda 21 consagraram a participação da sociedade civil na governança ambiental internacional (Natural Allies, UNEP and Civil Society, 2004). O Princípio 10 da Declaração do Rio define que temas ambientais são mais bem-abordados com a participação dos cidadãos envolvidos. Também define a importância do acesso à informação, acesso à participação no processo de tomada de decisão política e acesso à justiça. Na Rio-92, os Governos também definiram os nove grupos principais a serem envolvidos, a seguir: agricultores, mulheres, a comunidade científica, crianças e jovens, povos indígenas, trabalhadores e sindicatos, indústria, ONGs e autoridades locais.³¹⁷

³¹⁶ BORN, Rubens H. **Governança e sustentabilidade: desafios para todos**. Vitae Civilis, 2007, in Governança ambiental internacional. Perspectivas, cenários e recomendações. Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS) Vitae Civilis Instituto para o Desenvolvimento, Meio Ambiente e Paz. São Paulo, 2007.

³¹⁷ FLORES, Guilherme; VIEIRA, Ricardo Stanziola. **Expectativas da Governança Socioambiental**

Sendo assim, a governança ambiental faz com que o governo se movimente no sentido de promover a articulação junto aos demais atores sociais, sejam eles públicos ou privados, deixando de lado as decisões meramente técnicas, para uma visão verdadeiramente socioambiental com “maior participação da sociedade civil nos processos decisórios e de gestão ambiental”.³¹⁸

Contudo, ainda que importante a participação dos demais atores sociais, tal como enfatizado pelo World Resources Institute, a governança ambiental está intimamente vinculada às instituições públicas, dentre as quais, as chamadas agências ambientais governamentais, que possuem uma autoridade oficial sobre o meio ambiente e onde as regras devem ser codificadas, interpretadas e implementadas. Além destas agências ambientais, também compõem o corpo de instituições estatais no nível nacional, os ministérios (além do ambiental, todos os demais que ocasionem impactos ambientais), e as agências regulatórias e de controle em todos os níveis de governo. O estudo ainda aponta qual seria o papel do setor público no processo de governança ambiental.³¹⁹

Quadro 02

PAPEL DO SETOR PÚBLICO NO PROCESSO DE GOVERNANÇA AMBIENTAL
<ol style="list-style-type: none"> 1. Estabelecer e aplicar leis que determinem quem tem o direito de usar o meio ambiente e quem deve protegê-lo; 2. Promover a gestão dos recursos naturais, incluindo áreas protegidas, bens comuns ou públicos (como os mares e rios de um país); 3. Restringir o comportamento de indivíduos e corporações que ameacem o meio ambiente; 4. Definir e aplicar regras ao mercado e aos agentes privados; 5. Designar fundos e instituições públicas para a preservação ou o desenvolvimento; 6. Promover o acesso equitativo aos recursos naturais.

Fonte: WRI (2009)

Quando se estuda a Governança Ambiental é necessário estabelecer que o seu conceito deve transcender a simples terminologia relacionada a um formato de gestão, pois pode se desdobrar em várias dimensões, quais sejam: a dimensão

na Política Brasileira de Resíduos Sólidos: Reflexões sobre a Sustentabilidade e as Consequências da Globalização na Geração de Resíduos. In: Revista do Instituto do Direito Brasileiro, Ano 1, nº 2, Lisboa, 2012, p. 926-927.

³¹⁸ Id. Ibid. 2012, p. 925.

³¹⁹ WRI – WORLD RESOURCES INSTITUTE. World Resources 2002-2004. **Decisions for the Earth: balance, voice, and power.** Washington: WRI, 2009.

instrumental, que envolve as ações e atividades; e a dimensão de compartilhamento, embasada na participação dos atores ampliada em todos os processos, o que exige o envolvimento ativo de todos os *stakeholders* através das agendas, cuja pauta esteja sempre em busca da cooperação e do consenso, mais do que isso, o grande desafio é obter acordos baseados em pontos comuns que possam evoluir no fortalecimento das Políticas Públicas Ambientais, com o fim de alcançar melhorias nos aspectos socioambientais. Porém, as atuais decisões adotadas globalmente acabam sendo resultado dos interesses de uma minoria.³²⁰

Governança ambiental, por assim dizer, refere-se ao conjunto de iniciativas, regras, instâncias e processos que permitem às pessoas, por meio de suas comunidades e organizações civis, a exercer o controle social, público e transparente, das estruturas estatais e das políticas públicas, por um lado, e da dinâmica e das instituições do mercado, por outro, visando atingir objetivos comuns. Assim, governança abrange tanto mecanismos governamentais como informais e/ou não estatais. Significa a capacidade social (os sistemas, seus instrumentos e instituições) de dar rumo, ou seja, orientar condutas dos estados, das empresas, das pessoas, em torno de certos valores e objetivos de longo prazo para a sociedade.³²¹

Analisando sob tal ótica, percebe-se que a missão em alcançar um consenso de ideias e ações no sentido da busca pela qualidade socioambiental em nível global é tarefa árdua, cujo o alcance pode parecer, por vezes, inalcançável:

esta categoria recente que pareceria uma utopia há algumas décadas, atualmente constitui uma necessidade e vem dando o tom do discurso nacional (governança ambiental local) e internacional (governança ambiental global). Isso fica claro, sobretudo, após a entrada em vigor de tratados como a Convenção da Diversidade Biológica, a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática e o Protocolo de Kyoto.³²²

Para alcançar a excelência na Governança Ambiental é necessária a implementação de Políticas Públicas socialmente aceitáveis, de forma a atender aos

³²⁰ JACOBI, Pedro Roberto; SINISGALLI, Paulo Antônio. **Governança ambiental e economia verde**. Revista Ciência & Saúde Coletiva. 17, 1469-1478, 2012, p. 04.

³²¹ BORN, Rubens H. **Governança e sustentabilidade: desafios para todos**. Vitae Civilis, 2007, in Governança ambiental internacional. Perspectivas, cenários e recomendações. Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS) Vitae Civilis Instituto para o Desenvolvimento, Meio Ambiente e Paz. São Paulo, 2007.

³²² FLORES, Guilherme; VIEIRA, Ricardo Stanzola. **Gestão integrada de resíduos sólidos urbanos à luz da Lei 12.305/2010: uma proposta para a solução da disposição final do lixo na Região Metropolitana da Foz do rio Itajaí**. Revista Eletrônica Direito e Política, v. 5, p. 346-370, 2010.

interesses dos os envolvidos na relação entre Sociedade, Estado, mercados, direito e instituições, onde as políticas e as ações governamentais, devem estar associadas à qualidade de vida e ao bem estar socioambiental. Para tanto, se faz necessário o estabelecimento de um sistema normativo e de condutas que reflitam os valores e visões de mundo de todos os atores envolvidos no processo de construção e implementação das Políticas Públicas Socioambientais. E ainda que nenhum ator, público ou privado, disponha do conhecimento ou da informação para resolver problemas complexos, dinâmicos e/ou diversificados, isto não seria suficiente para impedir a realização de interdependências entre esses atores, pois é uma demonstração das limitações do governo e da necessidade de fortes laços com os governos locais, o setor privado e as organizações sociais.³²³

A gestão ambiental pode ser definida como um conjunto de ações que envolvem políticas públicas, o setor produtivo e a comunidade, com vistas ao uso sustentável e racional dos recursos ambientais. Essas ações podem ser de caráter político, executivo, econômico, de ciência, tecnologia e inovação, de formações de recursos humanos, de informação e de articulação entre diferentes atores e níveis de atuação.³²⁴

O índice de eficiência das práticas de governança socioambiental aumenta quanto mais desenvolvido o sistema de gestão participativa, tais como os planos diretores participativos, planos de manejo ou mesmo zoneamento socioambiental. Uma vez que a governança exige a interação humana, a relação entre todos os atores participantes do processo somente se desenhará de maneira positiva se forem bem definidas todas as regras e estruturas de ação e participação, pois as divergências e os conflitos criam um claro obstáculo para o alcance da sustentabilidade. Em contribuição, a fim de minimizar os impactos negativos de tais impeditivos, podem ser aplicadas teorias já validadas de organização humana, já que estas relações são decisivas no processo de tomada de decisões.

Portanto, para que se possa alcançar os propósitos necessários a uma

³²³ KOOIMAN Jan. **Modern Governance. New Government-Society Interactions**. London: Sage; 1993.

³²⁴ BURSZTYN, Maria Augusta Almeida; BURSZTYN, Marcel. **Gestão ambiental no Brasil: arcabouço institucional e instrumentos**. In: ELIMAR, Pinheiro do Nascimento; VIANNA, João Nildo de Souza. Economia, meio ambiente e comunicação. Rio de Janeiro: Garamond, 2006, p. .85.

sadia qualidade de vida e justiça socioambiental é necessário que Estado e os demais atores atuem de forma a fazer com que a governança ambiental busque:

garantir que instrumentos, inclusive acordos internacionais, possam ser efetivamente conhecidos e ter a sua implementação efetivada, seja pelos governos locais e nacionais, pelas instituições da ONU e organizações financeiras multilaterais, como pelo setor privado. Para isso, entendemos que é necessário que todas as pessoas e a sociedade em geral, especialmente por intermédio de organizações da sociedade civil, possam estar sensibilizadas, conhecer e mobilizar-se em prol da conservação ambiental, dos princípios e diretrizes de sociedades sustentáveis, nas quais a dignidade e qualidade de vida de todos os seres, a democracia, a diversidade, a justiça, entre outros valores, sejam acessíveis para todos. O desafio, portanto, é criar e aprimorar condições de governança, local a global, valendo-se inclusive dos regimes multilaterais, de instrumentos de comando-controle (ou seja, associados ao Poder Público regulamentado e gestor de interesses de toda a sociedade) e de instrumentos econômicos (através dos quais o mercado e as empresas assumem os custos ambientais e sociais de suas respectivas atividades).³²⁵

Conforme demonstrado, a Governança Ambiental deve ser alcançada em âmbito global, contudo, sua busca deve ter sua atuação capilarizada, a fim de que se obtenha um melhor resultado, “o desafio de construir um desenvolvimento dito sustentável, juntamente com indicadores que mostrem essa tendência, é compatibilizar o nível macro com o micro”, para que a ação possa ser alcançada em nível global é necessário agir na ordem local, até mesmo porque os projetos ambientais, em geral, demandam de ação e recursos públicos provenientes das mais diversas esferas da administração pública, e muitas vezes também envolvem algumas comunidades locais.³²⁶

O melhor caminho para se obter o consenso e a decisão compartilhada entre os atores é a organização dos debates em vários níveis, pois somente assim será possível alcançar um “desenvolvimento participativo e negociado”, tal como expresso por Sachs:

(...) deve-se organizar o debate em todos os níveis, desde o

³²⁵ BORN, Rubens H. **Governança e sustentabilidade: desafios para todos**. Vitae Civilis, 2007, in Governança ambiental internacional. Perspectivas, cenários e recomendações. Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS) Vitae Civilis Instituto para o Desenvolvimento, Meio Ambiente e Paz. São Paulo, 2007

³²⁶ BELLEN, Hans Michael Van. **Indicadores de sustentabilidade**. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 33.

desenvolvimento local, por exemplo. Pode-se começar por um fórum de desenvolvimento local, mais tarde, esse fórum se transforma num conselho consultivo que com o tempo cresce para ser um conselho deliberativo. Em vez de termos outra vez instituições estáticas, vamos pensar em como se gera um processo de amadurecimento de instituições. Assim, se cria um espaço para a discussão dos representantes de todas as forças vivas da sociedade. E essa discussão deve sempre, na medida do possível, buscar uma negociação em que se estabelecem as regras do jogo.³²⁷

Conforme visto, para a busca do desenvolvimento sustentável é fundamental a realização de um processo dinâmico capaz de traduzir as mudanças ocorridas no âmbito social, cultural e tecnológico, sendo que é necessário o estabelecimento de uma boa estrutura de gestão participativa e de conflitos para o melhor funcionamento das ações e Políticas Públicas de desenvolvimento socioambiental

Tomando como objeto de estudo o Brasil, temos que:

para pensar os caminhos do desenvolvimento sustentável no Brasil, é necessário tomar como premissa básica que a maioria de sua população somente poderá conquistar as condições do desenvolvimento se a gestão de seus recursos e de seu território for democrática e permitir-lhe acessibilidade às riquezas naturais, à educação e à capacidade tecnológica.³²⁸

Pelas características nacionais, e considerando as peculiaridades culturais e sociais do país, pode-se considerar que:

O Brasil precisa cada vez mais de políticas ambientais focadas na formação de redes políticas e sociais compostas por diversos níveis de participantes, individuais e organizacionais, para que assim também possam ser estabelecidas interações entre os diversos níveis de governança e tipos de atores sociais.³²⁹

Sendo assim, impossível trabalhar o aspecto socioambiental no Brasil

³²⁷ SACHS, Ignacy. **Primeiras intervenções**. In: NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do; VIANNA, João Nildo (org.). Dilemas e desafios do desenvolvimento sustentável no Brasil. Rio de Janeiro: Garamond, 2007, p. 28.

³²⁸ MELLO, Neli Aparecida de. **Desenvolvimento sustentável no Brasil: dilemas e desafios**. In: ELIMAR, Pinheiro do Nascimento; VIANNA, João Nildo de Souza. Economia, meio ambiente e comunicação. Rio de Janeiro: Garamond, 2006. P. 39.

³²⁹ HOCHSTETLER, Kathryn; KECK, Margaret E. **Greening Brazil: environmental activism in state and society**. London: Duke University, 2007.

sem focar nas premissas básicas de uma boa governança. Da história recente, pode-se pontuar a institucionalização da Política Nacional de Meio Ambiente no Brasil como o marco normativo na busca da democratização das Políticas Públicas e da participação social no processo de tomada de decisão e na ação descentralizada do Estado para o Estado de Direito Socioambiental.

Diante do cenário de crise ambiental que começou a suscitar preocupações ainda na década de 1980, e diante da necessidade de formação de um arcabouço institucional-normativo para superar os desafios ambientais, o Governo Federal Brasileiro instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, criada pela Lei nº 6.938/1981, estabelecendo diretrizes gerais dessa política e seus instrumentos de implementação.

Considerado por muitos como um documento ambientalmente inovador para a época, tinha como uma das principais características vanguardistas o seu papel descentralizador, tendo sido aprovado mesmo diante do regime político fechado que estava instalado no país. Além disso, a Lei n. 6.938/1981 estabelecia regras mais rígidas para o controle da poluição, da degradação ambiental e ao fortalecimento institucional, fornecendo também vários mecanismos de participação social na área ambiental.³³⁰

Unir o governo e a oposição numa época politicamente difícil, foi um grande avanço. Mostra que o meio ambiente está acima das considerações partidárias (...). A Política Nacional do Meio Ambiente fez com que, pela primeira vez, decisões sobre a matéria fossem tomadas por meio de resoluções do CONAMA, órgão colegiado, que é resultado direto da Lei 6938/81. (...) O Poder Legislativo delegou ao CONAMA o poder para regulamentar tudo o que se refere à exploração de recursos naturais, como a água, o ar, a floresta, toda a biodiversidade.³³¹

Com o propósito de consolidar a descentralização a fim de poder contribuir com a construção de processos decisórios mais assertivos, a formação dos conselhos e comitês para a gestão ambiental em diversos temas (como pesca, florestas, unidades de conservação, bacias hidrográficas, entre outros), demonstra uma clara medida em busca da democratização do processo decisório na

³³⁰GANEM, Roseli Senna (Org.). **Legislação brasileira sobre meio ambiente (Fundamentos constitucionais e legais)**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015, p. 29.

³³¹FIORI, Ana Maria; LARA, Graça; JARDIM, Simone Silva. **25 Anos – A lei que implantou nossa política ambiental atinge maturidade**. In Revista Ambiente Legal, 2ª Edição, Janeiro de 2006.

formulação de Políticas Públicas socioambientais no Brasil. Pode-se afirmar que a:

(...) estrutura básica da governança do setor ambiental, definida pela Lei nº 6938/1981 (Brasil, 1981), da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), possui foco no Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), do qual faz parte o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama). Faz parte desta estrutura, também, uma vasta rede de conselhos estaduais e municipais e comitês gestores temáticos, como os de bacias hidrográficas e de unidades de conservação, entre outros. Estes têm assegurado mecanismos para o desenvolvimento de uma democracia representativa, com o estabelecimento de instâncias de participação social que legitimam o processo de construção da política ambiental brasileira.³³²

A governança socioambiental deve atuar fortemente nos temas ambientais, com o objetivo de construir modelos de articulação institucional que propiciem a gestão ambiental rumo à sustentabilidade, tal como define a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, fazendo assim ao criar o SISNAMA e o CONAMA. Além disso, incluiu a participação da sociedade civil no ciclo das Políticas Públicas Socioambientais, e ainda que existam críticas quanto à sua representatividade, uma vez que muitos representantes, apesar do acesso aos fóruns de discussão e proposição de Políticas Públicas, não encontram voz plenamente ativa para realizar o debate ideias e o ciclo de negociação na formulação de Políticas Públicas, trata-se de um grande avanço no estabelecimento da governança socioambiental.³³³

Com efeito, a Constituição de 1988, ao consagrar, junto com os mecanismos de representação, o princípio de participação direta na gestão pública produziu – ou inspirou – o surgimento de diversas instituições de gestão ou fiscalização de políticas públicas, que corporificam essa prática participativa: as consultas populares, os conselhos gestores de políticas públicas, o orçamento participativo e as ouvidorias (...). O Brasil constitui, atualmente, o palco de uma experiência que o coloca na vanguarda mundial da participação cidadã na gestão pública, pelo número de pessoas que envolve, em um país de dimensões continentais, e pela diversidade dos instrumentos que a conforma. Assim, milhares de pessoas participam de conselhos gestores de políticas públicas em todo o território nacional. Centenas de milhares de pessoas debatem, em

³³² MOURA, Adriana Maria Magalhães de (Org.). **Governança ambiental no Brasil : instituições, atores e políticas públicas**. Brasília : Ipea, 2016, p. 94-95.

³³³ AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Revista Opinião Pública, Campinas, v. 14, n. 1, June, 2008.

aproximadamente duzentas cidades – e em alguns Estados – nas reuniões do orçamento participativo.³³⁴

Veja que a participação social nos Conselhos gestores, tais como o CONAMA, exercem um importante papel para o fortalecimento da governança socioambiental, pois dá à sociedade o exercício de uma participação mais direta e efetiva no ciclo das Políticas Públicas. Contudo, tal descentralização pode ser contaminada por falhas primárias, pois, ainda que haja a transferência de autoridade e do poder decisório para instâncias subnacionais, os resultados podem ser distorcidos frente a falhas, tais como a composição de tais colegiados.

Observa-se, pois, que houve um contínuo aumento do número de conselheiros ao longo do tempo, ao mesmo passo em que, em seus 30 anos de efetivo exercício, a representatividade da sociedade civil diminuiu de 37,9% para 20,95%. Os dados acima demonstram que esse importante órgão de normatização em matéria ambiental está longe de ser um órgão democrático em razão da desproporção na representação dos diversos setores e interesses. Com isso, as posições dos entes governamentais, no concernente às matérias discutidas no CONAMA são e serão sempre vencedoras, tonando-se, no caso das resoluções, regra de direcionamento e imposição estatal que toda a sociedade deve obedecer, fixando parâmetros que deverão ser observados em âmbito nacional e com isso alijando o verdadeiro sentido da chamada democracia participativa.³³⁵

Muito provavelmente, tais falhas ainda acontecem decorrentes do necessário processo de descentralização da Política Nacional do Meio Ambiente, que apesar de vanguardista, acontece de maneira fragmentada, descontínua e seletiva, resultado das falhas na conjuntura político-institucional, dos focos distintos em cada período político, bem como de problemas estruturais da formação do Estado brasileiro – historicamente centralizador e patrimonialista.³³⁶

Tidos como exemplos práticos do exercício da Governança Ambiental, temos os conselhos gestores do meio ambiente, tais como o CONAMA, e também os comitês ambientais, que exercem o papel de instâncias institucionalizadas de

³³⁴ LYRA, Rubens Pinto. **Prevenção e Mediação de Conflitos: a Atuação de Conselhos e Ouvidorias na Área de Segurança e de Justiça**. Revista de informação legislativa, v. 40, n. 160, out./dez., p. 164-165

³³⁵ LIMA, José Leonidas Bellem de. **Democracia participativa, paridade e a necessária reforma da composição do Conama**. Fórum de direito urbano e ambiental, v. 15, n. 87, p. 25–40, maio/jun., Belo Horizonte, Fórum, 2016.

³³⁶ SCARDUA, Fernando Paiva. **Governabilidade e descentralização da gestão ambiental no Brasil**. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

gestão ambiental compartilhada, onde funcionam tanto como juízos arbitrais ou de mediação de conflitos, já que são compostos por diversos atores individualizados cujos interesses são muitas vezes divergentes.³³⁷

Além dos conselhos, também pode-se citar como mecanismo de viabilidade à Governança Ambiental brasileira, a obrigatoriedade da realização de audiências públicas para fins de licenciamento ambiental, um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, prevista no art. 9º, inciso IV da Lei n. 6.938 de 31 de agosto de 1981.

Enquanto forma direta de participação popular, a audiência pública conta com a participação individual das pessoas, diferentemente das demais formas previstas na Constituição Federal, não há restrição de participação, pois na audiência pública a participação deverá ser “franqueada a todos os indivíduos indiscriminadamente, seja através de consultas populares e/ou de audiências públicas, institutos não exclusivos, mas específicos da temática ambiental”, lembrando que o não atendimento da solicitação de audiência pública poderá invalidar o processo de licenciamento ambiental por completo.³³⁸

Contudo, o Brasil ainda carece de uma estrutura de governança ambiental mais bem organizada, uma vez que são poucos os mecanismos que preveem a política ambiental integrada com as demais Políticas Públicas, em especial em áreas como energia e economia, outrossim, também nota-se a falta de recursos (financeiros e de pessoas) para a gestão do meio ambiente, onde o trabalho é realizado através de agências ambientais com carência em pessoal qualificado e despreparadas técnica e instrumentalmente.³³⁹

O Sisnama é o filho bastardo do Estado brasileiro. É o filho abandonado. Os órgãos ambientais da União e dos Estados,

³³⁷ ZHOURI, Andréa. **Justiça ambiental, diversidade cultural e accountability: desafios para a governança ambiental**. Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v. 23, n. 68, p. 97-107, Out. 2008. Disponível em: < <https://bit.ly/2JJPxZK> >. Acesso em 27/02/2019.

³³⁸ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Participação, processo civil e defesa do ambiente no direito brasileiro**. Tese de Doutorado, 2010, vol I e II. Biblioteca Digital USP. Disponível em: < www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-06102010-151738/es.php >. Acesso em 17/02/2019, p. 109.

³³⁹ LUSTOSA, M. C. J.; CÂNEPA, E. M.; YOUNG, C. E. F. **Política ambiental**. In: MAY, P. H. Economia do meio ambiente: teoria e prática. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 135-154.

inclusive dos Estados mais ricos, estão a míngua, não têm prioridade, não têm quadro de pessoal adequado para dar todas as respostas [...], não têm meios. Não é por acaso que até hoje nós não temos zoneamento ecológico e econômico. [...] ainda hoje nós não temos o mecanismo de financiamento do Sisnama.³⁴⁰

A fala do ex-Ministro do Meio Ambiente, José Carlos Carvalho, apesar de ter sido realizada em 2015, ainda reflete boa parte da realidade atual do SISNAMA, denotando que a parte estrutural da governança ambiental brasileira ainda carece de muito investimento e desenvolvimento, em especial em investimento e pessoal. Contudo, sabe-se que há um enorme potencial no desenvolvimento de instituições ambientais mais efetivas, não apenas quanto à estruturação de entidades de meio ambiente, mas principalmente quanto ao aprimoramento da gestão e organização destas.

CAPÍTULO 3

A CIVILIZAÇÃO EMPÁTICA COMO FORÇA MOTRIZ NA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO FOMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIOAMBIENTAIS

Definidas as bases desta pesquisa, deve-se agora iniciar o destaque ao papel institucional que o Ministério Público brasileiro possui frente à definição das políticas públicas socioambientais. Mais ainda, vale ressaltar de que forma esta Instituição vem se amoldando às exigências do novel Estado de Direito Socioambiental frente ao surgimento de um movimento planetário da humanidade, onde o crescimento do sentimento empático vem promovendo a formação de uma nova civilização.

3.1. O posicionamento estatal do Ministério Público e suas prerrogativas constitucionais

³⁴⁰ CARVALHO, José Carlos. **Ministério do Meio Ambiente - MMA** Disponível em: http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir1641/Transcricao_Seminario.pdf. Acesso em: 01/07/2015.

Objeto de estudo da presente pesquisa, o Ministério Público é atualmente uma instituição constitucional, cujas prerrogativas e garantias já estão consagradas no ordenamento jurídico pátrio há bastante tempo. Compreender o seu papel e sua participação estatal será de fundamental importância para a presente pesquisa.

A Constituição Federal traz logo no início de seus artigos, a seguinte previsão:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Sendo assim, são objetivos do país: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais; além da promoção do bem de todos, sem preconceitos e discriminação., tudo isso para se buscar a edificação de uma sociedade em que prevaleça a igualdade.

Dentre os mais diversos dispositivos criados para a busca destes objetivos, destaca-se a criação institucional do Ministério Público, previsto no art. 127 da Magna Carta:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Trata-se assim de uma instituição de garantia à democracia, e que deve contribuir para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Recebeu ainda a qualificação de uma instituição permanente, autônoma, independente e essencial à função jurisdicional do Estado, cabendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos e interesses sociais e individuais indisponíveis.

O Ministério Público evoluiu bastante desde a Constituição Federal de 1988, que lhe concedeu características e funções que delinearão uma instituição

cuja natureza está na sociedade civil integrada ao Estado, com o fim de cumprir o papel de agente da vontade política transformadora e na construção da hegemonia democrática, conforme Martins e Paiva, o Ministério Público passou por:

(...) um ritual de passagem de acusador público e “pai dos órfãos e marido das viúvas” a advogado da sociedade. É uma transformação que introduziu em cena um novo ator político: o Ministério Público, que “deve tomar uma posição de crítica e vigilância, dado o status a que foi elevado pela nova Constituição”. A compreensão desse papel político se manifesta por sua inclusão dentre os órgãos estatais habilitados pela Constituição à condução dos assuntos públicos, exercendo parcela da soberania estatal, bem distante de uma concepção que o via como mais um cargo judiciário, e que concita a uma releitura da própria divisão funcional de poderes, notadamente pela entrega de atribuições de controle à instituição.³⁴¹

Neste papel, como um dos principais atores políticos dentro da esfera estatal, deve o Ministério Público, dentre outras coisas, sempre fomentar a cultura de participação, imprescindíveis para avaliação da situação das Políticas Públicas sociais e para a proposição de diretrizes orientadoras dessas políticas.

O propósito constitucional do Ministério Público será efetivado quanto mais a próximo a Instituição conseguir manter o diálogo com a mais diversa quantidade de atores possíveis, dentre aqueles que compõem o Ciclo das Políticas Públicas, ainda que portadores de interesses e projetos políticos distintos, assumindo um papel de articulador de direitos à proteção social. É necessário aos que compõem o Ministério Público, ao participarem da discussão das Políticas Públicas, expor com clareza os seus interesses, projetos e objetivos, devendo manter uma visão de totalidade, a fim de conectar-se com a realidade mantendo uma compreensão crítica da correlação de forças entre todos os atores, esta virtude é que qualificará politicamente a intervenção exercida pelo Ministério Público para os fins de sua proteção social.³⁴²

Esta Instituição tão importante para a garantia do Estado de Direito, evoluiu conforme maior importância se atribuía à proteção dos Direitos Sociais pelo

³⁴¹ JUNIOR, Martins; PAIVA, Wallace . **Ministério Público: A Constituição e as Leis Orgânicas**. São Paulo: Editora Atlas. 1ª Edição, 2015, p. 02.

³⁴² NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.

Estado. A história demonstra que o Ministério Público adquiriu grande de suas prerrogativas antes da Constituição de 1988, tal qual o fez o Código de Processo Civil de 1973, que estabelecia que o Ministério Público deveria atuar em todas as causas que houvesse interesse público, já demonstrando um certo afastamento do Poder Executivo. No entanto, somente a partir da década de 1980 é que a instituição recebe suas prerrogativas mais importantes, destacando-se no campo Socioambiental a Lei nº 6938/1981 - Política nacional do Meio Ambiente, dando à Instituição novos e modernos, à época, instrumentos processuais, tais como a legitimidade para proposição de ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente.³⁴³

3.1.1. A contextualização histórica do Ministério Público e sua natureza jurídica

A história demonstra que desde os tempos mais remotos, apesar de não existirem instituições como se conhece atualmente o Ministério Público, já haviam funcionários governamentais egípcios que realizavam funções semelhantes às desempenhadas hoje, isso desde 5.300 anos antes da *Ordennance* de Felipe, na França da Idade Média, do Século XIV.³⁴⁴

Por meio de escavações arqueológicas realizadas na década de 1930, foram descobertos vários textos de leis com aproximadamente 4.000 anos, demonstrando o quão remota é a origem da instituição, em que já se enxerga o Ministério Público com sua função acusatória recebida pelo Estado:

- I – É a língua e os olhos do rei;
- II – Castiga os rebeldes, reprime os violentos, protege o cidadão pacífico;
- III – Faz ouvir as palavras da acusação, indicando as disposições legais em cada caso; e,
- IV – Toma parte nas instruções para descobrir a verdade.

Já na Idade Média, há várias divergências quanto à existência de origens

³⁴³ ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e política no Brasil**. São Paulo: Educ; Sumaré: Fapesp, 2002, p. 31

³⁴⁴ MEIRELES, José Dilermando. **Revista de Informação Legislativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 197.

remotas para o Ministério Público, sendo que alguns atribuem sua origem à Roma antiga, demonstrando na figura dos *procuratores caesaris* que tinham por função a administração dos bens e defesa dos interesses do imperador.³⁴⁵ Na Grécia antiga a democracia ateniense, possuía dentre os seus funcionários os magistrados da lei, cuja função era manter sob vigilância as assembleias, ficando sempre postados em bancos altos, a fim de demonstrar superioridade e o exercício do controle sobre a execução da lei, função bem assemelhada à atividade de *custos legis* realizada hoje pelo Ministério Público.³⁴⁶:

Em número de sete, vigiavam a assembleia, sentados em bancos altos, e pareciam representar a lei, que é superior ao próprio povo. Se percebessem ofensa alguma à lei, interrompiam o orador no meio do discurso e ordenavam a imediata dissolução da assembleia

Contudo, outros estudiosos refutam que neste período possam ser constatadas funções próprias para se explicar a origem do Ministério Público, pois esta função dos magistrados da lei seria apenas uma das funções exercidas pelos Promotores e Procuradores de Justiça atuais. Há autores que refutam totalmente a possibilidade de se encontrar a origem neste período, tal como Lyra³⁴⁷, que afirma: “os gregos e os romanos não conheceram, propriamente, a instituição do Ministério Público.”

A bem da verdade, é possível detectar outras funções realizadas por algumas organizações na antiguidade romana, tais como os *censores*, *questores*, *defensor civitatis*, *procuratores caesaris*, *advocatus fisc* e os *irenarcha*, contudo, não se pode afirmar que elas configurariam a origem do Ministério Público atual.³⁴⁸

Na França de Carlos Magno, haviam também os *Missi Dominici* funcionários do Reino Franco, maior reino feudal durante a Idade Média, que exerciam funções semelhantes às do Ministério Público, fiscalizando a atuação dos

³⁴⁵ MACHADO, Antônio Alberto. **Ministério Público: Democracia e Ensino Jurídico**. Belo Horizonte: Del Rey. 2000, p. 138

³⁴⁶ COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**. Texto integral. Tradução de João Melville. São Paulo: Martin Claret, 2005, p. 353-357

³⁴⁷ LYRA, Roberto. **Theoria e pratica da promotoria pública**. Rio de Janeiro: Jacintho, 1937, p. 09

³⁴⁸ SALLES, Carlos Alberto de Salles. 1999. **Entre a razão e a utopia: A formação histórica do Ministério Público**. In: VIGLIAR, José M. Menezes e MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto (Coord). **Ministério Público II – Democracia**. São Paulo: Editora Atlas, p. 19

delegados do soberano, assim como anotando as queixas e coibindo os abusos, além de possuírem atribuições semelhantes aos atuais curadores de órfãos e incapazes, no entanto, .³⁴⁹

Pois bem, excetuadas as divergências sobre as origens mais remotas, a doutrina não diverge quanto ao marco histórico mais importante para apontar o surgimento da Instituição, indicando as *Ordonnance* havidas no século XIV, na França, que possuíam como tarefa a defesa dos interesses do Soberano, como vontade e interesse do próprio Estado. Foi através do rei Felipe IV, que foi publicado em 1302 as Ordenanças instituindo duas classes de procuradores: os *advocats du roi*, que possuíam atribuições exclusivamente cíveis, e os *procureurs du roi*, que tinham como funções a defesa do fisco e também as de natureza criminal³⁵⁰.

(...) é fora de dúvida e os autores, de um modo geral (...) são unânimes em apontar a França como o berço do Ministério Público. (...) é certo que, como instituição, o Ministério Público surgiu na França, tendo inclusive até data precisa, 25 de março de 1302, quando Felipe, o Belo, através de sua conhecida *ordonnance*, reuniu tanto seus procuradores, encarregados da administração de seus bens pessoais, quanto seus advogados, que lhe defendiam os interesses privados em Juízo e que, em conjunto eram conhecidos pelo nome genérico de *les gens du roi*, numa única instituição. Com o decorrer do tempo, a instituição deixou de zelar apenas pelos interesses privados do soberano, passando a exercer funções de interesses do próprio Estado. Vale dizer, passou a desenvolver um “mister público”, ao invés de apenas exercer um “mister privado”, a zeladoria dos interesses do monarca; e foi então que a designação Ministério Público se consagrou (...)³⁵¹

Sendo assim, conforme afirmado em Tornaghi³⁵², “O Ministério Público Francês nasceu da fusão destas duas instituições, unidas pela ideia básica de defender os interesses do Soberano que representava os interesses do próprio Estado”, porém, é uma “Instituição que não surgiu de repente, num só lugar por força de algum ato legislativo, mas formou-se lenta e progressivamente, em resposta às

³⁴⁹ SAUWEN FILHO, João Francisco. **Ministério Público Brasileiro e o estado democrático de direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p.24.

³⁵⁰ MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. **O Ministério Público 500 anos após o descobrimento**. Disponível em: < <http://www.dhnet.org.br/6mp/mpublico/mp500.html>:>. Acesso em janeiro/2019.

³⁵¹ SAUWEN FILHO, João Francisco. **Ministério Público Brasileiro e o estado democrático de direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p.38

³⁵² TORNAGHI, Hélio. **Comentários ao código de processo civil**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1976, p. 277-278.

exigências históricas”.

Os fatos históricos que favoreceram todo o “*caldo de cultura*” necessário para a origem do Ministério Público encontram-se em França, que naquela época se destacava dentro deste contexto histórico. Foi o surgimento do Estado Moderno e da separação dos poderes, tidos como resultado de uma reação ao absolutismo, que foi possível a criação de um novo modo de organização política através do chamado “sistema legal-razional”, expressão utilizada por Max Weber³⁵³. Zappa³⁵⁴ aponta alguns princípios históricos que contribuíram para a fortificação da instituição:

- I – A superação da vingança privada;
- II – A entrega da ação penal a um órgão público;
- III – A distinção entre Juiz e acusador;
- IV – tutela dos interesses da coletividade e não só daquele do fisco do soberano;
- V – execução rápida e certa da sentença dos juízes.

Mais à frente, com a solidificação da república francesa, são promovidas modificações dentro da estrutura do Ministério Público através da Assembleia Nacional Constituinte de 1789, dando a ele natureza de um órgão do poder judiciário independente da vontade do Soberano; promovendo a vitaliciedade dos seus membros, porém, ainda sendo nomeados pelo rei, que só poderia demiti-los mediante comprovada corrupção. Por fim, no ano seguinte a Assembleia Nacional divide as funções do Ministério Público em dois órgãos distintos, separando suas funções de *dominus litis* e de *custos legis*, tal como observadas até os dias de hoje: (...) um Comissário do Rei, nomeado pelo soberano e a quem cabia a missão exclusiva de zelar pela aplicação da lei e pela correta execução das decisões judiciais, e o Acusador Público, eleito pelo povo e que tinha a função de sustentar, diante dos tribunais, a acusação dos réus³⁵⁵

³⁵³ “O Sistema Legal-Racional é conditio sine qua non do Estado Moderno enquanto administrador dos serviços e políticas públicas e de todas as atividades econômicas, para tanto, deve se valer de características fundamentais, ou ideais, para estabelecer, de modo geral, o controle legal-razional das instituições, a fim de alcançar metas com eficiência máxima, mediante a aplicação de uma racionalização eficaz.” In WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. 4ª ed. Volume 1. Brasília: Editora UnB, 2000.

³⁵⁴ ZAPPA, Giancarlo. **Il pubblico ministero: appunti di storia e diritto comparato**. In: La riforma del pubblico ministero. Milão: Dott. A. Giuffrè, 1974, p. 63.

³⁵⁵ SAUWEN FILHO, João Francisco. **Ministério Público Brasileiro e o estado democrático de direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p.40.

A evolução ao assumir a função de custos legis é uma clara demonstração de que o Ministério Público se estabelece para enfrentar o paradigma da legalidade do Estado de Direito. Afinal é característica do Estado Moderno a limitação do exercício do poder estatal, através da separação dos poderes, do princípio da soberania popular e do reconhecimento de direitos individuais em uma Constituição. Enfim, o Ministério Público se estabelece como órgão promotor e defensor do bem público nos tribunais, ao passo em que através das duas funções assumidas (custos legis e dominus litis), atua como fiscal da lei e promove a ação penal pública, imbuído do exercício da soberania estatal, traduzida pelos interesses do povo.³⁵⁶

O que se conclui é que o ideário iluminista, bússola da formação do Estado de Direito, incidiu de forma direta na evolução do Ministério Público Francês, que, acabou ocasionando reflexos na construção constitucional de outros países, tais como a Espanha e também em Portugal.

Constata-se, portanto, que a evolução histórica do Ministério público não pode, de maneira alguma, ser confundida com o tratamento a ele dispensado pelos vários textos constitucionais, decorrência de circunstâncias políticas e legislativas sem uma repercussão direta na vida da instituição.³⁵⁷

O Ministério Público no Brasil resgata sua origem mais remota no período colonial, ainda sob a égide da Coroa Portuguesa, onde está instituída a figura do procurador da Coroa, surgida no ano de 1289 com o Rei D. Afonso III. Porém, foi por meio das Ordenações Manuelinas (1521) que temos a primeira menção ao Promotor de Justiça.³⁵⁸

As Ordenações Manuelinas de 1521 já mencionavam o Promotor de Justiça e suas obrigações perante as casas de suplicação e nos juízos das terras. Nelas estavam presentes as influências do direito francês e canônico. Segundo estas, o Promotor deveria ser alguém:

³⁵⁶ LIMA, Ana Maria Bourguignon de; BUSATO, Paulo César. **A formação histórica do Ministério Público – Origens do Ministério Público na França, em Portugal e no Brasil**. Disponível em <<https://bit.ly/2F0BTNz>>, Acesso em janeiro/2019.

³⁵⁷ SALLES, Carlos Alberto de Salles. 1999. **Entre a razão e a utopia: A formação histórica do Ministério Público**. In: VIGLIAR, José M. Menezes e MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto (Coord). Ministério Público II – Democracia. São Paulo: Editora Atlas, p. 28

³⁵⁸ MACHADO, Antônio Alberto. **Ministério Público: Democracia e Ensino Jurídico**. Belo Horizonte: Del Rey.2000, p. 138.

letrado e bem entendido para saber espertar e alegar as causas e razões, que para lume e clareza da justiça e para inteira conservação dela convêm.³⁵⁹

Com a edição das Ordenações Filipinas em 1603, surge a figura do “Promotor de Justiça da Casa de Suplicação”, nomeado pelo Rei e possuindo como função básica legal “requerer todas as causas que tocam à justiça, com cuidado e diligência, formar libelos contra os seguros, ou presos, que por parte da justiça hão de ser acusados na Casa de Suplicação por acordo da relação”.³⁶⁰

Conforme Rangel³⁶¹, é através das Ordenações Filipinas que o Ministério Público passa a exercer sua função fiscalizatória e também seu papel de acusador. E em 09 de janeiro de 1609, foi editado o primeiro diploma que tratava sobre o Ministério Público, ao disciplinar a composição do Tribunal da Relação do Brasil, onde o papel de Procurador da Coroa e de Promotor de Justiça era exercido por um dos dez desembargadores que o compunham, muito semelhante ao que ocorria na Casa da Suplicação em Portugal.

Foi então que a Carta Constitucional de 1832 fez menção direta aos Promotores Públicos, atribuindo aos mesmos as funções criminais para defender os interesses do Império, sendo que no Código de Processo Criminal de 1832 o Ministério Público recebia menção em três artigos na secção III: Dos Promotores Públicos:

Art. 36. Podem ser Promotores os que podem ser Jurados; entre estes, serão preferidos os que forem instruídos nas Leis, e serão nomeados pelo Governo na Corte, e pelo Presidente nas Províncias, por tempo de três anos, sobre proposta tríplice das Câmaras Municipais.

(...)

Art. 37. denunciar os crimes públicos, e policiais, e acusar os delinquentes perante os Jurados, assim como os crimes de reduzir à escravidão pessoas livres, cárcere privado, homicídio ou a tentativa dele, roubos, calúnias, e injurias contra o Imperador, e membros da Família Imperial, contra a Regência, e cada um de seus membros, contra a Assembleia Geral, e contra cada uma das Câmaras. Solicitar

³⁵⁹ FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo. **Ministério Público**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999, p.39

³⁶⁰ MACHADO, Antonio Cláudio da Costa. **A intervenção do Ministério Público no processo civil brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998, p.16.

³⁶¹ RANGEL, Paulo. **Investigação criminal direta pelo Ministério Público: visão crítica**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p.119.

a prisão, e punição dos criminosos, e promover a execução das sentenças, e mandados judiciais. Dar parte às autoridades competentes das negligências, omissões, e prevaricações dos empregados na administração da Justiça.

Já com a República instituída, foi através do Decreto nº 848, de 11 de setembro de 1890, que o Ministério Público passa a contar com atribuições mais avançadas ao órgão, dentre os quais sua relevância para a manutenção da ordem democrática e garantias à sua independência. No entanto, tais medidas não produziram as mudanças desejadas, em especial quanto à sua organização estrutural que ainda guardou resquícios imperiais.³⁶²

A Constituição de 1891, sob a égide da República, instituiu a tripartição dos poderes, concedeu aos Estados (antigas províncias) a autonomia para organizar sua própria força pública, mas foi pífia em relação às atribuições ao Ministério Público, sendo silente quanto à instituição em um momento crucial para a República, que estava em fase de transição ao império e no processo de formação da novel sociedade brasileira, o que pode ser explicado pela imposição à força do novo regime, o que é um contraponto a uma Instituição protetora da ordem jurídico-econômica à época.³⁶³

Porém, a Constituição do Brasil de 1934 tratou de conceder o devido tratamento ao Ministério Público, reabilitando a instituição enquanto órgão estatal, abrindo espaço para várias conquistas em seu texto, tais como: estabilidade aos membros do parquet; paridade de vencimentos com os membros da magistratura; regulamentação do ingresso na carreira através de concursos públicos; e a escolha do Procurador-Geral da República, que passou a ser de livre nomeação e demissão pelo Presidente da República, mediante aprovação pelo Senado Federal, e não mais indicado entre os membros do Supremo Tribunal Federal.³⁶⁴

Na Constituição de 1937, o contexto histórico remete ao Estado Novo do presidente Getúlio Vargas, e pela característica de ter sido outorgada, se trata de

³⁶² SALLES, Carlos Alberto de Salles. 1999. **Entre a razão e a utopia: A formação histórica do Ministério Público**. In: VIGLIAR, José M. Menezes e MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto (Coord). Ministério Público II – Democracia. São Paulo: Editora Atlas, p. 24.

³⁶³ RANGEL, Paulo. **Investigação criminal direta pelo Ministério Público: visão crítica**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p.121.

³⁶⁴ SILVA, Octacílio Paula. **Ministério Público**. São Paulo: Sugestões Literárias, 1981, p.08.

inexpressiva alteração no Ministério Público. De relevante, apenas se faz lembrar pela previsão do artigo 105 que cria a cláusula do chamado “quinto constitucional” a ser aplicada somente nos tribunais superiores.³⁶⁵

Art. 105. Na composição dos Tribunais superiores, um quinto dos lugares será preenchido por advogados ou membros do Ministério Público, de notório merecimento e reputação ilibada, organizando o Tribunal de Apelação uma lista tríplice.

Já no que se refere à Constituição de 1946, esta resgata o prestígio do Ministério Público e o posiciona de forma independente aos demais Poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário) e traz em seu art. 127 a consagração de três importantes regras até hoje presentes no texto constitucional, quais sejam: concurso público, estabilidade e inamovibilidade.³⁶⁶

A Constituição Federal de 1967, imposta pela força, modificou a posição institucional do Ministério Público ao subordiná-lo ao Poder Judiciário, o que fez com que os membros do Ministério Público fossem equiparados aos magistrados para efeitos de vantagens, aposentadoria e vencimentos, o que representou um passo importante na conquista de autonomia e independência, através da paridade de tratamento com os magistrados, sendo que tal fato “*despertou, no seio da corporação, uma consciência de classe que seria apurada com o exercício das novas atividades que lhe foram destinadas*”.³⁶⁷

Já a carta constitucional de 1969, também conhecida como Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969, foi um verdadeiro retrocesso ao parquet, pois além de retirar a paridade de tratamento quanto às condições de aposentadoria e vencimentos em relação aos magistrados, ainda representou na perda de independência do órgão ao subordiná-lo ao Poder Executivo³⁶⁸.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público é separado do âmbito dos Poderes Executivo e Judiciário, e passa a figurar em

³⁶⁵ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 6ª ed. – São Paulo, Atlas, 1999, p. 453.

³⁶⁶ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 6ª ed. – São Paulo, Atlas, 1999, p. 453.

³⁶⁷ SAUWEN FILHO, João Francisco. **Ministério Público Brasileiro e o estado democrático de direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p.166.

³⁶⁸ MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. **O Ministério Público 500 anos após o descobrimento**. Disponível em: < <https://bit.ly/2HnyjhU>>. Acesso: janeiro/2019, p. 5.

capítulo próprio do Título IV, destinado à Organização dos Poderes, sob a rubrica “Das Funções Essenciais à Justiça”. Foi através da chamada Constituição Cidadão que o Ministério Público passa a garantir sua autonomia e independência em relação aos outros poderes e, passa finalmente a zelar por interesses realmente públicos, como fiscal da lei e na garantia dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

A Constituição Federal de 1988, traça um novo perfil institucional ao Ministério Público, ao defini-lo em seu artigo 127 como "Instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis". Tratou também de definir sua unidade, indivisibilidade e independência funcional, assegurando a devida autonomia funcional e administrativa, e também devolveu a garantia das mesmas prerrogativas dos membros do Poder Judiciário como a vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos. Enfim, a carta constitucional construída após períodos sombrios vividos sob a ditadura devolveu ao Ministério Público boa parte das características desejadas por seus membros:

Instituição no sentido de estrutura organizada para a realização de fins sociais do Estado. Permanente, porquanto as necessidades básicas das quais derivam as suas atribuições relevam valores intrínsecos à manutenção do modelo social pactuado (Estado Democrático de Direito – Constituição, art. 1º). “Essencial à função jurisdicional do Estado”, de vez que a atuação forçada da norma abstrata ao fato concreto, quando envolver interesse público, deve sempre objetivar a realização dos valores fundamentais da sociedade, razão pela qual a intervenção do Ministério Público se faz sempre necessária.³⁶⁹

Mais do que devolver a identidade ao órgão, a carta magna de 1988 deu como missão ao Ministério Público a necessidade de se tornar um verdadeiro agente de promoção social, defensor da legalidade e da constitucionalidade, garantindo um caráter permanente e de independência, devendo nortear-se pelos objetivos fundamentais da nação, estabelecidos expressamente no art. 3º da Constituição:

De fato, a natureza da atividade desenvolvida pelo Ministério Público, visando [a]o bem-estar da sociedade dentro de um regime

³⁶⁹ GARRIDO DE PAULA, Paulo Afonso. **O Ministério Público e os direitos da criança e adolescentes**. In: ALVES, Airton Buzzo; RUFINO, Almir Gasquez; SILVA, José Antonio Franco da (Org.). Funções institucionais do Ministério Público. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 312.

democrático, bem como os instrumentos constitucionais que lhe foram deferidos pela Carta Magna, protegem a instituição do próprio poder de reforma constitucional tendente a aboli-la ou modificar seu perfil, considerando-se, pois, o Ministério Público como cláusula pétrea implícita à função jurisdicional do Estado. Cria-se, assim, portanto, uma limitação de ordem material para a tramitação de qualquer emenda que restrinja as características que foram desenhadas pelo constituinte originário ao Parquet.³⁷⁰

Para tanto o Ministério Público recebeu autonomia funcional e com isso pôde assegurar a tomada de decisões sem a interveniência de outros órgãos ou Poderes do Estado. O maior exemplo desta mudança é a utilização dada à ação civil pública, instrumento que visa fiscalizar o correto cumprimento da lei de forma totalmente independente em relação ao corpo de políticos do Estado, o que garante um alto grau de autonomia ao Ministério Público brasileiro, e que somente foi possível após a Constituição de 1988.³⁷¹

Já a concessão de autonomia administrativa envolve sua capacidade de praticar atos próprios de gestão, dando direção própria ao que lhe é atribuído, sendo a faculdade de gestão dos negócios da entidade ou do órgão, segundo as normas legais que o regem. Importante salientar que a autonomia administrativa não se confundindo com a política, sendo essa última concedida apenas às entidades estatais (União, Estados e Municípios)³⁷².

Outra garantia dada ao Ministério Público e diretamente relacionada à autonomia administrativa refere-se à autonomia financeira, que nas palavras de Mazzilli³⁷³:

é a capacidade de elaboração da proposta orçamentária e de gestão e aplicação dos recursos destinados a prover as atividades e serviços do órgão titular da dotação. Essa autonomia pressupõe a existência de dotações que possam ser livremente administradas, aplicadas e remanejadas pela unidade orçamentária a que foram destinadas. Tal autonomia é inerente aos órgãos funcionalmente

³⁷⁰ JATAHY, Carlos Roberto de Castro. **Curso de princípios institucionais do Ministério Público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 17.

³⁷¹ KERCHÉ, Fábio. **O Ministério Público no Brasil: autonomia, organização e atribuições**. Tese de Doutorado, Dept. Ciência Política, USP, 2003.

³⁷² MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. São Paulo: Editora Saraiva, 2001, p. 94.

³⁷³ MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. São Paulo: Editora Saraiva, 2001, p. 94/95.

independentes, como são o Ministério Público e os Tribunais de Contas, os quais não poderiam realizar plenamente as suas funções se ficassem na dependência financeira de outro órgão controlador de suas dotações. (...) dotação orçamentária todas as unidades de despesas têm. O Ministério Público, entretanto, mais do que isso, por força da atual Constituição, elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias (CF, art. 127, § 3º), recebendo, em duodécimos, os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, inclusive créditos suplementares e especiais (CF, art. 168).

Sendo assim, fica claro o reconhecimento dado ao Ministério Público pela Constituição Federal de 1988, que garantiu à esta nobre instituição, como uma forma de assegurar o livre exercício de suas funções, a concessão pelo poder constituinte das suas prerrogativas de poder com autonomia funcional, administrativa e financeira (art. 127, §'s 2º e 3º da Constituição Federal de 1988), tais características dão ao parquet condição de cláusula pétrea implícita:

Ao afirmar seu caráter permanente, o poder constituinte originário vetou, implicitamente, que o poder constituinte derivado suprimisse ou deformasse a instituição ministerial, pois, caso contrário, haveria forma indireta de burlar o princípio.³⁷⁴

Observe-se que embora o Ministério Público não esteja previsto expressamente no artigo 60, §4º, da Constituição Federal de 1988 (Cláusulas Pétreas explícitas), não há impeditivos para que seja protegido pelo manto da limitação material ao poder de reforma constitucional. Afinal, como os direitos fundamentais e o regime democrático são resguardados pelas cláusulas pétreas (art. 60, §4º, I e IV, da CF/88), a instituição que tem por função a efetivação e o resguardo de tais direitos e da democracia também deverá estar protegido de qualquer atentado a sua existência normativa³⁷⁵.

Portanto, não se pode cair no risco da seletividade ao estabelecer as cláusulas pétreas, deixando à mercê de proteção questões fundamentais que foram desejadas pelo povo durante a formação da carta constitucional, assim defende o

³⁷⁴ MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Ministério Público na Constituição de 1988**, São Paulo: Editora Saraiva, 1989, p. 61 e Regime Jurídico do Ministério Público, 2ª ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2001, p. 142.

³⁷⁵ ALMEIDA, Gregório Assagra. **O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social**. In: FARIAS, Cristiano Chaves; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Org.). *Temas atuais do Ministério Público*. 3. ed. Salvador: Juspodium, 2012, p. 59.

Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso³⁷⁶:

(...) na medida em que os limites materiais expressem a identidade da Constituição e as salvaguardas democráticas, sua natureza é declaratória e não constitutiva. Por essa razão, a presença de cláusulas pétreas no texto não exclui a possibilidade de se reconhecer a existência de limites implícitos.

O fato de estar implícito não impede a salvaguarda das prerrogativas e instrumentos concedidos ao Ministério Público, assim também leciona o constitucionalista Canotilho³⁷⁷:

A ideia de limitação do poder de revisão, no sentido apontado, não pode divorciar-se das conexões de sentido captadas no texto constitucional. Desta forma, os limites materiais devem encontrar um mínimo de recepção no texto constitucional, ou seja, devem ser limites textuais implícitos(...) Mas, a aceitarem-se limites imanentes deduzidos a partir do “telos” constitucional, então terá de exigir-se que esses limites não sejam meros postulados, mas autênticas imposições da constituição, verdadeiros limites impostos por “vontade da constituição”.

Afinal, para a garantia de um Estado Democrático de Direito é fundamental a existência de uma instituição forte e empoderada, para a realização dos princípios fundamentais do Estado e da democracia, ainda que para isso tenha que opor-se contra as forças negativas da sociedade, com o objetivo de neutralizar o poderio econômico, quando este for contrário ou prejudicial aos interesses sociais e também fazer o combate dos mecanismos de repressão, quando estes demonstrarem-se agressores dos direitos humanos. É o Ministério Público “o mais poderoso instrumento de efetiva promoção da justiça social, visando o bem comum”³⁷⁸.

Estabelecido o posicionamento e a importância do Ministério Público no texto constitucional, resta analisar sua natureza jurídica institucional. O seu reconhecimento e estabelecimento estatal somente foi reforçado após a adoção do

³⁷⁶ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 166.

³⁷⁷ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. 12. reimpr. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1066.

³⁷⁸ JATAHY, Carlos Roberto de Castro. **20 anos de Constituição: o novo Ministério Público e suas perspectivas no Estado Democrático de Direito**. In: FARIAS, Cristiano Chaves; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Org.). **Temas atuais do Ministério Público**. 3. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2012, p. 35.

princípio da separação dos poderes. Contudo, para posicionar institucionalmente o Ministério Público é necessário compreender que a bem da verdade, o que se denomina comumente em Separação dos Poderes é na realidade a separação das funções, uma vez que o poder do Estado é uno, porém suas funções são distintas³⁷⁹.

Por todas as garantias, prerrogativas e demais instrumentos dados ao Ministério Público, verifica-se que a posição consignada pelos constituintes à Instituição foi dedicada em virtude de tão importante papel a ser exercido na defesa dos direitos sociais e do regime democrático, tão relevante como a destacada aos demais poderes/funções do Estado, descrita com muita precisão por Mazzilli³⁸⁰:

A opção do constituinte de 1988 foi, sem dúvida, conferir um elevado status constitucional ao Ministério Público, quase erigindo-o a um quarto Poder: desvinculou a instituição dos Capítulos do Poder Legislativo, do Poder Executivo e do Poder Judiciário (Tit. IV, Cap. IV, Seção I); fê-lo instituição permanente, essencial à prestação jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, dos interesses sociais e individuais disponíveis e a do próprio regime democrático (art.127); cometeu à instituição zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia (art. 129,11)

Utilizar o termo “quarto poder”, pode soar como a quebra de um paradigma ou mesmo se caracterizar como uma tentativa de alçar o Ministério Público a um posicionamento não desejado frente ao Estado de Direito pelo poder constituinte, contudo, conforme bem afirma Canotilho, ainda que não se classifique como um novel poder frente à teoria da Tripartição de Poderes, trata-se a instituição de um verdadeiro “órgão constitucional de soberania”³⁸¹:

a eles pertence o exercício do poder superior do Estado, quer na sua dimensão externa quer na sua dimensão interna. Daqui se deduz também que os órgãos constitucionais de soberania além de derivarem imediatamente da constituição são coessenciais à caracterização da forma de governo, constitucionalmente instituída. Ao contrário de outros órgãos constitucionais, previstos na lei fundamental mas que não concorrem para a configuração da forma

³⁷⁹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 108.

³⁸⁰ MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Ministério Público na Constituição de 1988**. São Paulo: Editora Saraiva, 1989, p. 43/44.

³⁸¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. 3 eds., Coimbra: Almedina, 2003, p. 522.

de governo, a alteração ou supressão dos órgãos constitucionais da soberania implica a própria transformação da forma de governo.

Nisto o constituinte não se omitiu, inclusive por força da previsão do art. 85, inc. II da Constituição Federal que estabeleceu como crime de responsabilidade do Presidente da República atentar contra a carta constitucional e o livre exercício do Poder Legislativo, Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais da Federação³⁸².

Assim, independente da terminologia utilizada, o importante é reconhecer que o Ministério Público é instituição com elevado *status* constitucional, garantidor da ordem democrática e dos direitos fundamentais:

O Ministério Público não é tecnicamente um quarto Poder de Estado, até porque a divisão tripartite atribuída a Montesquieu é antes uma repartição de atribuições para melhor funcionamento do sistema de freios e contrapesos entre os órgãos originários do Estado, do que propriamente uma divisão científica, pois a soberania estatal em essência é una. Mas, mesmo não o erigindo formalmente a um quarto Poder, a Constituição de 1988 conferiu ao Ministério Público um elevado status constitucional, outorgando-lhe todas as garantias de Poder (autonomias, independência funcional, iniciativa de lei, prerrogativas idênticas às da Magistratura, v.g.). E bem o fez, pois que, no exercício de suas funções, o Ministério Público monopoliza, de fato e de direito, uma parcela direta da própria soberania estatal.³⁸³

Por fim, destaque-se as palavras de Edílson Mougenot Bonfim, que desta a vanguarda dos constituintes de 1988 ao designarem a um órgão tantos instrumentos e prerrogativas de defesa do interesse públicos e dos valores sociais:

Inexiste no direito comparado, ou mesmo nos antecedentes nacionais, momento algum no espaço ou na história, presente ou remota, em que tenha o poder constituinte no regime democrático entregue tantos mecanismos jurídico-legais ao Ministério Público para salvaguarda dos mais lícitos interesses e valores sociais, como o previsto na Constituição Federal. Tal como está, o Ministério Público brasileiro coloca-se constitucionalmente como paradigma

³⁸² Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: (...)

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

³⁸³ MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Natureza das Funções do Ministério Público e sua posição no processo penal**. Revista dos Tribunais, 805/464, nov. 2002, São Paulo, p. 04.

avançado a qualquer Estado independente; leva, pois, modelo ao exterior e, nesse sentido, não tem exemplo a importar³⁸⁴.

A designação de mais um papel ao Ministério Público para, além de ser o titular da ação penal pública, também ser o guardião do interesse público, assegurado através da atribuição de várias prerrogativas e características anteriormente analisadas, transformam o *parquet* em uma instituição em transformação, onde os perfis não encontram-se em disputa, mas sim na construção de uma nova instituição, é o fortalecimento do perfil proativo, necessário para preservar a própria natureza da Instituição, sendo a simbiose entre o perfil passado com o perfil futuro, a fim de construir o presente, pois o presente é apenas a presença do passado e do futuro, o lugar onde efetivamente existe passado e futuro³⁸⁵.

o que se sabe sobre a evolução do Ministério Público é que houve um processo paulatino de formação e separação da atividade acusatória do âmbito do Poder Judiciário. Neste sentido, os princípios liberais de tripartição dos poderes significaram, na maioria dos países ocidentais, o abandono do processo inquisitorial promovido pelo Poder Judiciário pela criação de uma instituição autônoma e especializada, como encarregada de tal tarefa.³⁸⁶

O que se espera do Ministério Público do futuro, não é um rompimento com a instituição do passado, mas que a ampliação das atribuições da instituição na defesa dos direitos sociais e coletivos seja encarado como prioridade de suas novas incumbências e responsabilidades, a fim de se encontrar como um Ministério Público mais resolutivo, mais atento às novas necessidades sociais e às circunstâncias históricas que direcionem para um futuro melhor.

³⁸⁴ BONFIM, Edílson Mougnot. **O Ministério Público e o Júri: leitura para uma filosofia institucional.** In: ALVES, A.B. et al. (coord.) Funções institucionais do Ministério Público. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 76.

³⁸⁵ ORTEGA Y GASSET, José. **A rebelião das massas.** Tradução de Marylene Pinto Michael. São Paulo: Martins Fontes, 1987, p. 30.

³⁸⁶ MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. **O Ministério Público 500 anos após o descobrimento.** Disponível em: < <https://bit.ly/2HnyjhU>>. Acesso: janeiro/2019, p. 02.

3.1.2. O Ministério Público na Constituição Federal Brasileira, suas prerrogativas, instrumentos e seu papel junto à Sustentabilidade

O conceito jurídico de meio ambiente já estava definido no ordenamento pátrio desde a edição da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente ((Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981). Após, a Constituição Federal de 1988 traduziu no artigo 225 e parágrafos a necessidade da conservação do meio ambiente ao defini-lo como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, incumbindo ao poder público e a coletividade a preservação e defesa do meio ambiente.

Cabe ao Ministério Público, conforme a previsão do art. 127 da Constituição Federal, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis e são destas atribuições que surge a legitimidade da sua atuação.

Sendo assim, conclui-se que o texto constitucional, define como direito fundamental a garantia de uma melhor qualidade de vida socioambiental, sendo objeto de tutela do Estado e de toda a sociedade, e que cabe ao Ministério Público a proteção e tutela dos direitos relacionados ao bem ambiental, sobretudo, através da implementação de Políticas Públicas que visem assegurar a dignidade da pessoa humana, posto que tais direitos e garantias são espécies de interesses sociais e indisponíveis.

Na presente pesquisa destacar-se-á papel especial para a análise da tutela e proteção do bem ambiental com características não criminais, posto que a titularidade da ação penal pública é livre de qualquer dúvida, conforme previsto no art. 129, inc. I da Constituição Federal.

Desta feita, valendo-se do perfil de protetor do bem ambiental, cumpre salientar que, antes mesmo do advento da Constituição Federal, já havia a previsão e legitimidade de tais atribuições ao Ministério Público, pois a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981) possibilitou ampliar a atuação da instituição, legitimando o Ministério Público a ajuizar ação de responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente através da ação civil pública.

A ação civil pública consagrou uma instituição- o Ministério Público- valorizando o seu papel de autor em prol dos interesses difusos e coletivos. O Ministério Público saiu do exclusivismo das funções de autor no campo criminal e da tarefa de fiscal da lei no terreno cível, para nesta esfera passar a exercer mister de magnitude social.³⁸⁷

Contudo, foram poucas as ações civis públicas de caráter ambiental ajuizadas pelo Ministério Público com base na Lei n. 6.938/1981, sendo que somente “depois, com o advento da Lei 7.347/85, que o Ministério Público começou efetivamente a trabalhar de forma mais intensa na área ambiental”³⁸⁸.

Somente após a Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985), editada cerca de 4 anos após a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente que passa o Ministério Público a promover um maior ajuizamento de ações civis públicas em matéria ambiental, uma vez que agora também lhe era confiado o Inquérito Civil, um forte instrumento de tutela coletiva, responsável por realizar as investigações, que, quando positivas, servem de base para a celebração do ajustamento de conduta, ou para instruir a ação civil pública³⁸⁹.

O termo de ajustamento de conduta é um acordo que o Ministério Público celebra com o violador de determinado direito coletivo. Este instrumento tem a finalidade de impedir a continuidade da situação de ilegalidade, reparar o dano ao direito coletivo e evitar a ação judicial.

Isso ocorre, por exemplo, nos casos em que uma indústria polui o meio ambiente. Nesse caso, o Ministério Público pode propor que ela assine um termo de compromisso para deixar de poluir e reparar o dano já causado ao meio ambiente. Se a indústria não cumprir com seu compromisso, o Ministério Público pode ajuizar ações civis públicas para a efetivação das obrigações assumidas no acordo.³⁹⁰

No presente caso, o membro do Ministério Público, instaura o inquérito civil, averigua a existência do dano, solicita a realização de perícia a fim de que sejam indicadas as medidas de reparação/compensação do dano e, após, propõe ao infrator o compromisso de ajustamento de conduta, visando a readequação da

³⁸⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 14. ed. São Paulo : Malheiros, 2006, p. 366.

³⁸⁸ MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 145

³⁸⁹ AKAQUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental**. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2003, p. 58.

³⁹⁰ BRASIL. **Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP**. Disponível em: <<http://www.cnmp.gov.br/direitoscoletivos/>>. Acesso em janeiro/2019.

conduta do degradador, a fim de afastar o risco de dano ou então, de recompor aqueles já ocorridos.

Outra importante característica do Termo de Ajustamento de Conduta é que o mesmo trata-se de um título executivo extrajudicial, ou seja, caso descumprido, transforma-se automaticamente em uma ação executiva, tornando-se muito mais célere do que uma ação de conhecimento.

Já a Ação Civil Pública não é de titularidade exclusiva do Ministério Público, pois a Lei n. 7347/1985 também prevê como titulares a União, Estados e Municípios, autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista e associações que tenham por finalidade a proteção ambiental. Porém, uma vez que todos os outros legitimados também podem propô-la na omissão de outros, há o reconhecimento de uma legitimação autônoma, ativa e concorrente, onde os legitimados podem atuar em conjunto ou separadamente, bem como intervir na ação pelo outro ajuizada³⁹¹.

Nos termos do art. 129, III, da CF/88, também há a consagração da *legitimatío* ministerial, concedendo a titularidade para a defesa de vários interesses transindividuais, destacando que cabe ao Ministério Público: “*promover o inquérito civil público e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos*”.

Ainda sobre o inquérito civil público, trata-se de um poderoso instrumento para o exercício da defesa do bem ambiental pelo Ministério Público, onde, diferentemente da Ação Civil Pública, o órgão é o titular exclusivo desta ferramenta tratando-se de:

um procedimento administrativo investigatório, de caráter inquisitivo, instaurado e presidido pelo Ministério Público; seu objetivo é, basicamente, a coleta de elementos de convicção para as atuações processuais ou extraprocessuais a seu cargo.³⁹²

Há também a Recomendação prevista na Lei n. 8.625/1993 (Lei Orgânica

³⁹¹ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ação civil pública e reparação do dano ao meio ambiente**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002, p. 185.

³⁹² MILARÉ. Édis. **A ação civil pública após 20 anos: efetividade e desafios**. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2005, p. 223.

do Ministério Público):

Art. 27. [...]

Parágrafo único. No exercício das atribuições a que se refere este artigo, cabe ao Ministério Público, entre outras providências:[...]

IV. promover audiências públicas e emitir relatórios, anual ou especiais, e **recomendações dirigidas aos órgãos e entidades mencionadas no caput deste artigo, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito.** (grifo nosso)

Este instrumento possibilita ao Ministério Público expedir recomendações para a adoção de providências em questões afetas à sua esfera de atribuições, inclusive aos órgãos públicos. Não se trata de invasão à esfera de competência dos poderes, mas como mecanismo de alerta sobre determinada ilegalidade e orientações sobre quais medidas podem ser implementadas visando sanar a irregularidade.

Um outro exemplo de mecanismo que pode ser utilizado, e que envolve uma pluriparticipação nas atividades extrajudiciais do Ministério Público, são as audiências públicas, previstas no art. 27 da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei n. 8.625/1993), que tratam-se de ouvir os cidadãos e as entidades da sociedade civil organizada sobre determinado tema previamente definido como objeto da audiência, a fim de fundamentar e orientar a tomada de decisões no exercício de suas funções, promovendo ainda uma legitimidade social para o encaminhamento escolhido.

as audiências públicas revelaram-se mecanismos eficientes de equacionamento de problemas ligados a direitos e interesses difusos e coletivos de modo geral, como aqueles relacionados ao meio ambiente, ao consumidor, etc. Também são eficazes em matéria de serviços públicos, porque permitem um debate amplo em torno da atuação da Administração Pública, que tem sua eficiência analisada e questionada publicamente pelos destinatários dela, ou seja, pelas pessoas da coletividade de modo geral. Cabe ao Ministério Público então promover referidas audiências, conduzindo durante elas os debates. Com isso toma plena ciência daquilo que a coletividade realmente deseja em determinado assunto, informando-se e formando um juízo mais próximo dos verdadeiros interesses comunitários, antes de empreender quaisquer providências.³⁹³

³⁹³ DECOMAIN, Pedro Roberto. **Comentários à Lei Orgânica Nacional do Ministério Público.** Florianópolis: Obra Jurídica, 1994, p. 112.

Acrescente-se também a possibilidade de mover a “ação coletiva para defesa de interesses individuais homogêneos”, incluída nesta categoria a defesa e proteção do meio ambiente, instrumento criado pela Lei n. 8.078/1990, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor, que ainda introduziu outro importante instrumento de proteção dos direitos transindividuais.

Ainda que pare alguma dúvida sobre a legitimidade do Ministério Público para ser titular de qualquer um dos instrumentos acima elencados, com o fito de proteger o bem ambiental, o Superior Tribunal de Justiça espanca qualquer espécie de vagar ao editar a Súmula 601, que assim foi redigida: “Súmula 601 - STJ: O Ministério Público tem legitimidade ativa para atuar na defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos dos consumidores, ainda que decorrentes da prestação de serviço público”.

Sabe-se que o Direito Penal objetiva, antes de tudo, prevenir a ocorrência dos delitos e ofensas aos bens e interesses juridicamente por ele tutelado, por tal motivo, é mais relevante a utilização de medidas cautelares no âmbito do processo penal ambiental, a fim de que a efetividade das normas ambientais seja alcançada na prática, pois a reparação dos danos é muito mais difícil de ser realizada e também se evitaria que os ilícitos penais ambientais se protraíam no tempo, causando lesão a direitos intergeracionais:

É de todo evidente que, dentre todos os instrumentos de proteção ambiental, os preventivos mostram-se como os únicos capazes de garantir, diretamente, a preservação do meio ambiente, posto que a reparação e a repressão pressupõem dano manifestado, vale dizer, ataque ao equilíbrio ecológico já ocorrido. Os primeiros têm os olhos voltados para o futuro. Já os outros dois alimentam-se do passado que, não raras vezes, não mais pode ser reconstituído. Consequentemente, o conceito de implementação, em matéria ambiental, não pode fugir às exigências de prevenção do dano ambiental.³⁹⁴

Sem adentrar no tema, mas já adiantando o que será abordado nos próximos tópicos desta pesquisa, cumpre ressaltar as evidências de que o Ministério

³⁹⁴ BENJAMIN, Antônio Herman V (Coord.). **A implementação da legislação ambiental: o papel do Ministério Público**. In: Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão. São Paulo. Revista dos Tribunais. 1993, p. 365.

Público brasileiro tem buscado antecipar-se à ocorrência dos danos, agindo antes mesmo de se detectar o perigo ao bem ambiental, atuando de maneira a auxiliar o poder público na construção de soluções que visem a proteção e a melhoria da sustentabilidade. Tal evidência pode ser facilmente constatada como orientado pela Carta de Brasília, documento firmado pelo Conselho Nacional do Ministério Público em setembro/2016:

CONSIDERANDO que se faz necessária uma revisitação da atuação jurisdicional do Ministério Público, de modo a buscar a proatividade e a resolutividade da Instituição e, ao mesmo tempo, evitar a propositura de demandas judiciais em relação às quais a resolução extrajudicial é a mais indicada;³⁹⁵

Com uma atuação mais resolutiva e através de mecanismos não tão convencionais para o meio jurídico é cada vez mais utilizada pelos membros do *parquet*, em especial com a Administração Pública, onde muitas vezes, atua mais como parceiro do que como um mero demandante em busca de condenações: “a cotidiana defesa dos direitos transindividuais permite ao Ministério Público dar importantes contribuições para a Administração Pública, de modo que essa possa atingir melhor seus objetivos.”³⁹⁶

Ainda que a atuação do Ministério Público na proteção do bem ambiental seja recente, não se pode negar o belo papel executado pelos membros do *parquet* nacional, sendo inclusive merecedor do respeito interno e de aplausos da comunidade internacional, uma vez que seu desempenho tem um papel central na busca da sustentabilidade onde consegue atuar em várias formas de implementação: seja através de um perfil preventivo, tal como promove a instauração do inquérito civil preventivo, expede recomendações ou estabelece termos de ajustamento de conduta; mas também quando atua judicialmente (de forma reparatória ou repressiva) ao propor ação civil pública ou ação penal.

Por tudo isso, o Ministério Público ampliará substancialmente seu papel quando conseguir auxiliar o Estado na busca de seus objetivos constitucionais

³⁹⁵ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Carta de Brasília**. Brasília: CNMP, 2016, p. 03.

³⁹⁶ RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta: teoria e prática**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 81

socioambientais, salvaguardando os direitos fundamentais, em especial os relativos à sustentabilidade, através da formulação de um plano estratégico, por meio do estabelecimento de metas ou programas, que impliquem na realização de funções específicas dos poderes públicos, laborando a favor da formulação e execução das “Políticas Públicas ambientais” e no fomento da Governança Socioambiental.

3.2. A influência da Civilização Empática sobre a atuação institucional do Ministério Público Brasileiro

Conforme analisado, o Ministério Público exerce papel fundamental sobre a proteção dos direitos socioambientais, contudo, sua participação junto às Políticas Públicas para salvaguarda destas garantias pode ser diretamente influenciada pelo contexto social em que o país está inserido.

Compreender a forma como as mudanças sociais provocadas pela disseminação da Civilização Empática podem modificar a forma de atuação institucional do Ministério Público será objeto dos próximos tópicos desta pesquisa.

3.2.1. A evolução de uma sociedade mais solidária e fraterna rumo à Civilização Empática

Para iniciar esta abordagem, cabe uma contextualização acerca de um importante princípio norteador dos Direitos Fundamentais, a solidariedade. O princípio da solidariedade recebeu destaque através da promulgação da Constituição do Brasil de 1988, traduzindo-o como elemento potencializador e concretizador do princípio-matriz da dignidade da pessoa humana. Para tanto, recebeu previsão expressa no artigo 3º, inciso I, da Magna Carta de 1988, sendo interpretado tanto como um princípio fundamental do ordenamento jurídico como também, um objetivo do Estado.

Assim, é possível afirmar que quando a Constituição estabelece como um dos objetivos fundamentais da República brasileira

“construir uma sociedade justa, livre e solidária”, ela não está apenas enunciando uma diretriz política desvestida de qualquer eficácia normativa. Pelo contrário, ela expressa um princípio jurídico, que, apesar de sua abertura e indeterminação semântica, é dotado de algum grau de eficácia imediata e que pode atuar, no mínimo, como vetor interpretativo da ordem jurídica como um todo.³⁹⁷

A bem da verdade, o conceito de solidariedade pode ser analisado por diversos enfoques, característica comum em razão de sua ampla interpretação. Assim, podemos encontrar a solidariedade analisada como um valor moral, valor ético ou mesmo um valor jurídico. Cabe destaque ao aspecto moral do princípio, onde o mesmo é tido como uma expressão de generosidade, bondade e compaixão, muito ligada com a noção de caridade proveniente da doutrina cristã³⁹⁸. Neste momento, a solidariedade carecia de normatividade, e assim, tornava-se uma expressão característica dos valores humanos, não implicando em um dever ou direito³⁹⁹.

Sob um aspecto ético, o princípio está conectado à um ponto de vista filosófico, ou seja, a partir da cooperação com o outro, como dever se responsabilidade para com o outro sob uma perspectiva de alteridade, em que as ações humanas satisfaziam ambas as partes⁴⁰⁰.

Por fim, pode ser analisado como um valor jurídico-social, onde se pretende reunir as pessoas para a concretização de um bem comum, em que cada indivíduo faz parte de um todo social. Isso decorre a partir do século XIX, como uma nova maneira de pensar a relação indivíduo-sociedade, indivíduo-Estado, enfim, a sociedade como um todo, desprendendo-se do discurso que o confundia com caridade ou filantropia.⁴⁰¹

Ferrer em abordagem do princípio no campo jurídico explica:

³⁹⁷ SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 295.

³⁹⁸ CARDOSO, Alenilton da Silva. **Princípio da Solidariedade: o paradigma ético do direito contemporâneo**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2010.

³⁹⁹ GORIA, Fausto. **Fraternidade e direito: algumas reflexões**. In: CASO, G. et al. (Org.). *Direito e fraternidade: ensaios, prática forense*. São Paulo: LTr, 2008, 27.

⁴⁰⁰ SPENGLER, Fabiana Marion. **Da jurisdição à mediação: por uma outra cultura no tratamento de conflitos**. Ijuí: Editora Unijuí, 2010, p. 63.

⁴⁰¹ FARIAS, José Fernando de Castro. **A origem do direito de solidariedade**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998, p. 190.

La solidaridad, el actuar solidario, está en el origen: es la técnica necesaria para plasmar ese ideal e idealizado, materialmente inexistente pero latente Contrato Social que está en el origen de la sociedad; de la sociedad políticamente organizada, de esa comunidade de intereses que es el Estado. Un pacto que se renueva periódicamente, diariamente, diría. Pacto que está en la Constitución y en las leyes, y que debe tenerse cotidianamente presente pues es el único capaz de transmutar la naturaleza de nuestra actividad. La solidaridad convierte la acción dispersa en acción colectiva, lo privado em público.⁴⁰²

Desta feita, a solidariedade não deve ser entendida como um sentimento altruísta mas sim como o vínculo coletivo próprio de todo o corpo político, pois é o atuar solidário que está na origem do princípio, a técnica necessária para materializar o que seria ideal e o idealizado, materialmente inexistente, porém presente, pois o Contrato Social está na origem da sociedade politicamente organizada.

Voltando ao estudo do princípio dentro da teoria das gerações/dimensões dos Direitos Fundamentais, conforme analisado no Capítulo 1, item 1.1, Vasak⁴⁰³ ressalta que os direitos de terceira geração/dimensão traduzem-se como sendo os relacionados à solidariedade, por compreender que os mesmos refletem o direito ao desenvolvimento, à paz e ao meio ambiente.

No entanto, é equivocada a ideia de que os direitos relacionados à solidariedade estariam vinculados estritamente aos de terceira geração/dimensão, pois como já analisado, não há uma substituição dentre os direitos fundamentais, ou seja, não se ultrapassam os direitos conquistados na primeira pela segunda ou ainda através da terceira geração/dimensão, mas todos formam uma base para a construção de uma pirâmide em que o seu ápice seriam os direitos resultantes do processo de globalização dos direitos fundamentais, elencando dentre outros o direito à democracia direta, informação, pluralismo e biotecnologia, que juntos, possibilitarão a construção de uma sociedade aberta para o futuro⁴⁰⁴.

⁴⁰² FERRER, Gabriel Real. 2003. **La solidariedade en el derecho administrativo**. Revista de Administración Pública (RAP). nº 161, p. 123 a 179, mayo-agosto, p. 136.

⁴⁰³ VASAK, Karel. **A 30-year struggle; the sustained efforts to give force of law to the Universal Declaration of Human Rights**. UNESCO, 1977.

⁴⁰⁴ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 29ª ed, São Paulo, Malheiros, 2014, p. 525.

No campo do Direito Ambiental, a Constituição Federal traduz em seu art. 225, a proteção e garantia dos recursos ambientais a fim de preservá-los tanto para as presentes como também para as futuras gerações. A preocupação do constituinte reflete apontamentos realizados desde os primeiros encontros, organizados pelas Nações Unidas sobre os cuidados necessários com o meio ambiente. Foi assim, na Declaração de Estocolmo (1972), nos princípios 2 e 5⁴⁰⁵ e também na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992) princípio 3⁴⁰⁶. Essa preocupação com as futuras gerações traduz a essência de um importante princípio do Direito Ambiental, a chamada Solidariedade ou Equidade Intergeracional.

Dentre vários princípios informadores do Direito Ambiental, temos a Solidariedade Intergeracional ou Equidade Intergeracional como um dos mais lembrados em todas as pesquisas, estudos e documentos sobre Sustentabilidade, tal como manifestado por Weiss:

The theory of intergenerational equity states that we, the human species, hold the natural environment of our planet in common with other species, other people, and with past, present and future generations. As members of the present generation, we are both trustees, responsible for the robustness and integrity of our planet, and beneficiaries, with the right to use and benefit from it for ourselves.⁴⁰⁷

O princípio já foi inclusive objeto de reconhecimento pelo Supremo Tribunal Federal, no voto do Ministro Luís Roberto Barroso, conforme tese acolhida pelo STF no RE 519.778-AGR / RN (julgado em 24/06/2014, 1a Turma, DJE de 10/08/2014):

Tal arranjo se justifica em face da absoluta relevância do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. A dicção constitucional,

⁴⁰⁵ **Princípio 2** - Os recursos naturais da Terra, incluídos o ar, a água, o solo, a flora e a fauna e, especialmente, parcelas representativas dos ecossistemas naturais, devem ser preservados em benefício das gerações atuais e futuras, mediante um cuidadoso planejamento ou administração adequada. (...) **Princípio 5** - Os recursos não renováveis da Terra devem ser utilizados de forma a evitar o perigo do seu esgotamento futuro e a assegurar que toda a humanidade participe dos benefícios de tal uso.

⁴⁰⁶ **Princípio 3** - O direito ao desenvolvimento deve exercer-se de forma tal que responda equitativamente às necessidades de desenvolvimento e ambientais das gerações presentes e futuras.

⁴⁰⁷ WEISS, Edith Brown. **In Fairness To Future Generations and Sustainable Development**. American University International Law Review, volume 8, issue 1, article 2 1992, p. 20.

que o considera um 'bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida' (art. 225, caput), reforça o entendimento doutrinário de que se trata de um direito fundamental, vinculado a um dever de solidariedade de amplitude inclusive intergeracional, como já assentado pela jurisprudência deste Tribunal: '(...) A PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE: EXPRESSÃO CONSTITUCIONAL DE UM DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTE À GENERALIDADE DAS PESSOAS. – Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161).

A solidariedade/equidade intergeracional também é conhecida como solidariedade sincrônica e diacrônica, dentro do que nos apresentou Sachs ao explicar a dimensão da Sustentabilidade Ambiental ao abordar o conceito de desenvolvimento sustentável:

O conceito de desenvolvimento sustentável acrescenta uma outra dimensão – a sustentabilidade ambiental – à dimensão da sustentabilidade social. Ela é baseada no duplo imperativo ético de solidariedade sincrônica com a geração atual e de solidariedade diacrônica com as gerações futuras. Ela nos compele a trabalhar com escalas múltiplas de tempo e espaço, o que desarruma a caixa de ferramentas da economia convencional. Ela nos impele ainda a buscar soluções triplamente vencedoras, eliminando o crescimento selvagem ao custo de elevadas externalidades negativas, tanto sociais quanto ambientais.

Assim, a responsabilidade em preservar os recursos naturais estaria posicionada tanto em relação à geração atual (solidariedade sincrônica) como em relação às gerações futuras (solidariedade diacrônica), sendo que a execução de ambas seria concludente do princípio da Solidariedade/Equidade Intergeracional.

Outra importante questão que envolve a Solidariedade Intergeracional é a necessidade de se pensar em um Direito Ambiental Planetário, sem o qual não se pode falar sobre Sustentabilidade. Pensar o mundo de forma global deve ser um objetivo da humanidade, como um direito de espécie, sem limitação de fronteiras e dentro do chamado espaço jurisdicional transnacional, onde a solidariedade será imposta e reconhecida como um princípio jurídico.

Ferrer nos ensina que é essencial a implementação de uma solidariedade

planetária, onde a solidariedade coletiva sobrepõe-se sobre os interesses individuais na busca da sustentabilidade:

La comunidad de destino e intereses que nos impulsa hacia la sociedad global impone la preminencia de la solidaridad planetaria en nuestras relaciones, tal como ya se manifestaba en la Declaración de Río y esa solidaridad requerirá inexorablemente de reglas que la impongan, pues, como he dicho en otras ocasiones, el Derecho, el Derecho público más propiamente, no es otra cosa que aquél que impone la solidaridad colectiva por encima de los intereses parciales o individuales. Ese es el fundamento del derecho de la sostenibilidad.⁴⁰⁸

Cumprе também estabelecer breve discussão acerca da relação entre a solidariedade e a fraternidade. Presente como um dos pilares da Revolução Francesa - Liberdade, Igualdade e Fraternidade - o termo foi pouco a pouco caindo em desuso e desprendendo-se do seu significado jurídico, em parte, por conta da própria utilização do termo Solidariedade⁴⁰⁹.

Contudo, embora as terminologias tenham muitas semelhanças, há distinções que podem ser destacadas, sendo que a principal delas é a de estabelecer o termo fraternidade como algo com carga mais ampla e significativa que a solidariedade, de acordo com a visão de Aquini:

Uma coisa é ser solidário com outro, associando-me à sua causa: outra é ser seu irmão. Sou irmão de alguém por nascimento, e por isso implica uma relação pessoal, que com a causa do outro, mas com o outro enquanto pessoa, enquanto membro de mesma e única família humana⁴¹⁰.

Sendo assim, agir em fraternidade implica na ideia de uma efetiva paridade entre os sujeitos da relação, inclusive com a dimensão de reciprocidade

⁴⁰⁸ FERRER, Gabriel Real. **Sostenibilidad, Transnacionalidad y Transformaciones del Derecho**. In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de (Org.); GARCIA, Denise Schmitt Siqueira (Org.); FERRER, Gabriel Real [et. al]. *Direito ambiental, transnacionalidade e sustentabilidade*. Livro eletrônico. Modo de acesso: World Wide Web: <<http://www.univali.br/ppcj/ebook>> 1. ed. Itajaí : UNIVALI, 2013, p. 10.

⁴⁰⁹ SILVA, Ildete Regina Vale da. **Fundamento para entender a Constituição Brasileira como Projeto Cultural e Condição para a Construção de Uma Sociedade Fraterna**. Tese submetida à Universidade do Vale do Itajaí- UNIVALI, 2014, p. 117-118.

⁴¹⁰ AQUINI, Marco. **Fraternidade e direitos humanos. A Fraternidade no ordenamento jurídico italiano**. In: BAGGIO, Antônio Maria (Org.). *O Princípio Esquecido*, v.1. Tradução de Durval Cordas, Iolanda Gaspar, José Maria de Almeida. Vargem Grande Paulista, SP. Editora Cidade Nova, 2008, p. 138.

entre as partes, distintamente da solidariedade. Portanto, o agir fraterno cuida do reconhecimento um com o outro, “o outro que não sou eu ou não pertence ao meu grupo; mas é um outro de mim e deve ser amigo, porque ele, assim como eu, integra a espécie humana e, ainda que não o encontre no mesmo espaço ou tempo, com ele me relaciono, porque a condição da nossa existência está em dividir a mesma casa”⁴¹¹.

A fraternidade, portanto, pode ser entendida como uma ação de solidariedade que une pessoas identificadas por algo profundo, sentindo-se partes de uma mesma família. Seria “uma forma de solidariedade que se realiza entre “iguais”, ou seja, entre elementos que se colocam num mesmo plano”, tais como irmãos de uma única família humana⁴¹².

E esse sentimento profundo, pode muito bem ser a busca pela Sustentabilidade, pois como bem afirmado em Weiss, ao explicar sobre os princípios que permeiam sua teoria de equidade intergeracional, define que os mesmos estabelecem uma obrigação planetária, e a imposição de um direito das futuras gerações poderia ser formalizada através de um acordo internacional, tendo em vista que o planeta é um bem comum global compartilhados por todas as gerações.⁴¹³

Para exemplificar na prática uma atitude que represente a fraternidade, cita-se o caso do vazamento nuclear ocorrido na usina de Fukushima no Japão, onde após o desastre e com o fim de se tentar evitar um mal maior, fazia-se necessário manter os reatores resfriados, atividade que deve ter a frente pessoas que se exponham aos efeitos da radiação, para tanto:

Grupo de idosos se oferece para tentar conter vazamento de usina no Japão

Um grupo de engenheiros e de técnicos se ofereceu, voluntariamente, para tentar conter o vazamento. O quartel-general dos candidatos a heróis-veteranos anda agitado ultimamente: todo o

⁴¹¹ SILVA, Ildete Regina Vale da. VEIGA JUNIOR, Celso Leal da. **Sustentabilidade e Fraternidade: algumas reflexões a partir da proposta de um Direito Ambiental Planetário**. In: Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. 8, nº 15, p. 25-42, Janeiro/ junho de 2011, p. 35.

⁴¹² PIZZOLATO, Filippo. **A Fraternidade no ordenamento jurídico italiano**. In: BAGGIO, Antônio Maria (Org.). O Princípio Esquecido, v.1. Tradução de Durval Cordas, Iolanda Gaspar, José Maria de Almeida. Vargem Grande Paulista, SP. Editora Cidade Nova, 2008, p. 113.

⁴¹³ WEISS, Edith Brown. In **Fairness To Future Generations and Sustainable Development**. American University International Law Review, volume 8, issue 1, article 2 1992, p. 24

dia tem novas inscrições. Já são 220 voluntários. Outras 2 mil pessoas foram aceitas apenas como simpatizantes, porque não preenchem um requisito básico para a missão: ter mais de 60 anos de idade.

Eles querem trabalhar em uma zona de alto risco: a usina nuclear de Fukushima, atingida pelo tsunami de março. Para se ter uma ideia do perigo da tarefa, a direção da usina descobriu que oito técnicos, na faixa de 30 e 40 anos de idade, absorveram radioatividade acima do permitido. Isso pode provocar câncer e outras doenças.

Nada que assuste o grupo. Eles citam um estudo sobre vítimas das bombas atômicas de Hiroshima e Nagasaki, em 1945, feito pela Fundação de Pesquisas sobre Efeitos da Radiação, mantida pelos Estados Unidos e Japão. Os casos de câncer só apareceram, no mínimo, dez anos depois.

Kasuko Sasaki e o marido são voluntários. "Quando chegar a época de meu corpo apresentar os efeitos da radiação, eu nem estarei mais aqui", diz ela.

(...)

O fundador do grupo, o engenheiro Yaseturo Yamada, de 72 anos, diz: "Nos mandar no lugar dos jovens é apenas o mais sensato a fazer".⁴¹⁴

Situações como a narrada acima demonstram uma clara consciência do que é estar comprometido com um problema ainda que o mesmo não esteja diretamente sob sua responsabilidade, vinculando seus atos para um bem maior, um bem comum de toda uma comunidade. Agir desta maneira, demonstra um sentimento de responsabilidade capaz de salvar até mesmo a existência da vida no Planeta, independentemente do espaço e do tempo em que o ser humano se encontre e por quanto tempo irá permanecer.

Diante do risco socioambiental existente, e diante do alto grau de complexidade e alcance transnacional de seus efeitos, se faz urgente que a sociedade global reconstrua a base de seus interrelacionamentos, buscando uma abordagem mais solidária e fraterna, uma vez que, até o presente momento, os valores universais da liberdade e igualdade, pilares da Revolução Francesa e do Estado de Direito Social, não se mostraram suficientes para o enfrentamento eficaz das necessidades exigidas pelo novo Estado de Direito Socioambiental.

⁴¹⁴ Reportagem veiculada no Jornal Nacional disponível em:<<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2011/06/grupo-idosos-se-oferece-para-tentar-conter-vazamento-de-usina-no-japao.html>>. Acesso em 19/01/2019.

3.2.2. A edificação da Civilização Empática na busca do Estado de Direito Socioambiental

A sociedade de risco apontada por Beck⁴¹⁵ impõe à humanidade um futuro imprevisível, onde os danos são incalculáveis, incontroláveis, invisíveis, difusos, globais e quase sempre irreparáveis, pois a maneira como a sociedade vem tomando suas decisões, além de não conter a evolução dos riscos ambientais ainda não vem demonstrando sinais de melhorias. Portanto, mais do que em qualquer outro momento da história mundial, o planeta vem apresentando sérios riscos para a existência da vida humana no planeta, aumentando significativamente as desigualdades.

As desigualdades em seu sentido mais amplo: social, econômica, cultural e tecnológica, constituem um dos fatores de maior agressão ao ambiente. Estima-se que a miséria e a pobreza respondam por um terço de toda degradação ambiental no planeta.

Neste contexto de crise multidimensional, surge um cenário extremamente receptivo para a emergência de novas instituições políticas e jurídicas que sejam capazes de agregar e articular atitudes solidárias e cooperativas. Com a capacidade de envolver as pessoas, instituições e estados na luta pela proteção de bens e valores imprescindíveis para assegurar a vida plena e duradoura no planeta.

(...)

Em síntese, a compreensão da sustentabilidade, enquanto novo paradigma do direito, deve resultar do aporte cognitivo fornecido pela sociologia, economia e também pela filosofia. Resta à Ciência Jurídica, a importante função de se adequar a esta pauta axiológica comum humanitária, captar as realidades sociais, os seus desvios e riscos e promover estratégias objetivando mitigá-los e controlá-los para a realização plena do bem comum.⁴¹⁶

A base para a construção de um “Verdadeiro Estado Transnacional Ambiental”, conforme defendido por Cruz é a de que o Estado de Direito Socioambiental se transforme na “maior expressão de Solidariedade que corresponde à era da cooperação internacional, a qual deve manifestar-se ao nível de tudo o que constitui o patrimônio comum da humanidade”⁴¹⁷, para garantir um

⁴¹⁵ BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo global**. Madrid: Siglo Veintiuno, 2002.

⁴¹⁶ GARCIA, Heloíse Siqueira, CRUZ, Márcio Paulo, **A sustentabilidade em uma (necessária) visão transnacional**. Prisma Jurídico [en línea] 2016, 15 (Julho-Dezembro): Acesso em: 21 de fevereiro de 2019. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=93449824008>> ISSN 1677-4760, p. 212.

⁴¹⁷ CRUZ, Paulo Márcio. **Pensar globalmente e agir localmente: o estado transnacional**

futuro com mais justiça socioambiental e atendendo ao metaprincípio da Sustentabilidade.

Ferrer expressa que a solidariedade deve ser um pilar para a construção de uma nova sociedade global, porém, com uma característica mais peculiar, devendo ser aquela em que se deve compartilhar nossas experiências com o “outro”, se colocar no lugar do outro a fim de perceber quais os seus problemas e suas emoções.

En su faceta ética o moral, el sentimiento de solidaridad nos impulsa a compartir venturas y desventuras con el “otro”, a ponernos al lado Del desfavorecido, a percibir problemas y emociones ajenas como propios. En definitiva, a entender que lo ajeno también nos incumbe. Es lo que em psicología definirían como empatía y que desde esa ciencia se suele entender como una identificación intelectual, psíquica, emocional y afectiva entre sujetos, destacándose también en su dimensión de cohesionador social⁴¹⁸.

Interessante a abordagem de Ferrer ao estabelecer a empatia como algo mais evoluído e significativo do que a solidariedade. A origem da palavra empatia vem do grego “empátheia”, cujo significado é apreciar o sentimento do outro, contudo, o seu precursor foi a palavra simpatia, muito em voga na época do Iluminismo europeu e que remetia à compaixão. Mais interessante é anotar que um dos que primeiro escreveram sobre o tema foi o liberal Adam Smith, economista muito mais conhecido por suas teorias sobre o mercado, mas que dedicou parte de suas obras aos sentimentos humanos: O pensador inglês escreveu que nossa sensibilidade moral tem origem por meio da capacidade mental do ser humano para “trocar de lugar com o sofredor na imaginação”⁴¹⁹.

Aunque Smith es mucho más conocido por su teoría del mercado, dedicó mucha atención a las emociones humanas. Para Smith, Hume y otros filósofos y escritores de la época, sentir sympathy hacia una

ambiental em Ulrich Beck. In: CRUZ, Paulo Márcio. Da soberania à transnacionalidade: democracia, direito e Estado no Século XXI. Itajaí: Universidade do vale do Itajaí, 2011. p. 156.

⁴¹⁸FERRER, Gabriel Real. **Sostenibilidad, Transnacionalidad y Transformaciones del Derecho.** In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de (Org.); GARCIA, Denise Schmitt Siqueira (Org.); FERRER, Gabriel Real [et. al]. Direito ambiental, transnacionalidade e sustentabilidade. Livro eletrônico. Modo de acesso: World Wide Web: <<http://www.univali.br/ppcj/ebook>> 1. ed. Itajaí : UNIVALI, 2013, p. 17.

⁴¹⁹ SMITH, Adam. **An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations**, en Edwin Cannan (comp.), Londres, Methuen and Co., 1961, vol. 1, pág. 475 (trad.: Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones, Madrid, Tecnos, 2009).

persona significaba lamentar su desdicha. La empatia comparte cierto territorio emocional con la palabra sympathy así entendida, pero es muy diferente de ella.⁴²⁰

Porém, a palavra “empatia” conforme o significado atualmente conhecido, é do conceito alemão *Einfühlung*, que originou o termo em inglês “*Empathy*”. A palavra germânica descreve o processo de projeção do *self* retratado na figura do observador de uma obra de arte, quando ao capturar a essência da obra consegue experimentar sentimentos de contemplação e adoração sobre o objeto, apreciando e desfrutando de sua beleza. Quem traduziu o conceito alemão para o inglês foi o psicólogo norte-americano Titchener, que estudava conceitos sobre introspecção, descrevendo como uma pessoa examina seus sentimentos, impulsos, emoções e pensamentos para tentar entender sua própria identidade e individualidade.⁴²¹

Pois bem, com estudo mais aprofundado na psicologia, a empatia trata-se de uma competência humana de característica multidimensional que permite perceber e entender os sentimentos e perspectivas do outro, sendo considerada uma virtude, podendo ser aprendido e aprimorado ao longo da vida, pois trata-se de um processo intelectual. Seria a arte de se colocar no lugar do outro através da imaginação, para compreender os sentimentos e as perspectivas através da utilização dessa compreensão na tentativa de guiar suas próprias ações.⁴²²

Esse novo movimento de atração para o estudo da empatia deve-se em grande medida às descobertas científicas revolucionárias sobre a natureza humana, e ao longo da última década, houve uma explosão de pensamentos e ações empáticas percebidas ao redor de todo o mundo, tendo sido gerada tanto por ativistas políticos, como também por escritores de auto ajuda, gurus dos negócios ou líderes religiosos.⁴²³

⁴²⁰ RIFKIN, Jeremy. **La civilización empática. La carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis.** Barcelona: Paidós, 2010, p. 21.

⁴²¹ RIFKIN, Jeremy. **La civilización empática. La carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis.** Barcelona: Paidós, 2010, p. 21.

⁴²² PARO, Helena Borges Martins da Silva. **Empatia em estudantes de medicina no Brasil : um estudo multicêntrico.** Tese(doutorado)--Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013, p. 02.I

⁴²³ KRZYNARIC, Roman. **O poder da empatia: a arte de se colocar no lugar do outro para transformar o Mundo.** tradução Maria Luiza X. de A. Borges. – 1.ed. – Rio de Janeiro: Zahar, 2015, obra eletrônica posição 27.

Para Rifkin, o resgate do tema se reflete nas facilidades que a globalização tem provocado na sociedade mundial, em que essa crescente evolução do sentimento empático representa uma “humanização da humanidade”. Afinal, os progressos tecnológicos e de comunicação acabam facilitando a cooperação entre as pessoas, mas ao mesmo tempo também aumentou exponencialmente as migrações, ampliou o cosmopolitismo, onde várias culturas acabam exercendo um convívio informal e promovendo uma grande diversidade cultural, aproximando-nos do que é diferente, e de certa forma exigindo que a sociedade se torne mais tolerante e receptiva uns aos outros. Todas estas transformações juntas acabaram por alterar o próprio entendimento da noção cultural que se exige em um movimento de transnacionalidade.⁴²⁴

Contudo, essa transição entre o homem individualista, utilitarista e avesso ao coletivo para aquele que seria capaz de se colocar no lugar do outro não é tarefa simples. Bentham foi quem definiu o princípio da utilidade, para explicar que o ser humano age sempre visando atender ao seu próprio interesse: *“No curso geral da vida, em todo o coração humano, o interesse próprio predomina sobre todos os outros interesses em conjunto (...) A preferência por si tem lugar em toda parte”*.⁴²⁵ Foi este homem egoísta quem deu origem ao denominado “Homo Economicus”, caracterizado como utilitário, abstrato, isolado, invariável, universal e amoralizado, figura própria do capitalismo liberal⁴²⁶.

No entanto, Rifkin defende que o “Homo Economicus”, está cada dia mais cedendo lugar ao “Homo Empathicus”, através da formação de novas ações sociais e interação entre as pessoas, que estão mais propensas a compreender as diferenças, exercitar a tolerância e tentam, na medida do possível, criar mecanismos

⁴²⁴ RIFKIN, Jeremy. **La civilización empática. La carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis**. Barcelona: Paidós, 2010, p. 49.

⁴²⁵ BENTHAM, (1954), p.421 apud HUNT, E.K.. **História do pensamento econômico**. 3.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1985, p.148

⁴²⁶ A economia política considera a humanidade ocupada unicamente na aquisição e consumo da riqueza (...) Não que qualquer economista político alguma vez tenha sido tão absurdo que supusesse que a humanidade é de fato assim constituída, mas porque esta é a forma pela qual a ciência deve necessariamente progredir (...) talvez não haja uma ação na vida de um homem em que ele não esteja sob a imediata ou remota influência de um outro impulso que não o mero desejo de riqueza (MILL, 1967, p.321-323 apud BLAUG, Mark. **A Metodologia da Economia: ou como os economistas explicam**. Lisboa Grávida, 1994)

de articulação uns com os outros. Conforme desenvolvido por Donald Winnicott, a relação precede ao indivíduo e não o contrário, afinal, não são os indivíduos que creêm na sociedade, e sim a sociedade que crê nos indivíduos, esta simples observação confronta-se com o núcleo da era moderna e sua ênfase no indivíduo autônomo e independente que faz do mundo, a sua vontade.⁴²⁷

O fato é que após o reconhecimento de que a sociedade caminha para uma disseminação do “Homo empathicus”, haverá uma percepção de que o homem se transformará em um animal social que cresce em conexão e não no isolamento. Não faz sentido algum reprimir o lado empático que cada um possui, uma vez que o bem-estar dependerá do homem sair de seu próprio ego e se permitir entrar na vida dos outros, tanto pessoas que lhe são próximas quanto estranhos distantes⁴²⁸.

Nenhum homem é uma ilha, isolado em si mesmo; cada homem é um pedaço do continente, uma parte do todo. Se um torrão é arrastado pelo mar, a Europa fica menor, tal como se fosse um promontório, tal como se fosse o solar de teus amigos ou o teu próprio: a morte de qualquer homem me diminui, porque faço parte do gênero humano, e por isso nunca nunca procures saber por quem os sinos doam; eles doam por ti.⁴²⁹

No entanto, o que pode parecer difícil está predisponível na própria estrutura biológica do ser humano, conforme constatado através de pesquisas científicas realizadas no final de década de 1950, pelo psicólogo Harry Harlow e sua equipe na Universidade de Winsconsin., onde através de experiências realizadas com bebês pode constatar o quanto o contato com outro ser humano implica em alterações no comportamento e desenvolvimento das crianças. Em uma das observações realizadas em orfanatos, puderam observar que os bebês cuidados pelas enfermeiras apresentavam sérios sintomas de depressão e tristeza. Isso porque conforme o pensamento progressista da época, acreditava-se que a criação de bebês sem manifestações de carinho ou afeto poderiam acelerar o processo de

⁴²⁷ RIFKIN, Jeremy. **La civilización empática. La carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis**. Barcelona: Paidós, 2010, p. 66.

⁴²⁸ KRZYNARIC, Roman. **O poder da empatia: a arte de se colocar no lugar do outro para transformar o Mundo**. tradução Maria Luiza X. de A. Borges. – 1.ed. – Rio de Janeiro: Zahar, 2015, obra eletrônica, posição 232.

⁴²⁹ John Donne, escritor e poeta inglês do século XVII, foi acometido por uma grave doença, e acreditando que estava à beira da morte escreve “**Devotions Upon Emergent Occasions**”, uma série de meditações sobre a proximidade do fim da vida, lançada em 1624.

independência e autonomia das crianças e assim as mesmas eram criadas. Ao verem esse quadro, os psicólogos exigiram que houvesse uma alteração nos cuidados com esses bebês e orientaram as enfermeiras a tomarem as crianças em seus braços, dando-lhes o carinho e atenção necessários, a fim de garantir-lhes um contato mais íntimo. De imediato, os bebês pareceram reviver, se mostraram mais ativos, carinhos e cheios de vitalidade⁴³⁰.

Experiências assim demonstram que o desenvolvimento das capacidades cognitivas tem relação direta com o afeto parental, garantindo uma maior propensão para o estabelecimento de relações de reciprocidade com os outros. Assim, ainda que a satisfação dos desejos e a procura do interesse material sejam naturalmente inatas, também o é a predisposição à empatia.

Algumas escolas no mundo já incluíram o tema empatia em suas matrizes curriculares e dentre os exemplos mais criativos vale destacar o Roots of Empathy, um programa de ensino de empatia, inovador e muito bem sucedido. Criado no Canadá, pela especialista em educação infantil Mary Gordon, já atendeu mais de meio milhão de crianças entre cinco a doze anos, e destaca-se pelo seguinte:

(...) o professor é um bebê. Cada turma “adota” um bebê, que a visita regularmente ao longo de um ano escolar com a mãe ou o pai. Junto com o instrutor do programa, os alunos observam o curso do desenvolvimento do bebê, discutindo suas reações emocionais e mudanças na visão do mundo, bem como a relação que ele tem com os pais. As crianças fazem também trabalhos artísticos e teatrais baseados em empatia, o que as ajuda a dar o salto entre a tentativa de compreender os sentimentos e perspectivas do bebê para a tentativa de compreender os seus colegas e da comunidade mais ampla.⁴³¹

Ao incluir aulas que enfocam na empatia as escolas informam que tem notado uma grande redução nas agressões, violência e outras condutas antissociais (bullying), assim como, tem percebido uma maior cooperação entre os estudantes e um aumento no comportamento pró-social, gerando melhoras inclusive de

⁴³⁰ RIFKIN, Jeremy. . **La civilización empática. La carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis**. Barcelona: Paidós, 2010, p. 29.

⁴³¹ KRZNARIC, Roman. **O poder da empatia: a arte de se colocar no lugar do outro para transformar o Mundo**. tradução Maria Luiza X. de A. Borges. – 1.ed. – Rio de Janeiro: Zahar, 2015, obra eletrônica, posição 841.

produtividade nas aulas, com um crescente desejo de aprender e um maior exercício do pensamento crítico.⁴³²

Ainda sobre a predisposição biológica dos seres humanos para se tornarem definitivamente “Homo Empathicus”, foi a descoberta dos neurônios espelho, em 1996, através de estudos realizados por Rizzolatti e sua equipe o que ocasionou um verdadeiro alvoroço na área científica. Trata-se da descoberta, na área pré-motora de macacos Rhesus, localizada no lobo frontal, de neurônios que eram ativados quando um primata realizava um movimento com uma finalidade específica, por exemplo, apanhar uma uva com os dedos, também eram ativados quando o animal observava um outro indivíduo, seja ele macaco ou ser humano, realizando a mesma tarefa.⁴³³

Tal descoberta científica foi de suma importância para a compreensão de nossa capacidade empática, pois os neurônios espelho são os responsáveis pelas respostas empáticas de quando o homem interage com os outros, ao sentir o outro, ou perceber a ação por estímulo e em consonância com as suas emoções, seja através da comunicação ou mesmo por meio de respostas adaptadas. Os estudos avançam significativamente, para concluir que indivíduos cujo sistema de neurônios espelho é deficiente ou não funcionam (como os autistas), não conseguem capturar as intenções alheias, de expressar suas emoções ou de aprender uma língua e manifestar-se em uma conduta proativa, dificultando sua interação com as demais pessoas.⁴³⁴

Mas a parte mais interessante desta descoberta é a de que estes circuitos biológicos - neurônios espelhos -, são capazes de ser ativados através da realização de exercícios sociais, por exemplo, do estímulo que um pai dá ao seu filho. Isto abre um grande leque de uma antiga discussão na relação entre a biologia e a cultura, entre o inato e o adquirido, suscitando um caloroso e intenso debate sobre a interação entre as ciências naturais e sociais, como bem explicitado pela psicóloga

⁴³² RIFKIN, Jeremy. . **La civilización empática. La carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis**. Barcelona: Paidós, 2010, p. 591.

⁴³³ RIZZOLATTI, G., FADIGA, L., GALLESE, V., & FOGASSI, L. **Premotor cortex and the recognition of motor actions. Cognitive Brain Research**, 3, 1996, p. 131-141.

⁴³⁴ RIFKIN, Jeremy. **La civilización empática. La carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis**. Barcelona: Paidós, 2010., p. 88.

Patrícia Greenfield: “Agora vemos que os neurônios-espelho absorvem a cultura diretamente, com cada geração ensinando a próxima por meio do convívio social, imitação e observação”.⁴³⁵

O que ocorre é que boa parte das nossas relações sociais são construídas sob um fundamento empático, afinal, são elas que constituem o tecido das relações sociais, pois, muito mais além do que a tese do utilitarismo ou da eficiência econômica que constituem o “Homo Economicus”, somente através da empatia é que poderemos evoluir a um progresso civilizatório, uma vez que nas relações empáticas se exige um envolvimento muito mais ativo.

A questão é que os efeitos das atitudes do “Homo Economicus” que durante séculos vem perdurando na sociedade fez com que o homem buscasse apenas o progresso material e econômico, para que conseguisse, ou tentasse, atingir sua segurança e conforto financeiro. Porém, isso somente pôde ser buscado mediante uma alta dívida com o meio ambiente:

La civilización global, cada vez más compleja y con más consumo de energía, está llevando a la humanidad al borde de la extinción. Si los científicos están en lo cierto, puede que dentro de un siglo hayamos desaparecido del planeta. Aunque estamos evolucionando con rapidez hacia el Homo empathicus, la deuda entrópica nos sigue muy de cerca en nuestro ascenso a la cumbre de la conciencia global.⁴³⁶

Na visão de Rifkin, todos os grandes progressos da história envolveram grandes mudanças na produção de energia e evolução das comunicações, isso faz mudar o sistema nervoso central do planeta e cria uma dívida entrópica com o meio ambiente. A lei da entropia provém da lei da termodinâmica e consiste no fato de que a energia em um sistema isolado se movimenta do estado ordenado para o estado desordenado, sendo que o estado mais ordenado, ou seja, onde a concentração é maior, é denominado como estado da entropia mínima, e o mais desordenado é chamado de estado da entropia máxima, ou seja, na visão do autor, toda a ação gera uma reação, quanto maior a necessidade de progresso energético,

⁴³⁵ RIFKIN, Jeremy. **La civilización empática. La carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis**. Barcelona: Paidós, 2010., p. 89.

⁴³⁶ RIFKIN, Jeremy. . **La civilización empática. La carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis**. Barcelona: Paidós, 2010, p. 174.

maior a degradação ambiental, maior a dívida entrópica.⁴³⁷

Foi assim que ocorreu em todas as ondas empáticas pelas quais o mundo já atravessou, a cada momento de progresso, a percepção de um aumento na dívida entrópica.

Portanto, para Rifkin, todas as revoluções de progresso econômico pelas quais passou a humanidade foram gerando dívidas entrópicas que foram se acumulando sem serem devidamente compensadas. Sendo assim, a atual fatura entrópica que está sendo cobrada da humanidade seria capaz de levar a completa devastação do planeta, colocando em dúvida a existência humana na terra.⁴³⁸

Esto significa que nos hallamos en un punto en el que podemos coquetear con la idea de fundar una civilización humana global y compleja, localmente distributiva, y con ello ampliar el abrazo empático, al tiempo que reducimos nuestra factura entrópica. Todo ello situaría a la especie humana en la cúspide de la conciencia de la biosfera, dentro de una economía global de climax.⁴³⁹

É preciso ultrapassar as barreiras geográficas e ver o planeta como um único lar, fazer diferente ao que a história sempre nos mostrou, transnacionalizar o pensamento empático criará a possibilidade de superar uma provável extinção da vida na terra:

La conciencia teológica permitía a los individuos identificarse con personas externas al grupo y anónimas, e incorporarlas a su círculo empático a través de la filiación religiosa: los judíos establecían vínculos empáticos con los judíos, los cristianos con los cristianos, los musulmanes con los musulmanes, etc. La conciencia ideológica amplió las fronteras empáticas geográficamente al Estado nación: los estadounidenses establecían vínculos empáticos con otros estadounidenses, los alemanes con los demás alemanes, los japoneses hacían lo propio con sus conciudadanos japoneses, etc. Así pues, en todas las culturas la empatía se extiende hasta las fronteras de su ámbito organizativo. Dentro de estos límites, la empatía existe, aunque solamente sea de forma limitada. Fuera de las fronteras organizativas se encuentra la tierra de nadie, un lugar más allá de la

⁴³⁷ RIFKIN, Jeremy. **Entropy: a new world view**. New York: The Viking Press, 1980.

⁴³⁸ RIFKIN, Jeremy. **La civilización empática. La carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis**. Barcelona: Paidós, 2010, p. 602.

⁴³⁹ RIFKIN, Jeremy. **La civilización empática. La carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis**. Barcelona: Paidós, 2010, p. 582

imaginación empática.⁴⁴⁰

O desafio agora é conseguir criar uma sociedade global cada vez mais empática, combatendo a cultura da introspecção e do culto ao “eu”. O século XX é a Era da Introspecção, onde os autores de livros de autoajuda e da cultura da terapia venderam a tese de que a melhor maneira de compreender a natureza humana era voltando os olhos para dentro dos próprios sentimentos, experiências e desejos. Essa época que foi muito evidente na década de 1970, vem sendo retomada nos dias atuais com a disseminação e utilização das redes sociais via internet.

O problema mais fundamental, contudo, é que nossa e-personalidade pode se mover lentamente em direção ao narcisismo (...) A manifestação mais óbvia de autoabsorção digital é o “egossurfe” (também conhecido como “narcssurfe” ou “autogooglagem”), que consiste em “fazer buscas no Google com o próprio nome para ver onde, quando e com que frequência você aparece na internet” (...) Ele se manifesta também em manias como a de checar constantemente quantos seguidores voê tem no Twitter ou no número de horas que voê gasta ajustando seus perfis na mídia social e postando mensagens destinadas a ganhar novos “amigos” ou mais “curtidas” (...) Talvez não seja nenhuma surpresa estudos que revelam que quanto mais interações as pessoas têm com usuários no Facebook, mais elevada é sua pontuação em testes de narcisismo.⁴⁴¹

No entanto, a mesma tecnologia que se coloca como um obstáculo para a criação de uma civilização empática, também se transforma num forte instrumento para a criação da empatia em massa e de mudança política. Foi o que ocorreu durante a Primavera Árabe e o Movimento Occupy.

A onda de revolta política global entre 2009 e 2012, desde o Occupy Wall Street e protestos estudantis em Madri até as demonstrações de massa em Túnis e Teerã, teriam sido impossíveis sem tecnologia digital e redes sociais. Os manifestantes estavam usando o Facebook para formar grupos, o Twitter para disseminar notícias e o Yfrog, o Flickr e o YouTube para espalhar fotos e vídeos(...) A Primavera Árabe o movimento Occupy revelaram que a tecnologia digital pode ajudar a canalizar e espalhar emoções poderosas, como a empatia e a raiva. Mas as revoltas também mostraram que novas tecnologias não podem por si sós sustentar a energia emocional e a

⁴⁴⁰ RIFKIN, Jeremy. **La civilización empática. La carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis**. Barcelona: Paidós, 2010, p. 438.

⁴⁴¹ KRZNARIC, Roman. **O poder da empatia: a arte de se colocar no lugar do outro para transformar o Mundo**. tradução Maria Luiza X. de A. Borges. – 1.ed. – Rio de Janeiro: Zahar, 2015, obra eletrônica, posição 2911.

ação prática que os movimentos de massa requerem.⁴⁴²

Desde que bem utilizadas, a revolução tecnológica das redes sociais e das comunicações instantâneas podem servir como uma grande contribuição à construção da nova Civilização Empática, é o que revela uma pesquisa realizada nos Estados Unidos:

El informe Pew Internet and American Life Project de 2007 descubrió que las relaciones sociales y el sentimiento comunitario no están desapareciendo en Estados Unidos, sino que van en aumento, si bien no de forma tradicional. Las afiliaciones sociales van más allá de las relaciones familiares, y la participación en organizaciones de barrio se ha trasladado a las «redes sociales», que unen a personas con intereses similares que trascienden las barreras geográficas.⁴⁴³

A utilização bem direcionada fará com que a humanidade consiga ampliar suas relações sociais de maneira a construir novas interconexões com pessoas que antes, nem teria chance de conhecer pessoalmente e isso somente será possível mediante a atual política distributiva das telecomunicações.

Aliás, é sobre essa base distributiva que Rifkin defende ser possível a construção desta Civilização Empática. Para o autor, a Terceira Revolução Industrial será caracterizada por ser participativa e distributiva, e deverá ser a pauta mais quente da agenda de Políticas Públicas neste e nos próximos séculos.

La simplificación de los modelos social y de mercado, con el fin de hacer sitio a una Tercera Revolución Industrial de carácter distributivo y participativo, será una de las cuestiones candentes en la agenda política del próximo medio siglo, a medida que los gobiernos vayan realizando la transición hacia el nuevo sueño de crear una sociedad basada en la calidad de vida dentro de un mundo biosférico.⁴⁴⁴

O principal propósito desta nova onda econômica tem como fundamento a produção e distribuição de energia, que para o autor deve mudar drasticamente a sua matriz, concentrando-se na produção através de energia limpa e sustentável, mas principalmente, compartilhada, em que cada casa ou prédio produza sua

⁴⁴² KRZNNARIC, **O poder da empatia: a arte de se colocar no lugar do outro para transformar o Mundo**, tradução Maria Luiza X. de A. Borges. – 1.ed. – Rio de Janeiro: Zahar, 2015, obra eletrônica posição 2966.

⁴⁴³ RIFKIN, Jeremy. **La civilización empática. La carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis**. Barcelona: Paidós, 2010, p. 566.

⁴⁴⁴ RIFKIN, Jeremy. **La civilización empática. La carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis**. Barcelona: Paidós, 2010., p. 544.

própria energia e compartilhe seu excedente, para que assim, a humanidade possa diminuir sua dívida entrópica em relação ao meio ambiente, isso possibilitará a toda população do planeta ter condições de produzir energia suficiente para manter sua qualidade de vida sem a dependência das potências elitistas dos combustíveis fósseis ou nucleares, uma vez que a terra oferece possibilidades igualitárias de exploração de energia renovável.

Dado que las energías renovables están distribuidas de forma más o menos igualitaria por todo el mundo, todas las regiones disfrutan al menos potencialmente de los medios necesarios para ser relativamente auto-suficientes y mantener un estilo de vida sostenible, al tiempo que pueden conectarse con diversas regiones, en otros países y continentes, a través de redes inteligentes.⁴⁴⁵

Todas essas nuances e fatos conjugados podem fazer com que a humanidade estando cada dia mais conectada consiga organizar-se para a criação de uma rede de colaboração ainda que localmente, seja através de grupos de ação social ou organizações não-governamentais, que poderão reclamar por mudança e conseguirem alargar o tecido social de suas relações que compõem a cultura. É neste jogo de participação voluntária que se criam os valores de ordem moral para integrar as futuras políticas sociais que busquem uma melhor qualidade de vida, com condições mais justas e igualitárias entre as pessoas⁴⁴⁶. Jogar desta forma pode ser vital para a prática da empatia, pois ao se colocar no lugar de pessoas que vivem na pobreza, é mais fácil perceber como “os direitos da minoria ou das pessoas com menos voz serão sempre negligenciados”, o que faz da empatia um instrumento essencial para a democracia, para tanto:

Você pode participar de uma das campanhas de arrecadação organizadas por instituições filantrópicas para sem-tetos, que lhe pedem que passe uma noite dormindo ao relento nas ruas, ou alistar-se com dezenas de milhares de outras pessoas para campanhas da Oxfam como “Viver abaixo da linha”, a qual lhe pede que passe cinco dias vivendo com uma libra por dia, a quantia com que 1,4 bilhão dos habitantes do mundo têm de sobreviver.⁴⁴⁷

⁴⁴⁵ RIFKIN, Jeremy. La civilización empática. La carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis. Barcelona: Paidós, 2010., p. 603.

⁴⁴⁶ RIFKIN, Jeremy. **La civilización empática. La carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis.** Barcelona: Paidós, 2010., p. 98.

⁴⁴⁷ KRZNARIC, Roman. **O poder da empatia: a arte de se colocar no lugar do outro para transformar o Mundo**, tradução Maria Luiza X. de A. Borges. – 1.ed. – Rio de Janeiro: Zahar, 2015, obra eletrônica, posição 1618.

Apesar dos tempos negros que se avizinham, vivencia-se um quadro favorável para que se espalhe uma maior consciência empática, afinal, estão todos juntos no mesmo barco, o que faz com que desenvolvam sua própria sensibilidade frente ao sofrimento comum entre todos os demais, tal como se deu após a Grande Depressão, ocorrida na década de 1930 e que conduziu toda a sociedade a um despertar com estas características, em especial nos Estados Unidos, onde, mesmo com a escassez extrema, os que possuíam pouco ajudavam aos que não tinham nada. Maus tempos como os do presente, caso não leve à extinção da humanidade, servem como um ótimo passo para uma renovação substancial da sociedade civil e a uma nova onda empática, a medida em que milhões de pessoas compreendam que sua atual situação é comum e devem buscar de forma proativa pela ajuda mútua:

Mucho dependerá de nuestra habilidad para acelerar la Tercera Revolución Industrial, una forma distributiva de capitalismo que saque a la superficie nuestra naturaleza participativa, motivada por el bien común, y que se exprese a través del novedoso sueño de la calidad de vida y la sostenibilidad planetaria.⁴⁴⁸

Observe que neste momento de crise, é preciso sacrifício para que seja possível encontrar uma saída, pois a sociedade global já se encontra frente a um quadro em que terá que reduzir seu nível de vida, ainda que involuntariamente, por conta das atuais circunstâncias (políticas ou econômicas). Esta seria a oportunidade em que a humanidade deverá optar pela Felicidade ao invés da Riqueza, a valorizar as relações pessoas mais significativas e a dar maior ênfase ao capital social do que ao capital de mercado. E a nova geração é a chave para que a humanidade consiga fazer esta transição, pois:

El 43 % de los jóvenes del milenio (frente a un 40 % de la generación X y tan sólo un 38 % de los hijos del baby boom), «están a favor de un mayor nivel de protección medioambiental, incluso si para ellos supone un menor crecimiento económico».

Estos jóvenes son, además, más partidarios que los de las generaciones anteriores de que el Gobierno tenga un papel más importante. El 73 % de los jóvenes del milenio cree que el Gobierno tiene la responsabilidad de «ocuparse de las personas que no

⁴⁴⁸ RIFKIN, Jeremy. **La civilización empática. La carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis**. Barcelona: Paidós, 2010., p. 580.

pueden cuidar de sí mismas», frente al 68 % de la población adulta.⁴⁴⁹

Portanto, ao garantir uma distribuição dos recursos naturais de maneira mais igualitária, seria possível vivenciar um estilo de vida mais sustentável a quem, anteriormente se tenha dado muito conforto, e aos mais desfavorecidos, a melhoria de sua própria sorte. O desenvolvimento de um nível de vida mais sustentável nos países mais ricos combinado com uma maior cota de responsabilidade na defesa de uma melhor qualidade de vida e bem estar aos habitantes dos países menos desenvolvidos conseguiria equilibrar a civilização humana, ao mesmo tempo em que permitiria colocar os hábitos de consumo em consonância com a capacidade de recuperação da natureza.⁴⁵⁰

Barack Obama, enquanto presidente de uma das maiores nações do mundo, ao realizar um discurso para expor os problemas que levaram os Estados Unidos a uma das maiores recessões econômicas de sua história recente, designou a falta de empatia como uma das causas a ser combatida:

Fala-se muito neste país sobre o déficit federal. Penso, porém, que deveríamos falar mais sobre nosso déficit de empatia – nossa capacidade de nos colocarmos no lugar de outra pessoa, de ver o mundo através dos olhos daqueles que são diferentes de nós: a criança que sente fome, o metalúrgico que perdeu o emprego, o imigrante que limpa seu quarto no dormitório universitário (...) Vivemos numa cultura que desestimula a empatia, uma cultura que com demasiada frequência nos diz que nossa principal meta na vida é ser rico, magro, jovem, famoso, seguro e estar sempre se divertindo.

Grande parte da preocupação de Obama referia-se aos altos índices de falta de empatia detectados junto à população norte-americana desde a década de 1980, assim como narcisismo excessivo adquirido nas redes sociais e nos sites de relacionamentos.

O desenvolvimento do homem empático apresenta implicações significativas para a sociedade, pois a evolução da natureza humana e da civilização empática

⁴⁴⁹ RIFKIN, Jeremy. **La civilización empática. La carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis.** Barcelona: Paidós, 2010., p. 576.

⁴⁵⁰ RIFKIN, Jeremy. **La civilización empática. La carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis.** Barcelona: Paidós, 2010., p. 582.

necessitam de uma maior consciência ecológica para alcançar a empatia global e evitar o colapso da civilização no mundo em crise. Não irá adiantar o estabelecimento de leis, códigos ou penas para exigir que atue de forma empática, pois:

Los códigos morales recogidos en leyes y políticas sociales son muy útiles como normas y guías de aprendizaje. Pero la cuestión es que una persona no es verdaderamente buena porque se le haya obligado a serlo con la amenaza de un castigo o la promesa de una recompensa, sino porque sentir empatía forma parte de su naturaleza. No interiorizamos la conducta moralmente recta por decreto o por promesas y la exteriorizamos mediante sentimientos de identificación con el sufrimiento ajeno. Ser verdaderamente humano es sentir una empatía universal y dotar de rectitud moral la propia experiencia corpórea.

É necessário conscientizar-se de que o planeta está sendo seriamente afetado pelas ações humanas, que as mudanças climáticas estão alterando as condições do planeta e que somente será possível encontrar uma solução a medida em que a humanidade se der conta de que compartilha de uma mesma casa e que sofrerá o mesmo que o seu vizinho:

En algún punto crítico, nos daremos cuenta de que todos compartimos un planeta común, que todos somos afectados y que el sufrimiento de nuestros vecinos no es muy diferente del nuestro. En ese momento, las recriminaciones y las retribuciones servirán de poco a la hora de enfrentarnos a una crisis de proporciones tan enormes. Solamente una acción concertada que establezca un sentimiento colectivo de afiliación con la totalidad de la biosfera nos dará una oportunidad de garantizar nuestro futuro. Para ello, será necesario desarrollar una conciencia biosférica.

A humanidade precisa compreender que a Civilização Empática somente será disseminada quando o “eu” compreender a essência e os sentimentos do “outro”. Estabelecer códigos ou normas proibindo e punindo determinadas condutas só servem como guias de aprendizagem e não como aprendizado. Este só será adquirido mediante uma mudança cultural do homem, que deve compreender que todos compartilham do mesmo problema e sofrerão da mesma forma.

3.3. O Ministério Público frente às exigências da novel Civilização Empática

O contexto de crise ambiental, conforme apresentado, faz com que a sociedade se depare diante de um cenário nunca antes conhecido. A Crise Ambiental e os Riscos Ambientais atuais elevam a necessidade de proteção ao bem ambiental e faz com que se busquem mecanismos ainda não utilizados, afinal estamos na iminência de alcançar um caminho sem volta, onde as mudanças climáticas serão alteradas de tal forma que não será possível mais retornar, o que Rifkin⁴⁵¹ denominou como um ponto de “Não Retorno no conjunto da biosfera”.

Quando o objeto de estudo é o ser humano, verifica-se que este, em um plano geral é, por sua própria natureza: individualista, utilitarista e materialista, o que pode vir a tornar-se um grande problema para a disseminação da empatia na sociedade global.

Contudo, quando se verifica a ocorrência de um problema compartilhado, esta mesma natureza humana poderá ser modificada pela sociabilidade e a solução do problema poderá advir da empatia, encontrando-se uma opção que permita estabelecer um equilíbrio sustentável entre o homem e o meio ambiente, pois para Rifkin⁴⁵² a evolução da empatia, influencia diretamente no desenvolvimento humano e determinará o nosso futuro enquanto espécie, pois o desenvolvimento desta consciência empática nada mais é do que uma resposta ao consumo exagerado dos recursos naturais e às agressões socioambientais provocadas no planeta que geraram toda a dívida entrópica.

Toda a problemática ambiental, hoje compartilhada em nível planetário, faz com que os efeitos da transnacionalidade sejam sentidos em uma crescente evolução do sentimento empático dos seres humanos, dando características para a tal “humanização da humanidade”⁴⁵³. Há uma evidente cobrança social para que

⁴⁵¹ RIFKIN, Jeremy. **La civilización empática. La carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis.** Barcelona: Paidós, 2010., p. 470.

⁴⁵² RIFKIN Jeremy. **La civilización empática. La carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis.** Barcelona: Paidós, 2010, p. 13-14.

⁴⁵³ RIFKIN Jeremy. **La civilización empática. La carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis.** Barcelona: Paidós, 2010, p. 49.

sejamos mais aptos a cooperar. A humanidade está cada vez mais inserida em uma diversidade cultural que acabam nos aproximando mais do que é diferente, também nos torna mais tolerantes e receptivos aos demais. Estas transformações acabam por transformar o entendimento da noção de cultura, que se abre à transnacionalidade.⁴⁵⁴

A evolução da Civilização Empática demonstra uma força que pouco a pouco, promove uma imagem nova e radical da natureza humana, com implicações revolucionárias para a forma de entender e organizar as relações sociais e ambientais no futuro, esta é a característica do *homo empathicus*, que constrói novas formas de sociabilidade e interação entre os indivíduos, é mais capaz de compreender as diferenças, exercitar a tolerância e tenta ajudar uns aos outros, aumentando assim o entendimento, a igualdade e reconhecendo que o meu e o teu se confundem. Assim, existirão humanos com sentimentos comuns de pertencimento a uma comunidade global conectada e interativa⁴⁵⁵.

Diante desse cenário é que a atuação institucional do Ministério Público, tenta se posicionar em virtude da dinâmica social existente. No presente caso, ao buscar agir na busca de atender aos princípios, valores e garantias do Estado de Direito Socioambiental, está a caminhar no atendimento de uma sociedade que clama por uma consciência global, uma vez que o mundo está em crise e depende de ações empáticas, pois, tal como assegura Rifkin, “as expressões “civilização empática”, “empatia global” e “Homo empathicus”, estabelecem uma nova interpretação da história da civilização, a partir de uma nova visão da natureza humana, que está baseada numa evolução empática da raça humana, que pode decidir o destino da humanidade enquanto espécie”⁴⁵⁶.

Conforme já analisado no Capítulo 2 desta pesquisa, o posicionamento estatal do Ministério Público, decorre de importantes prerrogativas adquiridas durante toda a sua história. É certo que desde o Código de Processo Civil de 1973,

⁴⁵⁴ RIFKIN Jeremy. **La civilización empática. La carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis**. Barcelona: Paidós, 2010, p. 124.

⁴⁵⁵ RIFKIN Jeremy. **La civilización empática. La carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis**. Barcelona: Paidós, 2010, p. 64

⁴⁵⁶ RIFKIN Jeremy. **La civilización empática. La carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis**. Barcelona: Paidós, 2010, p. 1-3

já se poderia prever que esta Instituição se valeria de significativos instrumentos de defesa da sociedade, uma vez que à época, as normas o designavam para atuação em todas as causas que houvesse o interesse público.

Desde então, o Ministério Público passa a se afastar do Poder Executivo⁴⁵⁷, até se desvincular definitivamente a partir da Constituição de 1988. Daí em diante, passa a exercer o papel de defensor dos direitos individuais e sociais indisponíveis, recebendo a titularidade de importantes instrumentos de defesa, como por exemplo, a legitimidade para propor a Ação Civil Pública, importante marco na evolução institucional do Ministério Público, adquirida após a edição da Lei nº 6938/81, que instituiu a Política Nacional de Meio ambiente.

Porém, foi por meio da Lei n. 7347/85, que a instituição passou a ter um padrão de perfil institucional mais compartilhado, já que a referida Lei Orgânica Nacional buscou uniformizar os conceitos, princípios, funções, garantias, vedações, instrumentos e a organização básica comuns a todos os ramos do Ministério Público.

Continuando sua consolidação no papel do Estado, o Ministério Público adquire importantes prerrogativas a partir da promulgação da Constituição de 1988⁴⁵⁸ momento em que obtém uma maior desvinculação do Poder Executivo, podendo a partir de então organizar uma agenda de atuação independente.

A Magna Carta dispõe em seu artigo 127, *caput*, o papel constitucional desta Instituição assim classificando-a: “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”⁴⁵⁹.

Estruturado como um órgão que possui independência, autonomia e garantias para possibilitar um desempenho eficiente de suas funções, o Ministério Público possui grande importância na estrutura do Estado, afinal a Constituição

⁴⁵⁷ ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério público e política no Brasil**. São Paulo: Educ/Sumaré, 2002.

⁴⁵⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 15 de jan. de 2016.

⁴⁵⁹ Id. Ibid. 2016.

Federal de 1988 destinou-lhe um papel essencial para a sociedade, não havendo como promover a justiça sem a sua atuação. Desta forma, sempre que houver um interesse especial comum para ser tutelado, caberá àquele órgão a atribuição de defender esse interesse⁴⁶⁰.

Tal papel, concedido ao Ministério Público pela própria Constituição Federal, faz com que esta Instituição assuma um importantíssimo papel para a sociedade, muito mais do que um mero prestador de serviços públicos:

(...) o Ministério Público, alçado à condição análoga a de um poder de Estado, figura, em face das responsabilidades que lhe foram acometidas, no epicentro dessa transformação do tradicional papel do Estado e do Direito. Os princípios e as funções institucionais que lhe dão vida afiguram-se consagrados em uma Constituição democrática, a qual, afastando-o do Poder Executivo, tornou-lhe, em uma consideração pragmática, 'esperança social'. Tenha-se em mente, no particular, que no contexto em que está imersa a Sociedade contemporânea, esperança social poderá significar 'esperança de democracia substancial', de redução das desigualdades sociais, enfim, esperança de justiça social ou, minimamente, esperança de real e efetiva defesa dos interesses sociais.⁴⁶¹

Tal percepção é atribuída graças à amplitude das funções incumbidas ao Ministério Público enquanto titular da ação penal, nos crimes de ação penal pública condicionada/incondicionada, mas principalmente na defesa dos interesses difusos e coletivos:

O Ministério Público está legitimado à defesa de interesses individuais homogêneos que tenham expressão para a coletividade, como: a) os que digam respeito à saúde ou à segurança das pessoas, ou ao acesso das crianças e adolescentes à educação; b) aqueles em que haja extraordinária dispersão dos lesados; c) quando convenha à coletividade o zelo pelo funcionamento de um sistema econômico social ou jurídico.⁴⁶²

É no exercício dessa função que se destaca a atuação do Ministério Público, como defensor dos chamados interesses sociais, dentre os quais, a tutela do meio ambiente, uma vez que compete ao Ministério Público dar efetividade aos

⁴⁶⁰PAES, José Eduardo Sabo. **O Ministério Público na construção do estado democrático de direito**. Brasília: Brasília Jurídica, 2003, p. 176.

⁴⁶¹STRECK, Lênio Luiz. **Crimes e Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p.47-48.

⁴⁶²CSMP/SP. (Conselho Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo). **Súmulas do Conselho Superior**. Disponível em: < <https://bit.ly/2V2IE8I> >. Acesso em: 20 fev. 2016, p. 5-6..

direitos fundamentais contidos na Constituição Federal, com influência, inclusive, na gestão de Políticas Públicas. Neste aspecto, compete a este órgão atuar como guardião dos interesses sociais, passando a assumir certo protagonismo perante a efetivação das Políticas Públicas.

O Ministério Público carrega consigo a qualidade de ser um verdadeiro agente de transformação social, pois os instrumentos e as prerrogativas concedidos possibilita o exercício de um poder emancipador, representante maior na defesa dos direitos sociais. Nesta função, pode atuar tanto como um articulador político, mediando os conflitos entre a sociedade e o Estado, mas, também como provocador do Poder Judiciário quando necessário judicializar as questões a fim de resguardar as Políticas Públicas com o fim de dar cumprimento aos direitos tidos como programáticos, possibilitando assim a execução de Políticas Públicas em nossa sociedade.⁴⁶³

Atualmente, para fins de caracterização do perfil de atuação institucional do Ministério Público duas características podem ser traçadas: o **demandista** e o **resolutivo**.

O **Ministério Público demandista** trata-se do perfil institucional que atua perante o Poder Judiciário, a fim de transferir a este, a solução dos problemas sociais que lhe foram requisitadas. Já o **Ministério Público resolutivo**, busca atuar extrajudicialmente, para fins de solução das demandas sociais através da utilização dos instrumentos concedidos à instituição, como por exemplo: o termo de ajuste de conduta; recomendações; acordos extrajudiciais, e outros, para fins de tentar obter a solução necessária sem que seja preciso a atuação do Poder Judiciário.⁴⁶⁴

Outra importante característica do Ministério Público que necessita ser analisada é a sua relação junto à sociedade civil, afinal, após o advento da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público passa a agir para a promoção social e na defesa das instituições democráticas, fazendo de sua missão institucional

⁴⁶³COELHO, Sérgio Reis ;KOZICKI, Katya. **O Ministério Público e as Políticas Públicas: Definindo a agenda ou implementando as soluções?** Revista Ajuris, nº 130. Porto Alegre, 2013, p. 375.

⁴⁶⁴ GOULART, Marcelo Pedroso. **Ministério Público e democracia: teoria e práxis**. São Paulo: Editora de direito, 1998, p. 96.

a proteção do interesse público, atuando como um agente que está junto à sociedade civil na defesa de seus direitos.

Ros⁴⁶⁵, classificou três tipos distintos de atuação do Ministério Público na interação com os segmentos da sociedade civil:

a) **o tutelar**: que ao representar a sociedade civil busca substituí-la gerando uma série de implicações de caráter verticalizado e paternalista, o que subjulgaria a sociedade civil, imputando-lhe uma característica de total dependência do Ministério Público;

b) **o transformador**: onde através da interação entre Ministério Público e a sociedade civil emergem diversas possibilidades de transformação da realidade social, através de uma atuação mais próxima aos movimentos sociais da sociedade civil, exercendo uma “função de proteção de minorias e de diversos grupos formadores da sociedade”, representando um poder virtualmente transformador da realidade social e fomentador do diálogo; e

c) **o mediador**: onde o Ministério Público seria um órgão de mediação entre os vários setores da sociedade civil junto ao Estado, prevalecendo-se de sua posição estratégica na arquitetura institucional, ao passo que, promoveria a coordenação entre vários grupos de interesses e movimentos sociais, porém, não seria totalmente insensível a eles.

Observe que a atuação do Ministério Público já se orienta conforme a abordagem na sua relação com a sociedade civil, caracterizando assim a importância de se definir seu perfil neste quesito, seja aproximando-se como também assumindo a responsabilidade pela obtenção da transformação da realidade social, e das 3 formas classificadas, aquelas que mais se aproximam dos propósitos da empatia seria o **transformador** e o **mediador**.

⁴⁶⁵ ROS, Luciano da. **Ministério Público e sociedade civil no Brasil contemporâneo: em busca de um padrão de interação**. Revista Política Hoje, Recife, v. 18, n. 1, p. 29-53, 2009. Disponível em: <<http://www.revista.ufpe.br/politicohoje/index.php/politica/article/download/2/3>>. Acesso em: 15 fev. 2016, p. 38-43.

Já o Conselho Nacional do Ministério Público vem atuando de forma a dar mais ênfase à atuação do membro do parquet reforçando o seu perfil **resolutivo**. Tanto é assim, que dois importantes e recentes documentos publicados pelo órgão dão destaque e orientação funcional neste sentido, quais sejam: A Carta de Brasília (2016); e A Recomendação de Maceió (2018).

A Carta de Brasília foi firmada após o 7º Congresso Brasileiro de Gestão do Conselho Nacional do Ministério Público, e trata-se de um acordo de resultados firmado entre a Corregedoria Nacional e as Corregedorias das demais unidades do Ministério Público. Aprovada em setembro de 2016, tem como principais premissas para a concretização do compromisso institucional de gestão e atuação voltadas à atuação resolutiva, em busca de resultados de transformação social, prevendo diretrizes estruturantes para a Instituição, de atuação funcional de membros e relativas às atividades de avaliação, orientação e fiscalização dos órgãos correicionais⁴⁶⁶.

Ao estabelecer as diretrizes de sua atuação, o documento estabelece recorrentemente o termo “atuação resolutiva”, sendo o presente devidamente regulamentado no art. 1º, § 1º da Recomendação/CNMP n. 54, de 28 de março de 2017:

Atuação resolutiva é aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o MP, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível, por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhes são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações.

Já a Recomendação de Maceió foi produto de um minucioso trabalho de pesquisa institucional e de ampla participação de membros dos Ministério Públicos, no que se refere ao estágio probatório de seus integrantes, para fins de dar ênfase a gestão da formação humana, os cursos de ingresso, os cursos de vitaliciamento, a

⁴⁶⁶ BRASIL. **Conselho Nacional do Ministério Público. Carta de Brasília**. Brasília: CNMP, 2016.

avaliação, a orientação e a fiscalização pelas Corregedorias. O documento apresenta princípios gerais sobre a formação, gestão e evolução humana no estágio probatório⁴⁶⁷.

Destaque-se que na apresentação da Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público, publicada logo após a assinatura da Recomendação de Maceió, é possível identificar claras características de aproximação entre a atuação institucional do parquet e a Civilização Empática:

Também é importante que o Membro do Ministério Público esteja consciente de que a sociedade brasileira contemporânea é um sistema plural, no qual convivem pessoas com as mais variadas características físicas, sociais e psicológicas, revelando a diversidade cultural e de histórias de vida. Em qualquer âmbito, a inclusão social apoia-se em tolerância e respeito. Portanto, é fundamental adotar a postura de refletir sobre as diferenças entre cada ser humano, com a disposição para conviver e aprender, possibilitando o contato e o interesse pelo outro.

Dessa maneira, acreditamos que o Membro precisa aproximar-se da população, realizar seu trabalho com amor à sociedade, assumindo claramente o compromisso institucional de defendê-la. Deve tratar as partes com respeito, receber as pessoas para prestar-lhes um atendimento acolhedor e atuar com resolutividade. Deve entender que um olhar, um aperto de mão ou mesmo uma simples orientação podem mudar a vida de alguém.⁴⁶⁸

Atuar de forma resolutiva para garantir uma maior efetividade na garantia dos direitos sociais à população, e reconhecer que o membro do parquet devem estar mais próximos das pessoas, para até mesmo compreender suas necessidades e anseios, é uma clara indicação de que a Civilização Empática, ainda que não totalmente instalada, já consegue exercer sua influência sobre a atuação do Ministério Público Resolutivo.

O MP Resolutivo não implica num combate irracional e iconoclasta ao perfil demandista da instituição (e nem poderia em face da Constituição). E sim num fortalecimento do perfil proativo, uma mudança necessária para preservar e não para destruir a própria natureza da instituição. É a junção do passado com o futuro,

⁴⁶⁷ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação de Caráter Geral – CNMP-CN n. 01/03/2018**. Brasília: CNMP, 2018.

⁴⁶⁸ Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público. **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional: atuação das corregedorias no estágio probatório dos membros do Ministério Público brasileiro: o futuro do Ministério Público e o Ministério Público do futuro**. Volume V. – Brasília: CNMP, 2018, p. 7.

construindo o presente. É vinho novo despejado em barril velho. Não se luta diretamente contra o passado, pois esquecido ou jogado fora, ele volta irremediavelmente. O futuro o domina quando é nutrido por ele, por suas lições. Não se busca, portanto, inventar um novo Ministério Público. (...) O presente é o resultado do entrelaçamento da tradição com o progresso, com a mudança necessária.⁴⁶⁹

A quebra deste paradigma representa a superação do antigo perfil institucional do Ministério Público rumo a uma evolução necessária para o atendimento dos fins que lhe foram incumbidos pela Constituição Federal e pelas ocorrências danosas ao Estado de Direito Socioambiental. Não compreender esta mudança significa uma “vinculação das gerações futuras pelos desígnios dos seus antepassados”, tal como Thomas Jefferson sugeriu durante os debates que antecederam a promulgação da Constituição dos Estados Unidos, não prever a possibilidade de reforma seria o mesmo que sacramentar o “governo dos mortos sobre os vivos”⁴⁷⁰.

No entanto, o perfil resolutivo já não é mais suficiente para que se alcance o melhor atendimento na salvaguarda dos direitos fundamentais, é preciso que também se atue com efetividade. A Carta de Brasília explicita o termo ao tratar do perfil resolutivo do Ministério Público, que seria a atuação institucional que possibilite, não só uma melhoria efetiva dos serviços públicos ou das obrigações públicas, mas, principalmente, que estes resultados possam contribuir ao desenvolvimento e melhoria das condições e da qualidade de vida da população⁴⁷¹.

O texto da carta, deixa claro como objetivo do Ministério Público a necessidade do envolvimento de Promotores, Procuradores e Administração Superior com os projetos institucionais e com a observância do planejamento estratégico e planos gerais de atuação, “para a construção de um sistema de avaliação, de orientação e de fiscalização voltado para contribuir para efetividade

⁴⁶⁹ RODRIGUES, João Gaspar. **A nova dinâmica resolutiva do Ministério Público**. Disponível em: <<https://bit.ly/2HHAVrM>>. Acesso em: 26/02/2019.

⁴⁷⁰ SARMENTO, Daniel. **Direito Adquirido, emenda constitucional, democracia e justiça social**. Revista eletrônica sobre a Reforma do Estado. Número 12. Salvador: IBDP, 2008, p. 04.

⁴⁷¹ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Carta de Brasília**. Brasília: CNMP, 2016.

social do Ministério Público como instituição constitucional garantidora de acesso à justiça”.⁴⁷²

Por fim, destaque-se que dentre as diretrizes expostas pela Carta de Brasília visando guiar a orientação para o funcionamento das Corregedorias-Gerias, há previsão específica para a observância e a busca pela efetividade: **Fomento às boas práticas e à efetividade da atuação dos órgãos do Ministério Público como agentes políticos.**

3.4. O Ministério Público como protagonista no fomento das Políticas Públicas Socioambientais⁴⁷³

Conforme já analisado, o Ministério Público está incumbindo constitucionalmente a ser um verdadeiro guardião dos interesses e direitos da sociedade.

Do ordenamento jurídico posto, ao Ministério Público cabe, em especial, a salvaguarda e garantia dos direitos sociais, cabendo a sua atuação na busca incessante pela implementação dos direitos consagrados no art. 6º da Carta Magna. Assim, sua missão é a de se constituir como um verdadeiro agente de promoção social, preocupado em defender não apenas a legalidade e a constitucionalidade, mas principalmente, os objetivos que fundamentam o Estado Democrático Brasileiro.

Porém, essa mudança de perfil do Ministério Público, antes tido como protagonista do papel de acusador no processo penal e fiscal da lei no processo

⁴⁷² CANÇADO, Paulo Roberto Moreira; ALMEIDA, Gregório Assagra de; CARDOSO, Fabíola de Sousa. **Metodologia avaliativa do estágio probatório na Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais: evolução e desafios.** Revista Jurídica Corregedoria Nacional. Vol. IV. Conselho Nacional do Ministério Público, Brasília: CNMP, 2017.

⁴⁷³ Capítulo adaptado de: FARIA, Daniela. Lopes.; ITO, Christian. Norimitsu. **O protagonismo social do Ministério Público no fomento de políticas públicas voltadas à sustentabilidade.** In: Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza; Charles Alexandre Souza Armada. (Org.). Sustentabilidade, Meio Ambiente e Sociedade: reflexões e perspectivas, volume II. 1ed. Florianópolis: Empório do Direito, 2016, v. II, p. 99-107; e de FARIA, Daniela. Lopes.; ITO, Christian. Norimitsu. **O Neoinstitucionalismo aplicado ao Ministério Público para a efetividade das Políticas Públicas Socioambientais.** In: Guilherme Ribeiro Baldan; Inês Moreira da Costa; Jorge Luiz dos Santos Leal. (Org.). Sustentabilidade, Governança e Proteção ao Meio Ambiente. Uma visão a partir da Amazônia. Porto Velho: Emeron, 2017, p. 125-142.

civil, passa agora para uma função assertiva quanto à garantia dos direitos sociais e individuais indisponíveis, e aqui, pode-se destacar o meio ambiente, consumidor, saúde e patrimônio público, dentre outros, trata-se da mudança da instituição de um perfil mais resolutivo ao invés de apenas demandista.

Como ator no Ciclo das Políticas Públicas, cabe ao Ministério Público posicionar-se também como uma instituição que exerça um perfil negocial, de articulação política, na tentativa de compor os conflitos sociais, aliás, de forma ainda empírica é possível verificar esse movimento ao se analisar as instituições que compõem o Ministério Público, que vão pouco a pouco valorando e estimulando medidas que levem à construção de Políticas Públicas e a composições de conflitos de interesses sociais, primordialmente no ramo extrajudicial, onde esse Ministério Público Negocial exerceria ações decorrentes de mecanismos negociais de pacificação social e resolução de questões jurídicas.⁴⁷⁴

Sendo assim, e visando atender a essas novas atribuições, passa a lhe competir uma essencial participação nos rumos da nova sociedade, fazendo com que a Instituição assuma um inegável papel político, não com o viés partidário, mas de facilitador junto à sociedade, na condução dos negócios políticos estatais.

Para Tarin⁴⁷⁵:

A mobilização da sociedade civil é um processo que deve ser construído pelos Promotores de Justiça e constitui uma das alternativas de efetivação da norma, uma vez que devemos considerar a conexão direito/poder como mecanismo de aprimoramento das relações sociais.

Cabe aos membros do Ministério Público, no exercício desta função, atuarem como verdadeiros “produtores sociais” de maneira a atender as demandas relacionadas à inclusão social, à ética nas relações públicas e à melhoria da

⁴⁷⁴ ALMEIDA, Gregório Assagra; PARISE, Elaine Martins. **Ministério Público e a priorização da atuação preventiva: uma necessidade de mudança de paradigma como exigência do Estado Democrático de Direito**. In: ALMEIDA, Gregório Assagra; SOARES JÚNIOR, Jarbas (Coords.). Teoria Geral do Ministério Público. Belo Horizonte: Del Rey, 2013, p. 262.

⁴⁷⁵ TARIN, Denise. A aliança entre o Ministério Público e a sociedade civil na definição de políticas públicas. In: VILELLA, Patrícia (coord.). **Ministério Público e políticas públicas**. p. 59.

qualidade de vida, que devem ser tratadas de forma conjunta e não isoladamente, pois de nada adianta garantir a moradia, se a esta não reunir condições urbanas adequadas para uma sadia qualidade de vida, e ao identificar uma omissão administrativa na elaboração e execução de Políticas Públicas, poderá exigir uma atuação positiva do Estado, visando garantir à sociedade, um meio ambiente ecologicamente equilibrado⁴⁷⁶.

Conforme já analisado no Capítulo 2, item 2.2.2, os atores das Políticas Públicas podem ser tanto entidades estatais quanto os representantes da sociedade civil, neste caso, nada impede ao Ministério Público a sua atuação como um dos demais participantes no Ciclo das Políticas Públicas, em especial, quando for detectada a omissão dos responsáveis pela garantia dos direitos subjulgados.

Agir perante a omissão do Poder Público não é atividade estranha ao Ministério Público, já que para Frischeisen⁴⁷⁷:

A função do Ministério Público não comporta somente a atuação para corrigir atos comissivos da administração que porventura desrespeitem os direitos constitucionais do cidadão, mas também a correção dos atos omissivos, ou seja, para a implantação efetiva de políticas públicas visando a efetividade da ordem social prevista na Constituição Federal de 1988.

Neste sentido, havendo omissão do Estado e sendo esta ilícita, uma vez que cabe ao Poder Público a obrigação de agir na busca pela efetividade dos direitos e garantias fundamentais, torna-se legítima a atuação pelos representantes do Ministério Público, mesmo que estes não tenham sido eleitos pelo voto popular, já que estão incumbidos, constitucionalmente, para o exercício ativo do controle jurisdicional, ou ainda, através de ferramenta extrajudicial, cabendo ao Ministério Público:

zelar para que sejam prioritariamente defendidos aqueles que se encontram à margem dos benefícios produzidos pela sociedade [...]

⁴⁷⁶ FERREIRA, Cardozo Ximena. **A Atuação do Ministério Público na Implementação de Políticas Públicas da área Ambiental.** Disponível em <<https://www.mprs.mp.br/ambiente/doutrina/id377.htm>> Acesso em 15 de fev. de 2016.

⁴⁷⁷ FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas Públicas: A responsabilidade do administrador e o Ministério Público.** São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 80.

E é meio para isso, entre outros, o combate à inércia governamental em questões como mortalidade infantil, falta de ensino básico, falta de atendimento de saúde, defesa do meio ambiente e do consumidor, entre outras prioridades, sendo um dos instrumentos mais poderosos para o desempenho das novas funções ministeriais o processo coletivo, usado com vistas a resgatar grande parcela da população, totalmente marginalizada dos benefícios sociais.⁴⁷⁸

Dentre as funções que o Ministério Público pode realizar para suprir essa eventual omissão do Estado, ele pode atuar incentivando os demais atores sociais, tais como as entidades governamentais ou as organizações da sociedade civil, tais como os conselhos tutelares ou das cidades, a fim de que promovam ou provoquem a criação e execução de Políticas Públicas para a promoção da sustentabilidade e a garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Ocorre que o ciclo das Políticas Públicas possui diversas fases e a atuação do Ministério Público pode se dar em várias delas. Para Coelho e Kozick, a atuação ministerial pode ser realizada em dois momentos do *policy cycle*, tal como demonstrado no capítulo 2, item 2.2.1, que seriam as fases de percepção e definição de problemas e de agenda *setting*, já que seriam nessas fases iniciais que a instituição poderia promover a mediação para focar no problema específico⁴⁷⁹. Para os referidos autores, não seria possível a participação do Ministério Público nas demais fases, em especial na de execução, pois isso poderia desvirtuar a atuação ministerial.

Já conforme Tarin⁴⁸⁰, os representantes do Ministério Público atuam, na verdadeira condição de atores das Políticas Públicas, criando um processo de mobilização social, seja promovendo uma interligação entre todos os membros da sociedade civil, seja através da sensibilização e conscientização dos cidadãos sobre os seus direitos sociais e a exigência legal de sua efetividade, culminando com a

⁴⁷⁸ MAZZILI, Hugo Nigro *apud* GOMES, Luís Roberto. **O Ministério Público e o Controle da Omissão Administrativa: O Controle da Omissão Estatal no Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003, p. 52.

⁴⁷⁹ COELHO, Sérgio Reis ;KOZICKI, Katya. **O Ministério Público e as Políticas Públicas: Definindo a agenda ou implementando as soluções?** Revista *Ajuris*, nº 130. Porto Alegre, 2013, p. 390.

⁴⁸⁰ TARIN, Denise. A aliança entre o Ministério Público e a sociedade civil na definição de políticas públicas. In: VILELLA, Patrícia (coord.). **Ministério Público e políticas públicas**. p. 66.

formulação das Políticas Públicas e a implementação dos correspondentes direitos, consonante ao perfil negocial ou de articulação política realizada pela Instituição.

Para tanto, visando uma característica mais preventiva ou de precaução, princípios basilares do Direito Ambiental, cabe ao Ministério Público a possibilidade de atuar de forma Extrajudicial, que pode se mostrar mais célere e eficaz frente à morosidade do processo judicial, tal como aduz Capelli⁴⁸¹:

- a) morosidade no julgamento das demandas – mesmo reconhecendo-se a costumeira complexidade das ações civis públicas por envolverem a formação de uma prova altamente técnica, a qualidade de título executivo extrajudicial do compromisso de ajustamento, expressamente prevista em lei e confirmada pela jurisprudência, confere inegável vantagem à utilização do segundo, comparativamente à primeira.
- b) É ainda preponderante a visão privatista da propriedade, a opção pelos valores da livre iniciativa e do crescimento econômico em detrimento das questões ambientais nos arestos que apreciam a matéria;
- c) maior abrangência do compromisso de ajustamento do que da decisão judicial em face dos reflexos administrativos e criminais;
- d) menor curso, já que o acesso à Justiça é caro (v. g. custo pericial, honorários advocatícios);
- e) maior reflexo social da solução extrajudicial, ao permitir o trato de problemas sob diversas óticas: por ecossistemas e por bacias hidrográficas (promotorias regionais, temáticas e volantes), por assuntos (permitindo estabelecer prioridades, bem como a realização de audiências públicas e a intervenção da comunidade, o que resultará na obtenção de decisões consensuais e, conseqüentemente, maior efetividade do trabalho).

Nesta seara, inúmeros são os instrumentos disponíveis, dentre os quais o Inquérito Civil e o Termo de Ajustamento de Conduta, através dos quais pode o Ministério Público alcançar a efetividade e a garantia ao direito à sustentabilidade, sem a necessidade de judicializar a questão. Nestes, os representantes do *parquet* contam com a possibilidade do consenso, onde o infrator, consciente dos danos ocasionados, propõe-se a reparar ou mitigar os efeitos do dano ambiental dentro de suas reais possibilidades, cientes de que em caso de descumprimento sofrerão as sanções predefinidas no acordo.

⁴⁸¹CAPPELLI, Sílvia. Acesso à justiça, à Informação e Participação Popular em Temas Ambientais no Brasil. In: **Aspectos Processuais do Direito Ambiental**. MORATO LEITE, José Rubens e DANTAS, Marcelo Buzagio (org.). Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003, p. 299.

Os procedimentos administrativos de atribuição do Ministério Público permitem a negociação com a Administração ou com os entes privados responsáveis pela implementação de políticas públicas. Esse espaço de negociação é importante porque nele poderão ser contempladas as grandes questões atinentes à implementação de políticas públicas, como as temporais, orçamentárias e de conciliação entre as várias demandas existentes na sociedade, pela fixação de prazos necessários à implementação das exigências legais e eventuais adequações orçamentárias.

Por outro lado, no Inquérito Civil Público ou procedimentos correlatos podem ser elaboradas atas compromissárias entre várias partes envolvidas, que não necessariamente poderiam ser acionadas em uma ação civil pública, ou que nesse procedimento gerariam inúmeras contestações, sem que uma sentença conseguisse impor obrigações principais e secundárias, de vários entes públicos envolvidos em uma política pública.

É ainda na esfera do Inquérito Civil Público que poderão ser negociadas mudanças em procedimentos da administração, que não são necessariamente ilegais, mas demonstram serem ineficazes para o alcance de seus objetivos. O Ministério Público funciona, então, como órgão mediador e indutor das mudanças.⁴⁸²

Por vezes, é muito melhor estabelecer o acordo do que aguardar a execução de uma sentença, já que o dano ambiental já está concretizado e quanto mais tempo se aguarda, mais pode se agravar a situação, portanto, medidas como as que se propõe no Termo de Ajustamento de Conduta podem ser muito mais eficientes do que a judicialização de um processo cível ou penal.

Neste ponto, vale mais uma vez destacar o perfil que o Ministério Público pode imprimir conforme a característica de sua atuação, tal como explicado no Capítulo 3, item 3.2, quais sejam: Demandista e Resolutivo. Destacando, pode ser citada também a visão de Cátia Aida Silva sobre o assunto:

Definirei o **promotor de gabinete** como aquele que, embora utilize procedimentos extrajudiciais no exercício de suas funções, dá tanta ou mais relevância à proposição de medidas judiciais e ao exame e parecer dos processos judiciais dos quais está encarregado. Mais importante, o promotor de gabinete não usa os procedimentos extrajudiciais como meios de negociação, articulação e mobilização de organismos governamentais e não-governamentais. Já o **promotor de fatos**, conquanto proponha medidas judiciais e realize atividades burocráticas ligadas às suas áreas, dá tanta ou mais importância ao uso de procedimentos extrajudiciais, mobilizando recursos da comunidade, acionando organismos governamentais e

⁴⁸²FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas Públicas**: A responsabilidade do administrador e o Ministério Público. p. 133.

não-governamentais e agindo como articulador político.⁴⁸³(grifo nosso)

Assim, o promotor de fatos é aquele que se aproxima da sociedade, com o objetivo de discutir os problemas e tentar encontrar as soluções necessárias para a garantia dos direitos infringidos, se articulando politicamente entre a sociedade civil e os demais organismos estatais.

Desta feita, ainda dentro do enorme leque de possibilidades disponíveis, temos aquela em que o Ministério Público exerce um papel de incentivador à participação popular, a fim de exacerbar o papel democrático da sociedade, para tanto, pode congrega todas as esferas de representação comunitária a fim de sensibilizar as pessoas a respeito da importância da participação de todos no processo de formulação das Políticas Públicas⁴⁸⁴.

Dentro desta proposta de discussão de Políticas Públicas socioambientais e em caráter transnacional, vale destacar a criação do Instituto Global do Ministério Público para o Ambiente, que tem sua sede em Genebra/Suíça, e foi constituído pela iniciativa do Ministério Público Federal Brasileiro, contando atualmente com a participação de 16 países. Em seu estatuto, está definida sua missão:

A missão do Instituto é apoiar o papel do Ministério Público, nas esferas civil e criminal, no desenvolvimento, na implantação, na aplicação e na execução da legislação ambiental e na promoção da norma jurídica sobre o ambiente e da distribuição equitativa dos ônus e benefícios ambientais. Sendo um instituto organizado por membros do Ministério Público, o Instituto está comprometido com a independência, transparência e integridade judicial. O Instituto serve ao interesse público, sendo uma associação sem fins lucrativos e de caráter beneficente.⁴⁸⁵

A criação de institutos internacionais de proteção ao meio ambiente demonstra todo o processo de articulação política do Ministério Público e sua visão transnacional acerca dos problemas ambientais, compreendendo que os prejuízos e

⁴⁸³ SILVA, Cátia Aida. **Promotores de Justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 16, n. 45, p. 127-144, fev. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v16n45/4334.pdf>>. Acesso em: 2 jan. 2019, p. 134.

⁴⁸⁴TARIN, Denise. A aliança entre o Ministério Público e a sociedade civil na definição de políticas públicas. In: VILELLA, Patrícia (coord.). **Ministério Público e políticas públicas**. p. 68.

⁴⁸⁵ BRASIL. **Estatuto do Instituto Global do Ministério Público para o Ambiente**. Ministério Público Federal – MPF, 2018.

danos ambientais ocasionados não se limitam às fronteiras geográficas do país.

No campo das Políticas Públicas, a atuação do Ministério Público pode decorrer de seu poder de iniciativa realizando atividades através dos meios de comunicação existentes, ou ainda por meio da realização de eventos públicos onde se possibilita a troca de informações, com o objetivo de fomentar a preocupação social com o meio ambiente, a fim de formar um grupo de pressão frente ao Poder Executivo local, para que este abandone sua inércia ou omissão e passe a atuar para atender à garantia do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Em alguns casos, o Ministério Público atua ao lado de quem executa as Políticas Públicas, tal como no projeto “Água para o Futuro”, vencedor do prêmio CNMP 2018 na categoria Defesa dos Direitos Fundamentais, trata de iniciativa do Ministério Público do Estado de Mato Grosso, executado em conjunto com o Instituto Ação Verde e a Universidade Federal de Mato Grosso, onde o principal objetivo é garantir a segurança hídrica de Cuiabá e o abastecimento de água potável por meio da identificação, preservação e recuperação das nascentes.

No exercício da função institucional de defesa do meio ambiente no Município de Cuiabá desde 2001, foi possível identificar problemas semelhantes aos de outras cidades brasileiras que vivem o processo de urbanização acelerada e descontrolada.

A principal dificuldade tinha como origem a ineficiência do município, alheio a suas responsabilidades com relação ao ordenamento urbano e às ocupações ilegais em áreas de preservação permanente - APP e em nascentes.

Acrescente-se a isso a prevalência de estudos apresentados pelos empreendedores nos procedimentos de licenciamento, mormente em face de uma grave deficiência técnica do município.

Com relação às invasões de áreas urbanas, o Executivo não atuava com agilidade e competência para adotar as medidas inerentes ao seu poder-dever de polícia, gerando as chamadas situações consolidadas.

(...)

No ano de 2015 recebemos informações técnicas que afirmavam a possibilidade de um colapso em poucos anos, caso não fosse contida a degradação de nascentes, corpos d'água e APPs.

A ideia do projeto Água para o Futuro nasceu da vontade de interferir nesse processo e interromper esse ciclo.

(...)

Os desafios são muitos e consideráveis: a) persiste a ineficiência do município, que não possui uma política pública urbana voltada para a proteção de APPs e mananciais; b) as invasões aumentaram,

existindo verdadeiras quadrilhas especializadas em loteamentos clandestinos, estimuladas pela omissão do poder público municipal; c) o índice de degradação das APPs e nascentes já começa a colocar em risco o abastecimento da população com água potável; dentre outras mazelas.⁴⁸⁶

Atualmente, o Ministério Público no Brasil enfrenta uma clara mudança de paradigma, deixando de ser aquela que apenas representava o Estado no papel de acusador criminal, passando a ser uma instituição pró-ativa para que a sociedade possa ter acesso a uma adequada tutela dos seus direitos sociais, para evitar que tais direitos que não seriam tutelados ou que o seriam de maneira precária, possam contar com sua efetiva concretização.

Outro projeto que pode ser citado e que possui atuação direta do *parquet* é o Programa de Ressocialização Ambiental, com a realização e coordenação do Ministério Público do Estado de Rondônia, serve como complementação à transação penal e à suspensão condicional do processo aplicáveis aos infratores da Lei de Crimes Ambientais, tem o propósito de promover mudanças comportamentais no trato de questões socioambientais a partir da conscientização e internalização de que todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Os cursos e palestras ambientais são realizados ao longo de 06 (seis) dias de trabalho, com a apresentação de diversos temas, afim de que os infratores ambientais possam compreender a efetiva relação homem/natureza através de aulas de noções de cidadania ambiental, pesca e caça predatória, recursos hídricos, desmatamento e queimadas, poluição, noções de legislação ambiental e mutirão ambiental – este último com a realização de atividade prática de ação ambiental em uma comunidade local. O Programa possui o apoio de técnicos do Núcleo de Educação Ambiental do Ibama, do Poder Judiciário, por meio dos juízes das Varas Criminais e Juizados Especiais Criminais de Porto Velho, da Universidade Federal de Rondônia (Unir), Faculdade São Lucas, Secretarias Estadual e Municipal do Meio Ambiente, Batalhão de Polícia Ambiental, o Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam), Delegacias Especializadas do Meio Ambiente, entre outras organizações

⁴⁸⁶ Gerson Natalício Barbosa, Promotor de Justiça e coordenador do **projeto Água para o Futuro**, em apresentação do projeto disponível em: < <https://bit.ly/2UdWtSX> >. Acesso em 10/01/2019.

não governamentais e representantes da sociedade civil organizada.⁴⁸⁷.

Percebe-se assim, que o Ministério Público atua como órgão mediador e indutor das mudanças, tal como afirma Frischeisen⁴⁸⁸, afinal, no exercício de seu papel como “produtor social”, consegue atuar ativamente em diversas frentes, sejam judiciais ou extrajudiciais, com vista a implementar ou executar Políticas Públicas em prol da tutela dos direitos sociais relativos à sustentabilidade.

CONCLUSÕES

A presente tese, desenvolveu sua pesquisa com o intuito de demonstrar como o Ministério Público Brasileiro vem atuando no fomento das políticas públicas socioambientais, salvaguardada pelos traços modernos do Estado de Direito Socioambiental, caracterizando que tal movimento é motivado pela construção de uma consciência global, rumo à Civilização Empática

Para tanto, esta pesquisa percorreu quatro pontos principais, que alicerçam a base científica e coadunam com as conclusões finais aqui estabelecidas: O Estado de Direito Socioambiental; As Políticas Públicas Socioambientais; O Ministério Público e a Civilização Empática.

A originalidade e o ineditismo presentes na Tese - parte da ideia de compreender de que forma as Políticas Públicas, necessárias para o atendimento das exigências de um Estado de Direito Socioambiental podem ser fomentadas, com o fim de garantir os direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal, identificando que a atuação positiva do Ministério Público Brasileiro, como defensor dos direitos sociais e individuais indisponíveis, decorre diretamente da Civilização Empática - foram perquiridos, nesta Tese, por meio do método indutivo e da

⁴⁸⁷ Notícia de autoria do Ministério Público de Rondônia. Programa de Ressocialização Ambiental do Ministério Público reduz incidência de crimes ambientais de menor potencial ofensivo, disponível em < <https://www.mpro.mp.br/noticia/-/ver-noticia/23015#.XJqt5sR7mUk>>. Acesso em: 02/12/2018.

⁴⁸⁸ FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas Públicas: A responsabilidade do administrador e o Ministério Público**. p. 134.

interpretação dos métodos hermenêutico constitucional, normativo-estruturante e dos princípios consagrados no Direito Constitucional, fundamentado em vasto material teórico, selecionado pela técnica do referente, a fim de subsidiar as hipóteses para a defesa do tema proposto.

Neste intuito, foi realizada ampla pesquisa em bibliografia nacional e internacional, tanto nos livros impressos adquiridos por este pesquisador como também nos *e-books* reunidos pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI e disponibilizados no site do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu*, além, é claro, de todo o arcabouço e referencial teórico desenvolvido durante a fase de cumprimento dos créditos curriculares, devidamente assistido pelos ilustres professores que conduziram tão bem este doutorado.

Os Capítulos desta pesquisa permearam e aprofundaram seus achados em busca de encontrar a resposta lançada na hipótese e nos objetivos específicos que conduziram este autor na fundamentação teórica para responder, enfim, ao problema científico destacado ainda no início dos trabalhos de pesquisa.

Tem-se que do ordenamento jurídico posto, principalmente conforme previsão da Constituição Federal, é o Ministério Público, um dos principais responsáveis pela salvaguarda e garantia dos direitos sociais, devendo atuar na busca pela implementação dos direitos consagrados no art. 6º da Magna Carta. Portanto, é sua missão constituir-se como um verdadeiro agente de promoção social, preocupado em defender não apenas a legalidade e a constitucionalidade, mas principalmente, os objetivos que fundamentam o Estado Democrático Brasileiro, assegurando a satisfatória disponibilidade das garantias e direitos fundamentais à sociedade brasileira.

Esta pesquisa demonstrou que o Ministério Público Brasileiro, antes tido como protagonista do papel de acusador no processo penal e fiscal da lei no processo civil, passa agora a ser exigido em um novo papel, quer seja como fomentador ou articulador de Políticas Públicas para fins de garantir os direitos

sociais e individuais indisponíveis, com especial destaque às questões socioambientais.

Os direitos e garantias assegurados pelo Estado de Direito Socioambiental baseiam-se no princípio constitucional da Sustentabilidade de caráter pluridimensional, compreendido como um Direito Fundamental de Terceira geração/dimensão, e cuja tutela deve ultrapassar gerações, exigindo-se assim sua segurança baseada na equidade intergeracional.

Ademais, e visando assegurar o acesso aos direitos e garantias fundamentais relacionados ao princípio da Sustentabilidade, deve o Estado efetivar suas Políticas Públicas socioambientais, para a satisfação social e o atingimento do bem estar da sociedade. Na detecção, formulação e execução das Políticas Públicas, vários são os atores sociais que participam deste Ciclo, dentre eles o Ministério Público, que assume papel de extrema importância para a efetividade dos produtos daquelas medidas.

O físico e matemático inglês, Isaac Newton, tornou-se um dos maiores cientistas da humanidade, fazendo da Física o seu maior campo de estudo. Após ter descoberto a Lei da Gravidade, formulou 3 leis conhecidas como as leis do movimento. E denominou sua segunda como a Lei da Dinâmica: "A mudança do movimento é proporcional à força motriz impressa e se faz segundo a linha reta pela qual se imprime essa força". Traduzindo, a **força motriz** é o agente que dá o devido impulso para que algo se movimente.

Assim, verifica-se que a participação do Ministério Público se realiza por meio de uma **força motriz**, que no presente caso seria a Civilização Empática, onde a solidariedade concede espaço para a empatia, e faz do Ministério Público uma instituição que deve se posicionar no lugar da sociedade, sentindo todas as dificuldades enfrentadas por esta, atuando conforme exigido por essa onda social que vem se espalhando pelo planeta.

Através destas breves considerações, pode-se repassar os objetivos

específicos propostos para esta Tese, buscando encontrar as respostas para suas indagações:

1) Para compreender como os Direitos Fundamentais foram instituídos no texto constitucional brasileiro, o Capítulo 1 dedicou parte de seus tópicos a contextualização histórica de tais garantias, construindo a tese relacionada às gerações/dimensões dos direitos, focalizando nos que se relacionam à Sustentabilidade, demonstrando que esta é princípio constitucional consagrado na Carta Magna;

2) Através da evolução dos direitos fundamentais e sua salvaguarda pelas constituições, verifica-se, em especial na obtenção das garantias sociais, como o Estado de Direito passa de um perfil liberal para um Estado de Direito Social, visando assegurar à população, acesso às garantias fundamentais, antes relegadas às categorias mais frágeis da sociedade. Para tanto, o Capítulo 1 debruça-se sobre a teoria de Heller para demonstrar como o Estado clama a responsabilidade a fim de garantir todo o necessário para assegurar o mínimo vital dignidade de vida de seus cidadãos, seja através do oferecimento de serviços públicos ou através da criação de Políticas Públicas;

3) Através da contextualização histórica e narrativa da evolução dos Direitos Fundamentais, foi possível aferir de que forma as cartas constitucionais evoluíram para que a Constituição Federal brasileira evoluísse de um Estado de Direito Social para um Estado de Direito Socioambiental;

4) Essenciais para o acesso e garantia dos direitos fundamentais, o capítulo 2 teve foco em compreender o Ciclo das Políticas Públicas, quem são os atores sociais e de que forma elas se desenvolvem para produzirem resultados efetivos à sociedade;

5) O Ministério Público tem papel destacado no Estado Democrático Socioambiental Brasileiro, recebendo do texto constitucional uma série de prerrogativas e instrumentos importantes para sua atuação, quer sejam eles jurídicos

ou extrajudiciais, sendo que estes últimos são importantíssimas ferramentas para assegurar a realização de Políticas Públicas, em especial as Socioambientais. Para tanto, o Capítulo 3 resgata o histórico desta instituição, até o cenário atual que se encontra na Constituição Federal de 1988, demonstrando toda a importância de tão renomada entidade estatal;

6) A atuação do Ministério Público Brasileiro como guardião dos Direitos Fundamentais foi ponto de destaque no Capítulo 3, onde demonstrou-se como o parquet contribui no fomento de Políticas Públicas Socioambientais, em especial, através de seu novo perfil resolutivo e de articulador político entre a sociedade civil e os entes estatais;

7) A construção de Civilização Empática Global está cada dia mais em evidência, e no Brasil não é diferente. O Capítulo 3 discorre sobre os vários problemas relacionados à sociedade de risco, danos ambientais e desigualdade social, que impactam sobremaneira a vida das pessoas. Diante de cenário tão emergencial, a sociedade passa a ver o mundo de outra forma, se unindo para criar um novo modo de agir frente às várias dificuldades encontradas. Essa onda empática formada em escala planetária acaba por influenciar no comportamento institucional do Ministério Público, que começa a enfrentar o paradigma do velho perfil demandista, para fazer prevalecer o seu perfil resolutivo atuando com efetividade, na tentativa de alcançar do Estado, as medidas para atender as necessidades da sociedade, em especial quanto ao princípio da Sustentabilidade e das garantias e direitos socioambientais.

A conclusão a que se chega na presente Tese é a de que a hipótese suscitada para a pesquisa foi confirmada, uma vez que as respostas encontradas para os objetivos específicos caminharam todos no sentido de também responder à hipótese formulada, qual seja: A construção de uma consciência global rumo à Civilização Empática, exige do Ministério Público a atuação por meio de Políticas Públicas Sustentáveis, bem como de mecanismos que fortaleçam os princípios da Governança Ambiental, instituídos nacionalmente desde a publicação da Lei n.

6.938/1981 e ratificados pela Constituição Federal de 1988, para fins de atendimento do Estado de Direito Socioambiental.

Afinal, sendo o Ministério Público brasileiro a Instituição incumbida constitucionalmente da salvaguarda dos direitos fundamentais, deve encontrar todos os meios necessários para assegurar que o Estado promova tudo o que for preciso para dar aos seus cidadãos acesso à essas garantias. Sendo assim, deve dispor de todas as prerrogativas e instrumentos disponíveis, estejam eles previstos na Constituição Federal ou nas normas infraconstitucionais.

Com a construção de uma nova consciência, que estabelece um novo modo de pensar, a Civilização Empática passa a exigir que o Ministério Público não se mantenha inerte frente à omissão do Estado, pelo contrário, que assuma uma característica proativa, de reação à negligência estatal, assumindo um verdadeiro papel negocial, de articulação política e se necessário, de fomento das Políticas Públicas.

Esta nova dinâmica social deve estar inculcada no modo de atuar dos membros do parquet, que devem estar preparados para agir não apenas no campo judicial, mas em especial através dos mecanismos extrajudiciais disponíveis. Afinal, os problemas relacionados às garantias e direitos socioambientais são muito sensíveis ao tempo e à agressão do homem, razão pela qual agir preventivamente ainda é a melhor medida para assegurar um meio ambiente ecologicamente equilibrado para todos.

A dívida entrópica assumida pelo planeta exige medidas urgentes para sua quitação. O mundo não consegue mais suportar tantas agressões ao seu ecossistema e à biosfera, estamos a beira de um ponto sem retorno na história, onde todos devem se conscientizar que compartilhamos do mesmo destino, uma muito provável extinção de toda a humanidade.

É até irônico pensar que justamente agora que estamos começando a vislumbrar a hipótese de disseminar uma consciência empática mundial, estamos

muito próximos de nossa extinção, pois, apesar de todo o aparato e ordenamento jurídico disponível aos Estados democráticos, isto de nada adiantará para promover essa Civilização Empática. Trata-se de uma mudança cultural que poderá inclusive ser aperfeiçoada e até mesmo aprendida, pois todos os seres humanos estão dotados da possibilidade de exercitar seus sentimentos empáticos.

Para tanto, é fundamental conseguirmos nos colocar no lugar do outro, até mesmo daqueles que ainda nem nasceram, cujos interesses estão totalmente prejudicados nas mesas de negociações internacionais que visam a assinatura de acordos de redução das emissões de carbono, todas sem progresso, uma clara evidência da incapacidade dos políticos e representantes mundiais em se pôr no lugar das futuras gerações que terão de enfrentar as consequências de uma crise ecológica por cuja criação todos serão coletivamente responsáveis.

Por fim, vale salientar que apesar da vasta literatura pesquisada e da abordagem realizada, a presente pesquisa não esgota e nem finaliza a temática aqui debatida, servindo como fonte de conhecimento para novos estudos e para que outros pesquisadores possam aprofundar, discutir, colaborar ou mesmo discordar sobre a questão estudada, para que a academia científica continue servindo ao propósito de produção e disseminação do conhecimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACOSTA, Alberto. **El Buen Vivir en el camino del post-desarrollo - Una lectura desde la Constitución de Montecristi**, Policy Paper N° 9, Fundación Friedrich Ebert, 2010. Disponível em <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/07671.pdf>>, Acesso em 09/01/2019.

ADEODATO, João Maurício. **Bases para uma metodologia da pesquisa em direito**. Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo. V. 4, n.4 p. 171-187. São Bernardo do Campo: 1998.

AQUINI, Marco. **Fraternidade e direitos humanos. A Fraternidade no ordenamento jurídico italiano.** In: BAGGIO, Antônio Maria (Org.). **O Princípio Esquecido**, v.1. Tradução de Durval Cordas, Iolanda Gaspar, José Maria de Almeida. Vargem Grande Paulista, SP. Editora Cidade Nova, 2008.

AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental.** São Paulo : Revista dos Tribunais, 2003.

ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora. **O patrimônio genético humano e sua proteção na constituição federal de 1998.** São Paulo: Método, 2004.

ALEXY, Robert. **Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios.** Tradução colombiana de Carlos Bernal Pulido. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003.

ALMEIDA, Gregório Assagra. **O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social.** In: FARIAS, Cristiano Chaves; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Org.). **Temas atuais do Ministério Público.** 3. ed. Salvador: Juspodium, 2012.

ALMEIDA, Gregório Assagra; PARISE, Elaine Martins. **Ministério Público e a priorização da atuação preventiva: uma necessidade de mudança de paradigma como exigência do Estado Democrático de**

Direito. In: ALMEIDA, Gregório Assagra; SOARES JÚNIOR, Jarbas (Coords.). Teoria Geral do Ministério Público. Belo Horizonte: Del Rey, 2013

ANTUNES, Paulo Bessa. **Direito Ambiental.** 14 ed., revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Lúmen juris, 2012.

ÁPPIO, Eduardo. **Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil.** Curitiba: Juruá, 2005.

ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e política no Brasil.** São Paulo: Educ; Editora Sumaré: Fapesp, 2002

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **As políticas públicas no Brasil. In: Ensaio sobre desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências.** Rio de Janeiro: Revan Fase, 2000, p. 261-263.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático.** Revista Opinião Pública, Campinas, v. 14, n. 1, June, 2008.

_____. **Participatory institutions in democratic Brazil.** Baltimore: John Hopkins University Press, 2009.

AZEVEDO, Sérgio; ANASTASIA, Fátima. **Governança, “Accountability” e Responsividade.** São Paulo: Revista de Economia Política, vol. 22, nº 1 (85), janeiro-março/2002.

BANCO MUNDIAL. Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth, 1989.

_____. Governance and Development, 1992.

_____. Governance: the World Bank's experience, 1994.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

_____. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BECK, Ulrich. **O que é Globalização? Equívocos do Globalismo: Resposta à Globalização**. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____. **La sociedad del riesgo global**. Madrid: Siglo Veintiuno, 2002.

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

_____. **Curso de Direito Constitucional**. 29ª ed, São Paulo, Malheiros, 2014.

BELLEN, Hans Michael Van. **Indicadores de sustentabilidade**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BENJAMIN, Antônio Herman V (Coord.). **A implementação da legislação ambiental: o papel do Ministério Público**. In: Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão. São Paulo. Revista dos Tribunais. 1993

BLAUG, Mark. **A Metodologia da Economia: ou como os economistas explicam**. Lisboa Gravida, 1994

BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos. 13ª edição, Rio de Janeiro: Editora Elsevier. 2004.

BODNAR, Zenildo. A sustentabilidade por meio do Direito e da Jurisdição. **Revista Jurídica CESUMAR** – Mestrado, v. 11, n. 1, p. 325-343. jan./jun. 2011 – ISSN 1677-6402.

BODNAR, Zenildo; CRUZ, Paulo Márcio. **Globalização, Transnacionalidade e Sustentabilidade**. Livro eletrônico. Modo de acesso: World Wide Web: <<http://www.univali.br/ppcj/ebook>> 1. ed. Itajaí: UNIVALI, 2012.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é – o que não é**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

BONFIM, Edílson Mougnot. **O Ministério Público e o Júri: leitura para uma filosofia institucional.** In: ALVES, A.B. et al. (coord.) Funções institucionais do Ministério Público. São Paulo: Saraiva, 2001

BORN, Rubens H. **Governança e sustentabilidade: desafios para todos.** Vitae Civilis, 2007, in Governança ambiental internacional. Perspectivas, cenários e recomendações. Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS) Vitae Civilis Instituto para o Desenvolvimento, Meio Ambiente e Paz. São Paulo, 2007.

BOSELNANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança.** Tradução de Phillip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BURSZTYN, Maria Augusta Almeida; BURSZTYN, Marcel. **Gestão ambiental no Brasil: arcabouço institucional e instrumentos.** In: ELIMAR, Pinheiro do Nascimento; VIANNA, João Nildo de Souza. Economia, meio ambiente e comunicação. Rio de Janeiro: Garamond, 2006. P. 85-112.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.html>. Acesso em: 10 de agosto de 2017.

_____. **O desafio do desenvolvimento sustentável.**
CIMA – Comissão Interministerial para Preservação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Presidente Fernando Collor); Patrícia. Sistemas locais de produção agroindustrial: um modelo de desenvolvimento. 2004. 207 f. Tese (Doutorado em Engenharia da Produção). Universidade Federal de São Carlos, São Carlos - SP, 2004.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública.** Versão 2. Brasília: TCU, 2014

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. **Carta de Brasília.** Brasília: CNMP, 2016.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional: atuação das corregedorias no estágio probatório dos membros do Ministério Público brasileiro: o futuro do Ministério Público e o Ministério Público do futuro.** Volume V. – Brasília: CNMP, 2018.

_____. **Estatuto do Instituto Global do Ministério Público para o Ambiente.** Ministério Público Federal – MPF, 2018

BRUGGER, Winfried; LEAL, Monia. **Os direitos fundamentais nas modernas constituições: análise comparativa entre as Constituições Alemã, Norte-americana e Brasileira.** Revista do Direito, Santa Cruz do Sul, p. 123-142, jul. 2007. ISSN 1982-9957.

Disponível em:
<<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/184/143>>.
Acesso em: 24 set. 2017.
doi:<http://dx.doi.org/10.17058/rdunisc.v0i28.184>.

CAIRES, Carlos Miguel Rodrigues de. **Políticas públicas: bases conceptuales, evolución y actuales desafios**. Disponível em <https://www.academia.edu/23211401/Políticas_publicas_bases_conceptuales_evolucion_y_actuales_desafios>. Acesso em: 22/01/2019.

CALMON, Paulo. COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Redes e Governança das Políticas Públicas** in: Revista de Pesquisa em Políticas Públicas. Universidade Federal de Brasília. Ed. n.1. 2013

CANÇADO, Paulo Roberto Moreira; ALMEIDA, Gregório Assagra de; CARDOSO, Fabíola de Sousa. **Metodologia avaliativa do estágio probatório na Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais: evolução e desafios**. Revista Jurídica Corregedoria Nacional. Vol. IV. Conselho Nacional do Ministério Público, Brasília: CNMP, 2017

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. 3 eds., Coimbra: Almedina, 2003.

..... **Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada**. In: FERREIRA, Helini Silvini e LEITE, José Rubens Morato. Estado de direito ambiental: tendências: aspectos

constitucionais e diagnósticos. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004

_____. O princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do Direito Constitucional. **Revista de Estudos Politécnicos Polytechnical Studies Review**, vol. VIII, n. 13, 2010. Disponível em www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/tek/n13/n13a02. Acesso em 16 de abril de 2015.

CAPPELLI, Sílvia. Acesso à justiça, à Informação e Participação Popular em Temas Ambientais no Brasil. In: **Aspectos Processuais do Direito Ambiental**. MORATO LEITE, José Rubens e DANTAS, Marcelo Buzaglio (org.). Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

CAPRA, Fritjof. **A teia da vida**: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. São Paulo: Cultrix, 2004.

_____. **As Conexões Ocultas: Ciência para uma vida sustentável**. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Cultrex, 2005.

CARDOSO, Alenilton da Silva. **Princípio da Solidariedade: o paradigma ético do direito contemporâneo**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2010.

CARTA DA TERRA. Disponível em:
<http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/carta_terra.pdf>
Acesso em: 04.05.2016

CASAGRANDE JUNIOR, Eloy Fassi. **Inovação tecnológica e sustentabilidade: integrando as partes para proteger o todo.** Disponível em: <<http://aplicweb.feevale.br/site/files/documentos/pdf/23231.pdf>>. Acesso em: 10 de janeiro.

CATALISA. **O Conceito de Sustentabilidade e Desenvolvimento Sustentável.** Disponível em <<https://catalisa.org.br/textoteca/o-conceito-de-sustentabilidade-e-desenvolvimento-sustent/>> Acesso em 12/01/2019.

CAZELLA, Ademir; CARRIÈRE, Jean-Paul. **Abordagem introdutória ao conceito de desenvolvimento territorial.** In: Desenvolvimento territorial sustentável: conceitos, experiências e desafios teóricos metodológicos. Revista Eisforia, ano 4, v. 4. Florianópolis. 2006.

CESARINO JÚNIOR, Antônio Ferreira. **Direito social brasileiro.** 5. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1963.

COELHO, Sérgio Reis; KOZICKI, Katya. **O Ministério Público e as Políticas Públicas: Definindo a agenda ou implementando as soluções?** Revista Ajuris, nº 130. Porto Alegre, 2013.

CSMP/SP. (Conselho Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo). **Súmulas do Conselho Superior.** Disponível em: <

http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/conselho_superior/sumulas/SUMULAS%20CONSOLIDADAS%20PARA%20O%20SITE.doc >. Acesso em: 20 fev. 2016, p. 5-6.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1992.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa Comunidade Global. O Relatório da Comissão sobre Governança Global**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

CRUZ, Paulo Márcio. **Pensar globalmente e agir localmente: o estado transnacional ambiental em Ulrich Beck**. In: CRUZ, Paulo Márcio. Da soberania à transnacionalidade: democracia, direito e Estado no Século XXI. Itajaí: Universidade do vale do Itajaí, 2011.

CRUZ, Paulo Márcio. BODNAR, Zenildo. **O novo paradigma do Direito**. Porto Alegre - RECHTD/UNISINOS. RECHTD. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito, v. 3, p. 75-83, 2011.

CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo (Org.). **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajaí : UNIVALI, 2012. Livro eletrônico. p. 142. Disponível em: <<http://siaiapp28.univali.br/LstFree.aspx>> Acesso em: 15.05.15.

CRUZ, Paulo Márcio; SOARES, Josemar Sidnei;. **Critério Ético e Sustentabilidade na Sociedade Pós-Moderna: Impactos nas**

Dimensões Econômicas, Transnacionais e Jurídicas. Novos Estudos Jurídicos, [S.l.], v. 17, n. 3, p. 401-418, dez. 2012. ISSN 2175-0491. Disponível em: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/4208>>. Acesso em: 25 dez. 2018.

DA SILVA, Vasco Pereira, **Em busca do ato administrativo perdido.** Livraria Almedina, Coimbra, 1998.

DALY, Herman E. **Beyond Growth: the economics of sustainable development.** Boston: Beacon Press, 1996.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Comentários à Lei Orgânica Nacional do Ministério Público.** Florianópolis: Obra Jurídica, 1994.

DERANI, Cristiane. **Privatização e serviços públicos: as ações do Estado na produção econômica.** São Paulo: Max Limonad, 2002.

_____. **Direito Ambiental Econômico.** Saraiva, São Paulo, 2009.

DIAS, Reinaldo. **Sustentabilidade: Origem e Fundamentos; Educação e Governança Global; Modelo de Desenvolvimento.** 1ª edição. São Paulo: Atlas, 2015.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda Costa de. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos.** Atlas, São Paulo, 2012.

DYE, Thomas. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1972.

EASTON, David. **A Systems Analysis of Political Life**. New York: Wiley, 1965.

ELKINGTON, John. **Towards the sustainable corporation: win-win-win business strategies for sustainable development**. California Management Review, 1994. p. 90-100.

FARIA, Daniela. Lopes.; ITO, Christian. Norimitsu. **O protagonismo social do Ministério Público no fomento de políticas públicas voltadas à sustentabilidade**. In: Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza; Charles Alexandre Souza Armada. (Org.). *Sustentabilidade, Meio Ambiente e Sociedade: reflexões e perspectivas*, volume II. 1ed. Florianópolis: Empório do Direito, 2016, v. II, p. 99-107.

_____. **O Neoinstitucionalismo aplicado ao Ministério Público para a efetividade das Políticas Públicas Socioambientais**. In: Guilherme Ribeiro Baldan; Inês Moreira da Costa; Jorge Luiz dos Santos Leal. (Org.). *Sustentabilidade, Governança e Proteção ao Meio Ambiente. Uma visão a partir da Amazônia*. Porto Velho: Emeron, 2017, p. 125-142.

FARIAS, José Fernando de Castro. **A origem do direito de solidariedade**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção ambiental**. A dimensão ecológica da dignidade humana no marco-jurídico constitucional do Estado Socioambiental de Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado editora, 2008.

FERRAJOLI, Luigi. **Juspositivismo crítico y democracia constitucional**. Tradução de Lorenzo Córdova y Pedro Salazar. Isonomía, n. 16, 2002.

_____. **Democracia y garantismo**. Tradução de Perfecto Andrés Ibáñez et al. Madrid: Trotta, 2008.

_____. **Por uma teoria dos direitos e bens fundamentais**. Traduzido por Alexandre Salim, Alfredo Copetti Neto, Daniela Cadermatori, Hermes Zaneti Júnior e Sergio Cadermatori. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Curso de direito constitucional**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo. Ministério Público. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

FERREIRA, Cardozo Ximena. **A Atuação do Ministério Público na Implementação de Políticas Públicas da área Ambiental**. Disponível em <<https://www.mprs.mp.br/ambiente/doutrina/id377.htm>> Acesso em 15 de fev. de 2016.

FERRER, Gabriel Real. **Sostenibilidad, Transnacionalidad y Transformaciones del Derecho**. In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de (Org.); GARCIA, Denise Schmitt Siqueira (Org.); FERRER, Gabriel Real [et. al]. Direito ambiental, transnacionalidade e sustentabilidade. **Livro eletrônico**. Modo de acesso: World Wide Web: 1. ed. Itajaí : UNIVALI, 2013.

_____. Calidad de vida, médio ambiente, sustentabilidade y cidadania. Construimos juntos el futuro? **Revista Novos Estudos Jurídicos – NEJ**, Itajaí-SC, vol. 17, n. 3, p. 310-326, set.-dez, 2012. Disponível em: <http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/4202>. Acesso em: 29 set. 2016.

FERRER, Gabriel Real; CRUZ, Paulo Márcio. **Direito, sustentabilidade e a premissa tecnológica como ampliação de seus fundamentos**. In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; REZENDE, Elcio Nacur. Sustentabilidade e meio ambiente: efetividades e desafios. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017,

FIORI, Ana Maria; LARA, Graça; JARDIM, Simone Silva. **25 Anos – A lei que implantou nossa política ambiental atinge maturidade**. In Revista Ambiente Legal, 2ª Edição, Janeiro de 2006.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

FLORES, Shana Sabbado. Desenvolvimento territorial sustentável a partir dos territórios do vinho: o caso dos “vinhos da campanha. Porto Alegre: UFRGS/PPGEA, 2011.

FLORES, Guilherme; VIEIRA, Ricardo Stanziola. **Expectativas da Governança Socioambiental na Política Brasileira de Resíduos Sólidos: Reflexões sobre a Sustentabilidade e as Consequências da Globalização na Geração de Resíduos.** In: Revista do Instituto do Direito Brasileiro, Ano 1, nº 2, Lisboa, 2012

FOLADORI, Guillermo. **Avances y límites de la sustentabilidad social. Economía, Sociedad y Territorio**, vol. III, núm. 12, julio-dici, El Colegio Mexiquense, A.C. - Toluca, México, 2002.

FONSECA, F. **Dimensões críticas das políticas públicas.** Cad. EBAPE. BR, v. 11, n. 3, p. 402-418, set./nov. 2013

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**, 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: Um debate conceitual de reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.** In: Planejamento e Políticas Públicas, n.21, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2000.

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

FURLAN, L. F. **Transposição conceitual: da governança corporativa para a governança do Estado**, In: **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. – 5 ed. – São Paulo: Atlas, 2011

GANEM, Roseli Senna (Org.). **Legislação brasileira sobre meio ambiente (Fundamentos constitucionais e legais)**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GARCIA, Heloise Siqueira. Dimensão social do Princípio da Sustentabilidade: uma análise do mínimo existencial ecológico. In: Maria Claudia da Silva Antunes de Souza; Heloise Siqueira Garcia. (Org.). **Lineamentos sobre a Sustentabilidade segundo Gabriel Real Ferrer**. 1ed.Itajaí: UNIVALI, 2014, v. 1, p. 37-54.

GARCIA, Heloise Siqueira, CRUZ, Márcio Paulo, **A sustentabilidade em uma (necessária) visão transnacional**. Prisma Jurídico: 2016, 15 (Julho-Dezembro): Acesso em: 21 de fevereiro de 2019. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=93449824008>> ISSN 1677-4760

GARCIA, Marcos Leite. **Direitos Fundamentais e Sustentabilidade: direito à saúde e a questão da qualidade da água para consumo humano**. Disponível em < <https://bit.ly/2SUYwqi> >. Acesso em 25/12/2018.

GARRIDO DE PAULA, Paulo Afonso. **O Ministério Público e os direitos da criança e adolescentes**. In: ALVES, Airton Buzzo; RUFINO, Almir Gasquez; SILVA, José Antonio Franco da (Org.). Funções institucionais do Ministério Público. São Paulo: Saraiva, 2001.

GEORGESCU-ROEGEN, Nicholas. *The Entropy Law and the Economic Process*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971.

GOMES, Luís Roberto. **O Ministério Público e o Controle da Omissão Administrativa: O Controle da Omissão Estatal no Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

GORIA, Fausto. **Fraternidade e direito: algumas reflexões**. In: CASO, G. et al. (Org.). *Direito e fraternidade: ensaios, prática forense*. São Paulo: LTr, 2008.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Ministério Público e democracia: teoria e práxis**. São Paulo: Editora de direito, 1998.

GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. São Paulo: Malheiros, 2008.

HÄBERLE, Peter. **Nachhaltigkeit und Gemeineuropäisches Verfassungsrecht**, in Wolfgang Kahl (org.), *Nachhaltigkeit als Verbundbegriff*, Tübingen, 2008

HALL, Peter. **The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s**, In

STEIMO, S., THELEN, K. e LONGSTRETH, F. (eds.) Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Perspective, pp. 90-113. Cambridge: Cambridge University Press. 1998.

HARDING, Stephan. **Terra viva**: ciência, intuição e a evolução de Gaia – para uma nova compreensão da vida em nosso planeta. São Paulo: Cultrix, 2008.

HAWKES, J. **Culture as a fourth pillar of sustainability**. Common ground, Melbourne, 2005

HEIDEMANN, Francisco G. **Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento**. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010. p. 23-40.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991.

HOCHSTETLER, Kathryn; KECK, Margaret E. **Greening Brazil: environmental activism in state and society**. London: Duke University, 2007.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Políticas públicas: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HUNT, E.K.. **História do pensamento econômico**. 3.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1985.

JACOBI, Pedro Roberto; SINISGALLI, Paulo Antônio. **Governança ambiental e economia verde**. Revista Ciência & Saúde Coletiva. 17, 1469-1478, 2012.

JATAHY, Carlos Roberto de Castro. **Curso de princípios institucionais do Ministério Público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008

JUNIOR, Martins; PAIVA, Wallace . **Ministério Público: A Constituição e as Leis Orgânicas**. São Paulo: Editora Atlas. 1ª Edição, 2015

KERCHE, Fábio. **O Ministério Público no Brasil: autonomia, organização e atribuições**. tese de Doutorado, Dept. Ciência Política, USP, 2003.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. New York, NY: Harper Collin,1984.

KOOIMAN J. **Modern Governance. New Government-Society Interactions**. London: Sage; 1993.

KRZNARIC, Roman. **O poder da empatia: a arte de se colocar no lugar do outro para transformar o Mundo**. tradução Maria Luiza X. de A. Borges. – 1.ed. – Rio de Janeiro: Zahar, 2015

LEFF, Enrique. **Ecologia, capital e cultura: a territorialização da racionalidade ambiental**. Tradução de Jorge E. Silva. Petrópolis: Vozes, 2009.

_____. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. Petrópolis: Vozes, 2011.

LIMA, José Leonidas Bellem de. **Democracia participativa, paridade e a necessária reforma da composição do Conama**. Fórum de direito urbano e ambiental, v. 15, n. 87, p. 25–40, maio/jun., Belo Horizonte, Fórum, 2016.

LIMA, Ana Maria Bourguignon de; BUSATO, Paulo César. **A formação histórica do Ministério Público – Origens do Ministério Público na França, em Portugal e no Brasil**. Disponível em <<https://bit.ly/2F0BTNz>>, Acesso em janeiro/2019.

LYRA, Roberto. **Theoria e pratica da promotoria pública**. Rio de Janeiro: Jacintho, 1937

LOBATO, Anderson O. C; ALMEIDA, Gilson César B. **Direito tributário ambiental – Tributação Ambiental: Uma Contribuição ao Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

LÖFFLER, Elke. **Governance: Die neue Generation von Staats -und Verwaltungs - modernisierung. Verwaltung + Management**. V. 7, n. 4, p. 212 - 215, 2001, cit. in RAP. **Revista de Administração Pública** - Rio de Janeiro 40(3):479 - 99, Maio/Jun. 2006.

LUÑO, Antônio Enrique Pérez. **Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitucion**. 7. ed. 2001.

LUSTOSA, M. C. J.; CÂNEPA, E. M.; YOUNG, C. E. F. **Política ambiental**. In: MAY, P. H. **Economia do meio ambiente: teoria e prática**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 135-154.

MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. **O Ministério Público 500 anos após o descobrimento**. Disponível em: < <https://bit.ly/2HnyjhU>>. Acesso: janeiro/2019.

MACHADO, Antônio Alberto. **Ministério Público: Democracia e Ensino Jurídico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

MACHADO, Antonio Cláudio da Costa. **A intervenção do Ministério Público no processo civil brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 14. ed. São Paulo : Malheiros, 2006.

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. - 7. ed. - São Paulo: Atlas, 2018.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. **Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual**. Revista do Tribunal de Contas da União. v. 46, n. 130, mai/ago, 2014.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Ministério Público na Constituição de 1988**, São Paulo: Editora Saraiva, 1989.

_____. **Regime Jurídico do Ministério Público**, 2ª ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2001.

_____. **A Natureza das Funções do Ministério Público e sua posição no processo penal**. Revista dos Tribunais, 805/464, nov. 2002, São Paulo

_____. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

MELO, Milena Petters. **O patrimônio comum do constitucionalismo contemporâneo e a virada biocêntrica do “novo” constitucionalismo latino-americano**. Revista NEJ – Eletrônica. Vol. 18 - n. 1 - jan-abr 2013

MELLO, Neli Aparecida de. **Desenvolvimento sustentável no Brasil: dilemas e desafios**. In: ELIMAR, Pinheiro do Nascimento; VIANNA, João Nildo de Souza. Economia, meio ambiente e comunicação. Rio de Janeiro: Garamond, 2006. P. 39-53.

MELO e SOUZA, R. **Redes de monitoramento socioambiental e tramas da sustentabilidade**. São Paulo: Annablume, 2007.

MEIRELES, José Dilermando. **Revista de Informação Legislativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MICKWITZ, Per. **A framework for evaluating environmental policy instruments – contexto and key concepts**. *Evaluation*, v. 9, n. 4, p. 415-436, 2003

MILARÉ. Édis. **A ação civil pública após 20 anos: efetividade e desafios**. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2005.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ação civil pública e reparação do dano ao meio ambiente**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

_____. **Participação, processo civil e defesa do ambiente no direito brasileiro**. Tese de Doutorado, 2010, vol I e II. Biblioteca Digital USP. Disponível em: <www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-06102010-151738/es.php>. Acesso em 17/02/2019

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 6ª ed. – São Paulo, Atlas, 1999.

MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. **Terra-Pátria**. Porto Alegre: Sulina, 2005.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de (Org.). **Governança ambiental no Brasil : instituições, atores e políticas públicas**. Brasília : Ipea, 2016

MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. 4. ed. Rio de Janeiro:

Forense Universitária, 2002, p. 6.

MULLER, P. **Les politiques publiques**. Paris: PUF, [1990] 6. ed. 2003.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. **Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico**. Revista eletrônica Estudos Avançados 26 (74), 2012.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional** . 3. ed. São Paulo: Método, 2009.

O'DONNELL, G., OSZLAK, O. **Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación**. Buenos Aires: CEDES, 1981

OLIVEIRA, A. E. S. Políticas socioambientais brasileiras e o aprendizado de uma nova ação. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 23, p. 133-148, jan./jun. 2011. Editora UFPR.

OLIVEIRA, Gilson Batista. **Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento**. Revista FAE v. 05 n. 02, Curitiba, 2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Proclamação de Teerã-1968**. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Confer%C3%AAs-de->

C%3%BApula-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas-sobre-Direitos-Humanos/proclamacao-de-teera.html>. Acesso em 09/07/2015

ORTEGA Y GASSET, José. **A rebelião das massas**. Tradução de Marylene Pinto Michael. São Paulo: Martins Fontes, 1987

OST, François. **A natureza à margem da lei**: a ecologia à prova do Direito. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.

PAES, José Eduardo Sabo. **O Ministério Público na construção do estado democrático de direito**. Brasília: Brasília Jurídica, 2003.

PARO, Helena Borges Martins da Silva. **Empatia em estudantes de medicina no Brasil : um estudo multicêntrico**. Tese(doutorado)--Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013

PASQUINO, Gianfranco. **Curso De Ciência Política**. 2. ed. rev. actual. Lisboa: Principia, 2010.

PARSONS, Wayne. **Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis**. Cheltenham: Edward Elgar. 1997

PASOLD, Cesar Luiz. **Função social do Estado Contemporâneo**. 4. ed. rev. e ampl. [em e-book]. Itajaí:Univali, 2013. p. 50. Disponível em: <http://siaiapp28.univali.br/LstFree.aspx>. Acesso em: 21 de outubro de 2015.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática**. 12. ed. rev. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da pesquisa jurídica**. Ideias e ferramentas úteis para o pesquisador do Direito. Florianópolis: Conceito Editorial; Millennium, 2008.

PECES BARBA, Gregorio. **Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General**. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado, 1999.

_____. **La diacronía del fundamento y del concepto de los derechos: el tiempo de la historia**. In: PECES-BARBA, Gregorio. Curso de Derechos Fundamentales: teoría general. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 1995. p. 100-204

PIERSON, Paul. **The new politics of the welfare State**. World Politics, 48 (2) 1996.

PORTO, Pedro Rui da Fontoura. **Direitos fundamentais sociais: considerações acerca da legitimidade política e processual do Ministério Público e do sistema de justiça para sua tutela**. São Paulo: Livraria do Advogado, 2006.

PROCOPIUCK, Mario. **Políticas Públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e rede de políticas públicas, administração judiciária**. São Paulo: Atlas, 2013.

PRZEWORSKI, A. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: RelumeDumará, 1995.

RAEDER, Savio Túlio. **O Ciclo de Políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas**. *Perspectivas em Políticas Públicas*, Belo Horizonte, v. VII, n. 13, p. 121-146, jan./jun. 2014.

RANGEL, Paulo. **Investigação criminal direta pelo Ministério Público: visão crítica**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

RHODES, Roderick Arthur. **Understanding Governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability**. Buckingham: Open University Press, 1997.

RIFKIN, Jeremy. **Entropy: a new world view**. New York: The Viking Press, 1980.

_____. **The empathic civilization: the race to global consciousness in a world in crisis**. Nova York: Penguin; 2009.

RIZZOLATTI, G., FADIGA, L., GALLESE, V., & FOGASSI, L. **Premotor cortex and the recognition of motor actions**. *Cognitive Brain Research*, 3, 1996, p. 131-141

ROHDE, Geraldo Mário. **Mudanças de paradigma e desenvolvimento sustentado**. In CAVALCANTI, Clovis (org.) *Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável*. São Paulo: Cortez; Recife –

PE: Fundação Joaquim Nabuco, 1995.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos**. Editora Saraiva: São Paulo, 2000.

RHODES, Roderick Arthur. **The new governance: governing without government**. *Political Studies*, vol. 44, n. 4, 1996.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta: teoria e prática**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

RODRIGUES, João Gaspar. **A nova dinâmica resolutiva do Ministério Público**. Disponível em: <<https://bit.ly/2HHAVrM>>. Acesso em: 26/02/2019.

ROS, Luciano da. Ministério Público e sociedade civil no Brasil contemporâneo: em busca de um padrão de interação. **Revista Política Hoje**, Recife, v. 18, n. 1, p. 29-53, 2009. Disponível em: <<http://www.revista.ufpe.br/politica hoje/index.php/politica/article/download/2/3>>. Acesso em: 15 fev. 2016.

Roth, André-Noël. **Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?**. Estudios Políticos, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 2008

RUSSOMANO, Rosah. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1972.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro. 2002.

_____. **Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004

_____. **Primeiras intervenções**. In: NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do; VIANNA, João Nildo (org.). **Dilemas e desafios do desenvolvimento sustentável no Brasil**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007, p. 28.

SALLES, Carlos Alberto de Salles. 1999. **Entre a razão e a utopia: A formação histórica do Ministério Público**. In: VIGLIAR, José M. Menezes e MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto (Coord). Ministério Público II – Democracia. São Paulo: Editora Atlas.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. **Los Principios Jurídicos del Derecho Administrativo**. La Ley: España. 2010. p. 1144

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. São Paulo: Petrópolis, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

_____. **A eficácia dos direitos fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional, 12ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental:** estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a Proteção do Ambiente. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SARMENTO, Daniel. **Direitos Fundamentais e Relações Privadas.** 2ª Edição, Rio de Janeiro : Editora Lumen Juris, 2006

_____. **Direito Adquirido, emenda constitucional, democracia e justiça social.** Revista eletrônica sobre a Reforma do Estado. Número 12. Salvador: IBDP, 2008

_____. **Livres e iguais:** estudos de direito constitucional. São Paulo: Lumen Juris, 2006.

SAUWEN FILHO, João Francisco. **Ministério Público Brasileiro e o Estado Democrático de Direito.** Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SCARDUA, Fernando Paiva. **Governabilidade e descentralização da gestão ambiental no Brasil.** Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

SCHMITT, Carl. **Teoría de la Constitución**. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1934.

SEBRAE SP. **Políticas públicas municipais de apoio às micro e pequenas empresas**. Organização de Ricardo W. Caldas e Silvério Crestana. São Paulo: SEBRAE, 2005.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento Como Liberdade**. Tradução Lura Teixeira Mota. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Caderno de Pesquisa. Campinas, n. 48, 16 pp. 2000.

SILVA, Cátia Aida. **Promotores de Justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 16, n. 45, p. 127-144, fev. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v16n45/4334.pdf>>. Acesso em: 2 jan. 2019.

SILVA, Ildete Regina Vale da. VEIGA JUNIOR, Celso Leal da. **Sustentabilidade e Fraternidade: algumas reflexões a partir da proposta de um Direito Ambiental Planetário**. In: Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. 8, nº 15, p. 25-42, Janeiro/ junho de 2011.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. **Direito Ambiental Constitucional**. 8. ed. Malheiros: São Paulo, 2010

SILVA, Virgílio Afonso da (org.). **Interpretação constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2005: 115-143. Disponível em: http://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2005-Interpretacao_e_sincretismo.pdf. Acesso em: 24/09/2017.

SILVA, Pedro L. B.; Costa, Nilson R. **A Avaliação de Programas Públicos**: reflexões sobre a experiência brasileira. Relatório Técnico. Cooperação Técnica BID-IPEA. Brasília, IPEA, 2002.

SILVA, Michelly R.; SHIMBO, Ioshiaqui. **A dimensão política da sustentabilidade na formulação de políticas públicas de habitação** **Caso: Itararé-SP e região**. Disponível em: http://www.infohab.org.br/entac2014/2006/artigos/ENTAC2006_3806_3815.pdf. Acesso em: 16/01/2019.

SILVA, Octacílio Paula. **Ministério Público**. São Paulo: Sugestões Literárias, 1981

SOMPONG, Sucharitkul. **Multi-Dimensional Concept of Human Rights** in International Law, 62 Notre Dame L. Rev. 305 (2014). Disponível em: <http://scholarship.law.nd.edu/ndlr/vol62/iss3/1>. Acesso em: 29/10/2018.

SPENGLER, Fabiana Marion. **Da jurisdição à mediação: por uma outra cultura no tratamento de conflitos**. Ijuí: Editora Unijuí, 2010.

STRECK, Lênio Luiz. **Crimes e Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2003

Superti, Eliane et al. **Políticas Públicas e Meio Ambiente: Reflexões Preliminares**. Disponível em: <https://periodicos.unifap.br/index.php/planeta/article/viewFile/57/v1n1Glaidson.pdf>. Acesso em: 21/01/2019

TARIN, Denise. A aliança entre o Ministério Público e a sociedade civil na definição de políticas públicas. In: VILELLA, Patrícia (coord.). **Ministério Público e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009

TELLES, Vera. **Sociedade civil, direitos e espaços públicos**. Revista **Pólis. São Paulo**, n. 14, p. 43-53, 1994.

TORNAGHI, Hélio. **Comentários ao código de processo civil**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1976.

TREMMELE, Joerg. **Theory of Intergenerational Justice**, Reprint edition. London: Routledge, 2014.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. 4ª ed. Volume 1. Brasília: Editora UnB, 2000.

WEISS, Edith Brown. **In Fairness To Future Generations and Sustainable Development**. American University International Law Review, volume 8, issue 1, article 2, 1992, p. 19-26.

WOOD, Daniel Ricardo Augusto; SÉLLOS-KNOERR, Viviane Coêlho De. **A terra e o sonho americano: sustentabilidade e suas dimensões**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, v. 5, n. 1, jan./jun. 2014, Curitiba.

VARGAS, Alejo. **Nota sobre el Estado y las Políticas Públicas**. Bogotá: Almudena Editores, 2000.

VEIGA, José Eli da. **A emergência socioambiental**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2007.

VIANA, Ana Luiza. **Abordagens metodológicas em políticas públicas**. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar.-abr. 1996.

ZAPPA, Giancarlo. **Il pubblico ministero: appunti di storia e diritto comparato**. In: **La riforma del pubblico ministero**. Milão: Dott. A. Giuffrè, 1974.

ZHOURI, Andréa. **Justiça ambiental, diversidade cultural e accountability: desafios para a governança ambiental.** Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo , v. 23, n. 68, p. 97-107, Out. 2008 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092008000300007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 27/02/2019.