



**A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DE CIDADANIA ATIVA
POR MEIO DA GOVERNANÇA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS, A FIM DE
GARANTIR O DIREITO AO MEIO AMBIENTE COMO ELEMENTO DO MÍNIMO
EXISTENCIAL**

Gabriela Soldano Garcez¹

RESUMO

O presente artigo relaciona o meio ambiente ecologicamente equilibrado com o conteúdo do mínimo existencial, a fim de demonstrar a necessidade de implementação de políticas públicas voltadas a garantir a eficácia deste direito. Para tanto, aborda inicialmente a importância e o conceito do meio ambiente, bem como o acrescenta ao conteúdo do núcleo do mínimo existencial. Em seguida, avalia a utilização dos instrumentos de governança para a efetivação das políticas públicas ambientais. Por fim, indica a importância da participação da população (como mecanismo de cidadania ativa) em tais políticas públicas para a concretude do mínimo existencial.

PALAVRAS CHAVE: Meio ambiente ecologicamente equilibrado; dignidade da pessoa humana; políticas públicas; mínimo existencial; participação popular.

**POPULAR PARTICIPATION AS AN INSTRUMENT OF ACTIVE CITIZENSHIP AT
GOVERNANCE IN PUBLIC POLICIES, TO ENSURE THE RIGHT TO
ENVIRONMENT AS AN ELEMENT OF THE EXISTENTIAL MINIMUM.**

ABSTRACT

This article relates the ecologically balanced environment to the content of the existential minimum, in order to demonstrate the need to implement public policies aimed at ensuring the effectiveness of this right. To do so, it initially addresses the importance and concept of the environment, as well as adding it to the core content of the existential minimum. Then, it assesses the use of governance instruments for the implementation of public environmental policies. Finally, it indicates the importance of the participation of population (as a mechanism of active citizenship) in such public policies for the concretion of the existential minimum.

KEYWORDS: Ecologically balanced environment; dignity of the human person; public policies; existential minimum; popular participation

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal classifica o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um “bem de uso comum do povo” e “essencial à sadia qualidade de vida”, bem como confere

¹ Advogada e jornalista diplomada. Pós graduada em Direito Processual Civil e Direito Processual do Trabalho; Mestre em Direito Ambiental (com bolsa CAPES) e Doutora em Direito Ambiental Internacional (com bolsa CAPES), pela Universidade Católica de Santos. Conciliadora capacitada pela Escola Paulista de Magistratura. Professora de curso preparatório para a OAB e concursos públicos

o status de direito fundamental, na medida em que a possibilidade de vivência num meio ambiente adequado permite desfrutar de uma vida saudável e digna.

É intrínseca, portanto, a relação entre meio ambiente, dignidade da pessoa humana e mínimo existencial, o que enseja a implementação de políticas públicas voltadas a proteção, defesa e concretização do meio ambiente saudável para as presentes e futuras gerações, a serem realizadas com o auxílio dos instrumentos e mecanismos disponibilizados pela governança, que permite, inclusive, a participação da população nessa sistemática, a fim de conferir eficácia e efetividade às políticas implementadas.

Nestas condições, há a possibilidade do alcance dos demais direitos componentes do mínimo existencial (como: saúde, educação, acesso à justiça e assistência aos desamparados, que inclui vestuário, abrigo, alimentação e salário social). Daí, falar-se no princípio do mínimo ecológico, pois o meio ambiente ecologicamente equilibrado possibilita que todos os demais direitos sejam obtidos.

Nesta linha de raciocínio, o presente artigo visa analisar, primeiramente, o status de direito humano fundamental conferido ao meio ambiente para, em seguida, avaliar a inserção deste direito indisponível no núcleo do mínimo existencial.

Após, pondera sobre a utilização da governança na busca por soluções aos problemas ambientais atuais, com a participação dos cidadãos. Por fim, aponta a importância dessa participação da população (vista como mecanismo de cidadania ativa) para a concretude do mínimo existencial, incluindo-se o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS ACERCA DO STATUS DE DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE

A legislação brasileira conceituou a expressão “meio ambiente” no artigo 3º, inciso I, da Lei nº. 6.938/81 (conhecida como Política Nacional do Meio Ambiente) como sendo o “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e regula a vida em todas as suas formas”.



Este conceito foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, que se preocupou em classificar o meio ambiente como “essencial à sadia qualidade de vida” (artigo 225) e a reconhecê-lo “como um bem ambiental fundamental” (PORFIRIO JUNIOR, 2002, p. 33), inspirada no Princípio 1º da Declaração de Estocolmo:

O homem tem o direito à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio cuja qualidade lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar e tem a solene obrigação de proteger e melhorar esse meio para as gerações presentes e futuras.

A atual Constituição eleva, ainda, o meio ambiente ecologicamente equilibrado a condição de direito (materialmente) fundamental, vez que é prerrogativa imprescindível para que o cidadão possa exercer com plenitude o direito à vida.

Trata-se de um direito fundamental no sentido de que, sem ele, a pessoa humana não se realiza plenamente, ou seja, não consegue desfrutá-lo sadiamente, para se utilizar a terminologia empregada pela letra da Constituição. No sentido empregado pelo artigo 225, caput, do texto constitucional, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um *prius* lógico do direito à vida, sem o qual esta não se desenvolve sadiamente em nenhum dos seus desdobramentos. É dizer, o bem jurídico vida depende, para a sua integridade, entre outros fatores, da proteção do meio ambiente (MAZZUOLI, 2007, p. 182).

Além de um direito fundamental em nosso ordenamento jurídico, o meio ambiente encontra-se também inserido na terceira geração dos direitos do homem (representativo dos direitos humanos de solidariedade e fraternidade, que buscam, entre outros elementos, a preservação da qualidade de vida, permitindo o progresso sem prejuízo da paz, da determinação dos povos e da tutela do meio ambiente). Torna-se, portanto, um direito difuso de natureza transindividual e indivisível, de que é titular pessoas indeterminadas ligadas por circunstâncias de fato (conforme artigo 225, caput, da Constituição Federal, combinado com o artigo 81, inciso I, do Código de Defesa do Consumidor).

Dessa forma, tendo em vista a sua importância, o meio ambiente é um dever do Estado e dos particulares (sejam pessoas físicas ou jurídicas) quanto a sua integral proteção, tendo em vista que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não admite retrocesso ecológico, ou seja, é uma garantia contra (eventuais) medidas do legislador e do



administrador que venham a flexibilizar a atual proteção ambiental, colocando-a um nível menor do que o atual. Resguarda-se, portanto, um núcleo de proteção mínima.

1.1. O meio ambiente como elemento do núcleo do mínimo existencial, em razão da dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana

Diante de tais considerações, percebe-se que um bem jurídico de tamanha importância não poderia ficar longe da proteção do Direito, passando a integrar inclusive a expressão “mínimo existencial”, pois funciona como alicerce, base e fundamento para os demais direitos da dignidade da pessoa humana.

A expressão “mínimo existencial” surgiu na Alemanha numa decisão do Tribunal Federal Administrativo, em 1953. A partir da objeção de um cidadão alemão diante da falta de vagas no ensino superior, este Tribunal reconheceu para um indivíduo carente o direito subjetivo a

auxílio material por parte do Estado, argumentando, igualmente com base no postulado da dignidade da pessoa humana, direito geral de liberdade e direito à vida, que o indivíduo, na qualidade de pessoa autônoma e responsável, deve ser reconhecido como titular de direitos e obrigações, o que implica principalmente a manutenção de suas condições de existência (SARLET, 2007, p. 100).

Posteriormente, quase duas décadas após a decisão do Tribunal Federal Administrativo, a expressão também foi adotada pelo Tribunal Constitucional Federal, do mesmo país citado, ao reconhecer na condição de direito fundamental à garantia de condições mínimas para uma vida digna. Essa decisão do Tribunal Constitucional Federal afirma que o Estado deve fornecer condições mínimas para uma vida com dignidade, sendo certo que tal proteção deve perdurar enquanto houver necessidade de ajuda social estatal.

Neste sentido, o mínimo existencial pode ser conceituado como sendo o conjunto de bens e utilidades indispensáveis para uma vida humana digna. Pode ser traduzido, portanto, no mínimo sem o qual o ser humano não terá sua dignidade respeitada.



O 'mínimo existencial' consiste em um grupo menor e mais preciso de direito sociais formado pelos bens e utilidades básicas imprescindíveis a uma vida humana digna. Na formulação e execução das políticas públicas, o 'mínimo existencial' deve nortear o estabelecimento das metas prioritárias do orçamento. Somente após serem disponibilizados os recursos necessários a sua promoção é que se deve discutir, em relação ao remanescente, quais serão as demandas a merecer atendimento (NOVELINO, 2008, p. 375/376).

Esta teoria foi implementada no Brasil, através de reformas políticas e estruturais, tendo em vista que os direitos sociais têm um custo especialmente oneroso para a sua aplicação, pois são direitos universais.

É inegável a estreita relação entre as circunstâncias econômico-financeiras e a efetividade dos direitos fundamentais sociais. Considerando a finalidade de atenuar as desigualdades fáticas existentes na sociedade, sua implementação impõe prestações materiais por parte do Estado, sujeitando-se às condições econômicas e financeiras vigentes (BRANCO, 2002, p. 146).

Cria-se um paradoxo entre consagração formal e efetividade material, porque quanto mais são consagrados formalmente, maior é o risco de que não tenham efetividade; de que não se consiga implementar estes direitos para todos devido ao alto custo.

A onerosidade da implantação dos direitos sociais acaba por condicionar o seu processo de concretização às possibilidades financeiras e orçamentárias do Estado, já que alguns consistem em prestações pecuniárias, enquanto outros implicam em despesas de diversos tipos (e.g. saúde e educação) (CANOTILHO, 1991, p. 130).

Dito isso, há, claramente, a necessidade de se destacar alguns direitos básicos, pois a partir do momento em que se estabelece um subgrupo menor e mais preciso de direitos, cria-se a possibilidade de se conferir maior efetividade a este grupo selecionado.

Há divergência em nossa doutrina pátria sobre os direitos que compõem o núcleo do mínimo existencial. A maioria de nossos doutrinadores adota a visão da professora Ana Paula de Barcellos sobre o tema (BARCELLOS, 2012, p. 245/246)². Segundo a professora, o núcleo

² Diversos doutrinadores realizam considerações sobre o tema seguindo a visão apresentada neste texto, conforme explanação da professora Ana Paula de Barcellos. Neste sentido: TORRES, Ricardo Lobo. A metamorfose dos direitos sociais em mínimo existencial. In SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). Direitos fundamentais sociais: estudos de Direito Constitucional, Internacional e Comparado. Rio de Janeiro: Renovar, 2003; TORRES, Ricardo Lobo. O Direito ao Mínimo Existencial. São Paulo: Renovar, 2009; FLORENZANO, Vincenzo Demetrio. Justiça social, mínimo social e salário mínimo: uma abordagem transdisciplinar. In Revista



é formado por quatro grandes direitos sociais. Primeiramente, o direito a educação, como aquele previsto no artigo 208, inciso I, da Constituição Federal, inserido pela Emenda Constitucional n. 59, de 2009. Trata-se da educação básica (dos 4 aos 17 anos), assegurando a oferta gratuita para todos os que não tiveram acesso na idade própria. Tal direito não depende da idade para ser concedido, já que confere um direito subjetivo ao cidadão. Logo, a educação básica deve ser obrigatória e gratuita a todos.

Em segundo lugar, o direito a saúde. Trata-se do direito componente do mínimo existencial mais polêmico, pois deve ser auferido em cada caso em concreto, tendo em vista, muitas vezes, abordar a própria vida da pessoa.

O direito à saúde é estabelecido pelo artigo 196 da Constituição Federal como (1) “direito de todos” e (2) “dever do Estado”, (3) garantido mediante “políticas sociais e econômicas (4) que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos”, (5) regido pelo princípio do “acesso universal e igualitário” (6) “às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação”. (...) Se, por um lado, a atuação do Poder Judiciário é fundamental para o exercício efetivo da cidadania e para a realização do direito à saúde, por outro as decisões judiciais têm significado um forte ponto de tensão perante os elaboradores e executores das políticas públicas, que se veem compelidos a garantir prestações de direitos sociais das mais diversas, muitas vezes contrastantes com a política estabelecida pelos governos para a área da saúde e além das possibilidades orçamentárias. (...) Essa conclusão não afasta, contudo, a possibilidade de o Poder Judiciário, ou de a própria Administração, decidir que medida diferente da custeada pelo SUS deve ser fornecida a determinada pessoa que, por razões específicas do seu organismo, comprove que o tratamento fornecido não é eficaz no seu caso (STF, Suspensão de Tutela Antecipada - STA n. 178).

O mínimo engloba, ainda, a assistência aos desamparados, que possui quatro grandes subitens: 1) alimentação; 2) vestuário; 3) abrigo (trata-se de um local para descansar, recolher-se durante a noite, fazer higiene pessoal etc); 4) salário social (conforme benefício de um salário mínimo, previsto na Lei Orgânica de Assistência Social – conhecida como LOAS. Entretanto, para se ter direito a auferi-lo, é necessária comprovação de renda per capita inferior a um quarto do salário mínimo nacional).

Por fim, o último direito é o acesso à justiça, por se tratar de instrumento indispensável para assegurar os demais direitos sociais, caso o Estado não o faça espontaneamente.

de Informação Legislativa. Ano 42, nº. 165. Brasília: 2005; SARLET, Ingo. FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In SARLET, Ingo Wolfgang. TIMM, Luciano Benetti (Org.). Direitos fundamentais, orçamento e reserva do possível. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.



Percebe-se que, tendo em vista não haver previsão expressa na Constituição Federal de 1988 sobre o tema em si, o mínimo existencial é extraído do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, contido no artigo 1º, inciso III, da Constituição de 1988 (considerado como fundamento da República Federativa do Brasil).

A dignidade é um atributo que todo ser humano possui; uma condição que permite o mínimo necessário para o adequado desenvolvimento do indivíduo e de sua personalidade. É uma qualidade intrínseca de cada ser humano, que o protege contra quaisquer atos desumanos ou degradantes, impondo respeito e consideração tanto por parte do Estado, quanto dos particulares.

Ademais, é, ainda, um núcleo em torno do qual gravitam todos os demais direitos fundamentais, incluindo-se os direitos componentes do núcleo do mínimo existencial, bem como (e principalmente) o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Sobre a dignidade da pessoa humana pode-se afirmar que, no sentido em que é compreendida contemporaneamente como princípio fundamental de que todos os demais princípios derivam e que norteia todas as regras jurídicas, não foi constituída como valor fundamental desde os primórdios da história. Ao contrário, a sua validade e eficácia, como norma que foi elevada acima das demais regras e princípios, derivam da necessidade própria da sua integração e sua proteção nos sistemas normativos. É de se salientar que a dignidade da pessoa humana, como princípio fundamental, é um valor que foi edificado ao longo da evolução histórica da humanidade (LACERDA, 2010, p. 90/91).

Dessa forma, pode ser atribuída a dignidade da pessoa humana uma dimensão ecológica, tendo em vista a qualidade ambiental em que a vida humana se desenvolve, pois a dignidade da pessoa humana tem seu conceito construído historicamente, “tendo seu conteúdo modelado e ampliado constantemente à luz de novos valores culturais e necessidades existenciais do ser humano que demarcam cada avanço civilizatório” (FENSTERSEIFER, 2008, p. 33).

Tal dimensão visa ampliar o conteúdo do princípio da dignidade da pessoa humana para incluir os direitos de solidariedade, característicos de terceira dimensão, como o padrão de qualidade e segurança ambiental, garantindo o uso dos bens naturais em níveis que permitam que o homem se perpetue, bem como as espécies, sem que se alcance a exaustão destes bens.



Isso ocorre, vez que sem o meio ambiente não há o que se falar em saúde, educação, alimentação, assistência, lazer, entre outros itens indispensáveis e caracterizadores da dignidade da pessoa humana, tendo em vista que o equilíbrio ambiental propicia o bem estar individual e coletivo.

A vida e a saúde humanas (ou como refere o caput do artigo 225 da Constituição Federal, conjugando tais valores, a sadia qualidade de vida) só são possíveis, dentro dos padrões mínimos exigidos constitucionalmente para o desenvolvimento pleno da existência humana, num ambiente natural onde haja qualidade ambiental da água que se bebe, dos alimentos que se comem, do solo onde se planta, do ar que se respira, da paisagem que se vê, do patrimônio histórico e cultural que se contempla, do som que se escuta, entre outras manifestações da dimensão ambiental (FENSTERSEIFER, 2008, 61).

Neste sentido, é o artigo 2º, da Política Nacional do Meio Ambiente, que inclui entre seus objetivos a “preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”.

Sem meio ambiente equilibrado não há dignidade. O que leva a conclusão de que é necessário que haja um mínimo ecológico, que garanta qualidade de vida e propicie o alcance dos direitos (clássicos) componentes do mínimo existencial, formadores dos demais direitos da personalidade.

Ademais, esse mínimo existencial de qualidade ambiental, tendo em vista a sociedade plural, complexa e conexa existente atualmente, deve ser garantido com o auxílio de instrumentos e mecanismos que propiciem soluções para as principais questões modernas que envolvem a matéria ambiental, bem como viabilize o exercício do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como é o caso da governança global ambiental.

2. A IMPORTÂNCIA DA IMPLEMENTAÇÃO DA GOVERNANÇA AMBIENTAL PARA O EXERCÍCIO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

A humanidade tem enfrentado diversas questões globais, que trazem desafios no que diz respeito a apresentação de soluções para alguns dos principais problemas atuais (como,



por exemplo, refugiados, tráfico de pessoas e drogas, petróleo, entre outros), tendo em vista a necessidade de abordagem de tais questões fora dos padrões convencionais.

Dentre tais tópicos, encontram-se aqueles que se relacionam diretamente com a qualidade do meio ambiente, assuntos complexos (como, por exemplo, a poluição transfronteiriça ou de mares e oceanos, desaparecimento de espécies, desertificação, aquecimento da atmosfera, mudanças climáticas, chuva ácida, acúmulo de resíduos sólidos, entre outros), que extrapolam as discussões e as soluções já dispostas e, que se encontram inseridos dentro da questão da qualidade ambiental em que a vida humana se insere, direito indisponível considerado como humano e fundamental do qual depende uma série de outros direitos (conforme visto no tópico anterior), decorrentes do mínimo existencial.

Surge a necessidade, então, de outra abordagem, através de uma estrutura que permite novos regimes jurídicos para enfrentar a complexidade desta realidade (sejam jurídicos, como convenções e tratados internacionais; e/ou não jurídicos, como resultados de painéis e pesquisas da comunidade científica); a utilização de instrumentos com o auxílio de novos atores no cenário internacional através de mecanismos de solução interdisciplinares (em constante conexão com outras áreas do conhecimento, como tecnologia, informação, engenharia, entre outras); e, novos modelos de enfrentamento. Itens verificados através da implementação da governança ambiental.

A expressão “governança” ganhou notoriedade com as práticas do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, que, em conjunto, tinham a intenção de formular princípios e nortear os trabalhos dos países-membros, a fim de criar um compromisso exigido de organizações e Estados pelo desenvolvimento sustentável, “adotando políticas sociais e ambientais mais rigorosas, e garantindo um papel mais ativo para cidadãos e agentes locais” (GONÇALVES, 2014, p. 84).

O atual conceito de “Governança Global” surgiu através da Comissão sobre Governança Global, criado pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1992 (com relatório oficial de 1994), como sendo:

a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pela qual é possível acomodar interesses conflitantes e realizar ações cooperativas. Governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência,



mas a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996, p. 2).

Dessa forma, para a prática da “boa governança”, é necessário o reconhecimento de que problemas comuns exigem ações conjuntas, através da chamada “participação ampliada”, aquela que vai além dos Estados e das Organizações Internacionais (clássicos sujeitos de Direito Internacional).

Tal expressão é compreendida atualmente como sendo os atores não estatais, que podem ser definidos como todos os agentes que não pertencem à clássica estrutura estatal, mas que atuam num determinado plano (seja nacional ou internacional), produzindo seus efeitos e, conseqüentemente, gerando influência. Trata-se da chamada “sociedade civil transnacional”, que, atualmente, compreende os Movimentos de Libertação Nacional e Oposições Armadas, as Organizações Não Governamentais e as Companhias Multinacionais ou Transnacionais (NOORTMANN, 2001, p. 60).

A governança foi vista primeiramente como conjunto de relações intergovernamentais, mas agora deve ser entendida de forma mais ampla, envolvendo organizações não governamentais (ONG), movimentos civis, empresas multinacionais e mercados de capital globais (BIERMAN; PATTBERG, 2012, p. 281).

Não é, portanto, um processo que exclui a participação dos Estados, mas sim que implica na participação dos mais variados agentes na solução de problemas envolvendo novos atores, que se apóia na vontade de criar objetivos comuns, “que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências” (ROSENAU, 2000, p. 15).

Neste sentido, um dos grandes avanços da Comissão citada foi introduzir no processo de solução de problemas comuns novos mecanismos e atores na busca pela construção de um consenso, através do resultado final de um processo de discussão e interação entre todos os envolvidos naquela problemática (ao invés da coerção e da imposição).

O instrumento de governança pode (e deve) ser utilizado no que se refere a busca de qualidade ambiental para as presentes e futuras gerações com a finalidade principal de alcance, edificação e manutenção do desenvolvimento sustentável, baseado nas três principais



vertentes: social, econômica e ambiental, porque “a condução do processo de desenvolvimento sustentável não pode resultar da mera coexistência de novas iniciativas de caráter ambiental e velhas ações de desenvolvimento, como ocorre desde a conferência de Estocolmo de 1972” (VEIGA, 2013, p. 11).

Entretanto, não é possível a aplicação correta e eficiente dessa sistemática sem a inclusão da população, que deve também atuar para ver garantido o seu direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado que, quando considerado como direito humano fundamental e parte integrante do mínimo existencial, propicia todos os demais direitos inerentes à qualidade e dignidade de vida.

Dessa forma, além dos novos atores já citados, outros também exercem influência no cenário internacional (através da modificação de comportamentos). São, portanto, toda unidade do sistema vigente que tem habilidade para “mobilizar recursos a fim de alcançar seus objetivos, que tem capacidade para exercer influência sobre outros atores do sistema” (BARBÉ, 2007, p. 153), e que podem conduzir a opinião pública mundial (efeito potencializado pelas novas tecnologias da comunicação, que contribuem para maior propagação da informação, como, por exemplo, as redes sociais).

A influência da opinião pública nas questões internacionais deve ser percebida sob um duplo aspecto: primeiramente, como um vetor apreendido, com maior ou menor sensibilidade, pelos outros atores internacionais, os quais tendem a incorporar as demandas da opinião pública fazendo-a participar da definição do conteúdo da ação internacional dos atores tradicionais. [...] A segunda forma de manifestação da opinião pública é recente e decorre da ação da denominada sociedade civil organizada, sobretudo pelas redes de telecomunicações (SEITENFUS, 2004, p. 161/162).

Por isso, o atual desafio da sustentabilidade ambiental requer a verificação de conceitos para assegurar uma melhor aplicabilidade dos recursos existentes para garantir ao longo do tempo a interação entre homem e natureza, vez que o ser humano reconhece a finitude dos recursos (o que exige cuidado e proteção) e que são de renovação lenta, tendo os efeitos decorrentes da gestão a possibilidade de ocasionar danos irreparáveis e irreversíveis.



2.1. A participação do cidadão como instrumento de cidadania ativa nas políticas públicas ambientais, realizadas por meio da governança ambiental, a fim de garantir o mínimo existencial ecológico

Diante da necessidade e importância do meio ambiente ecologicamente equilibrado, a população tem direito a obter por parte do Poder Público, mediante a aplicação eficaz dos instrumentos dispostos pela governança global ambiental (uma vez que o meio ambiente não vê fronteiras e alcança indistintamente a todas as pessoas em todos os lugares. Tome-se, como exemplo, os casos de desastres ambientais que atingem mais de um país e seus cidadãos), a implementação e efetivação de políticas públicas voltadas a melhoria, preservação e concretização do meio ambiente saudável, que possam contribuir para a efetivação dos demais direitos integrantes do mínimo existencial (entendido, pela doutrina brasileira, como sendo saúde, educação, acesso a justiça e assistência aos desamparados, compreendida como vestuário, alimentação, abrigo e salário social, de acordo com o que foi visto anteriormente).

As políticas públicas viabilizam direitos básicos da população, na medida em que buscam melhorias na condição de vida dos cidadãos, quer no aspecto da saúde, educação, assistência aos desamparados e, principalmente, no que se refere a obtenção de um meio ambiente sadio.

As políticas públicas podem ser conceituadas, portanto, como instrumentos de execução de programas políticos baseados na intervenção estatal na sociedade com a finalidade de assegurar igualdade de oportunidade aos cidadãos, tendo por escopo assegurar as condições materiais de uma existência digna a todos os cidadãos (APPIO, 2005, p. 143/144).

Pautada na Constituição Federal de 1988, a competência originária para a formulação de tais políticas públicas ambientais é do Poder Legislativo, que deve sistematizar as diretrizes a serem cumpridas pelo Poder Executivo, que detém a competência para a execução e implementação, ainda que com mecanismos de governança (nacionais e/ou internacionais).

Entretanto, para que tais políticas alcancem seus reais objetivos, a população não deve ser excluída desta equação, mas, de outra forma, a governança deve ser eficazmente aplicada para a inclusão dos indivíduos interessados e afetados, ao permitir a inserção e a



integração (através de estímulos que propiciem a informação e a educação ambiental) daqueles que necessitam da concretização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Neste sentido, o artigo 225, caput, da Constituição Federal de 1988, impõe tanto ao Poder Público e quanto à coletividade o dever de defender e preservar, para as presentes e futuras gerações, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, por meio de políticas públicas voltadas aos objetivos previstos, de modo exemplificativo, no parágrafo 1º, do mesmo artigo.

Artigo 225, § 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

A finalidade de atendimento às necessidades vitais básicas revela a íntima relação entre os direitos que compõe o mínimo existencial (dentre eles, o meio ambiente ecologicamente equilibrado) e o princípio da dignidade da pessoa humana, o qual impõe o dever (por parte do Estado) de promoção e proteção de tais direitos para viabilizar uma existência digna.

Por conta disso, o Poder Público, no atendimento do dever que foi lhe atribuído pela Constituição de 1988, deve conceber as políticas públicas ambientais (exemplificadas no artigo 225, § 1º), com a devida mobilização da sociedade para participar ativamente desses procedimentos, chamando a população para contribuir com os processos necessários para a eficácia e efetivação.



De forma cooperada, coadunando-se com os diversos princípios fundamentais e com os valores constitucionais, essa sistemática deve ser encarada como mecanismo de consolidação da democracia e de exercício da cidadania ativa, como “valor jurídico-político de cada integrante do Estado brasileiro” (PEREIRA; GAGLIARDI, 2009, p. 40), que lhe confere o direito (e também o dever) de participar da vida e das atividades políticas.

A palavra cidadania surgiu na Roma antiga para designar a situação política de uma pessoa e os direitos que poderia exercer, e, por conseqüência, cidadão é todo aquele indivíduo que tem vínculo jurídico com o Estado, porque possui direitos e deveres fixados numa estrutura legal.

Segundo a teoria que se firma entre nós, a cidadania, palavra que deriva de cidade, não indica somente a qualidade daquele que habita uma cidade, mas, mostrando a efetividade dessa residência, o direito político que lhe é conferido, para que possa participar da vida política do país em que reside. [...] A cidadania é expressão, assim, que identifica a qualidade da pessoa que, estando na posse de plena capacidade civil, também se encontra investida no uso e gozo de seus direitos políticos, que se indicam, pois, o gozo dessa cidadania (SILVA, 1982, p. 427).

A cidadania ativa é, portanto, aquela que ultrapassa a mera noção de direitos como privilégios ou benefícios concedidos a seleta parcela das pessoas e de deveres como “concessões” e, que, por esta razão, é naturalmente parcial e excludente. Mas pode, por outro lado, ser encarada como uma verdadeira integração do indivíduo na sociedade em que está inserido, na comunidade política, de forma a observar os direitos, as prerrogativas e os deveres como liberdades fundamentais garantidas por meio da Constituição e da legislação.

Neste sentido, a participação é componente crucial da cidadania, capaz de conceder o status de cidadão ao indivíduo que tem a plenitude do exercício de todos os poderes que lhe são cabíveis numa determinada sociedade, em respeito ao princípio da isonomia, contida na Constituição Federal de 1988: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza” (artigo 5º, caput).

Cidadão é aquele que exerce seus direitos, cumpre seus deveres e pode gozar das liberdades em relação ao Estado e demais particulares (numa eficácia tanto vertical, quanto horizontal dos direitos inerentes à pessoa e à dignidade humana). Assim, a cidadania não é um conceito consagrado e imutável, mas sim uma construção histórica, que necessita instituições, mediações e comportamentos próprios, além da criação de espaços sociais de lutas (como



movimentos sindicais, sociais e populares). Ou seja, é uma conquista das sociedades modernas.

Nesta visão de cidadania, o indivíduo tem voz, além de ser portador de direitos e deveres, sendo responsável ele mesmo pelo cumprimento de ambos, o que abre maior espaço (e vontade) para a participação política, porque, uma vez empoderado, consegue participar da vida pública.

Dessa forma, as técnicas aplicadas pela governança (com a inclusão do indivíduo como parte integrante de seus processos e procedimentos) vêm para a construção de um novo contexto, no qual valoriza conceitos como “a colaboração, o diálogo, a democracia, a responsabilidade e a cidadania” (SOARES, 2008, p. 67).

Essa gestão (promovida pela construção colaborativa) estimula o envolvimento ativo dos cidadãos e o desenvolvimento de um processo democrático, além de incentivar o sentimento de inclusão.

Os indivíduos percebem suas responsabilidades, com a consolidação da conscientização dos direitos e deveres de cada um, o que favorece a concepção de uma transformação positiva, num verdadeiro esforço a fim de cooperarem para uma ação conjunta para o alcance de um objetivo comum: o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado através de políticas públicas que permitem a vida com qualidade e dignidade, usufruindo dos demais direitos integrantes do mínimo existencial.

CONCLUSÃO

A consecução do meio ambiente ecologicamente equilibrado requer atitudes concretas e efetivas tanto por parte da sociedade, quanto por parte do público, nos termos exatos do artigo 225, caput da Constituição Federal de 1988, que impõe a defesa e proteção deste direito indisponível as duas esferas indistintamente.

Isso ocorre porque, o meio ambiente pode ser compreendido tanto como um direito humano (integrante da 3ª dimensão, característica dos direitos de solidariedade), quanto um



direito fundamental (conforme a Constituição Federal de 1988), mas também como um direito integrante do mínimo existencial, vez que permite a conquista e o exercício de todos os demais direitos integrantes desse núcleo essencial.

O direito ao meio ambiente é, portanto, a base para que o cidadão tenha acesso a outros direitos fundamentais, como é o caso da saúde, da educação, da assistência aos desamparados, e até mesmo, do acesso a justiça. Por esta razão, há diversos deveres específicos a serem realizados, visando a sua implementação e efetividade, como é o caso das políticas públicas voltadas aos objetivos descritos no parágrafo 1º, do mesmo artigo 225, da Constituição, de modo exemplificativo.

Tais políticas públicas devem ser realizadas de acordo com os instrumentos e mecanismos dispostos pela governança ambiental, que permite a “participação ampliada” de todos os interessados e afetados, incluindo a população.

O cidadão deve ser parte fundamental desta equação para fazer valer a afirmação de valores e princípios constitucionais, fomentando comportamentos ambientais adequados por meio de políticas públicas neste sentido, visando à afirmação da dignidade da pessoa humana, tornando o desenvolvimento humano mais sustentável, além de concretizar direitos mínimos essenciais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁPPIO, Eduardo. ÁPPIO, Eduardo. **Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2005.

BARBÉ, Esther. **Relaciones internacionales**. 3ed. Madri: Tecnos, 2007.

BARCELLOS, Ana Paula. **A eficácia dos princípios constitucionais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002

BIERMAN, F.; PATTBERG, P. **Global Environmental Governance Reconsidered**. Cambridge/London: The MIT Press, 2012.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Aspectos de Teoria Geral dos Direitos Fundamentais*. In MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO Paulo Gustavo Gonet



(coords). **Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa comunidade global - Relatório da Comissão sobre Governança Global**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

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 Editora, 2008.

GONÇALVES, Alcindo. *Governança Global e o Direito Internacional Público*. In JUBILUT, Liliana Lyra (org). **Direito Internacional Atual**. São Paulo: Elsevier, 2014.

LACERDA, Dennis Otte. **Direitos da personalidade na contemporaneidade – a repectuação semântica**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2010.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *A proteção internacional dos direitos humanos e o Direito Internacional do meio ambiente*. In **Revista Amazônia Legal de estudos sócio-jurídico-ambientais**. Ano 1, n. 1, pp. 169-196. Cuiabá: Universidade Federal de Mato Grosso, 2007.

NOORTMANN, Math. *Non-state actors in International Law*. In ARTS, Bas; NOORTMANN, Math; REINALDA, Bob (Ed.). **Non-state actors in international relations**. Burlington: Ashgate, 2001.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Método, 2008.

PEREIRA, Claudio José Langroiva; GAGLIARDI, Pedro Luiz Ricardo. *Comunicação social e a tutela jurídica da dignidade humana*. In SILVA, Marco Antonio Marques; MIRANDA, Jorge (Orgs). **Tratado Luso-brasileiro da Dignidade Humana**. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

PORFIRIO JÚNIOR, Nelson de Freitas. **Responsabilidade do Estado em face do dano ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2002.



ROSENAU, James N. *Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial*. In ROSENAU, James N; CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Ed. UnB/ São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000.

SARLET, Ingo. *Direitos fundamentais sociais, mínimo existencial e direito privado*. In **Revista de Direito do Consumidor**. Ano 16, n. 61, pp. 90-125. São Paulo: RT, 2007.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Relações internacionais**. Barueri: Manole, 2004.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 7ed. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

SOARES, Samira. O. **A mediação de conflitos na gestão de recursos hídricos no Brasil**. Tese de Mestrado em Ciência Ambiental. São Paulo: Universidade de São Paulo – USP, 2008. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/90/90131/tde-25052010-095440/pt-br.php>>. Acesso em: 28.12.2017.

VEIGA, José Eli da. **A desgovernança da sustentabilidade**. São Paulo: Editora 34, 2013.