

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**

Elizete Lanzoni Alves

**A PROTEÇÃO AMBIENTAL E A INSTRUMENTALIDADE DA  
AVERBAÇÃO INFORMATIVA DE ÁREAS CONTAMINADAS NO  
REGISTRO DE IMÓVEIS: UMA PERSPECTIVA DA  
*ACCOUNTABILITY* AMBIENTAL NA SOCIEDADE DE RISCO**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Portanova  
Coorientador: Prof. Dr. José Rubens Morato Leite

Florianópolis

2013

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Alves, Elizete Lanzoni

A Proteção Ambiental e a Instrumentalidade da  
Averbação Informativa de Áreas Contaminadas no  
Registro de Imóveis: uma perspectiva da  
accountability ambiental na Sociedade de Risco /  
Elizete Lanzoni Alves; orientador, Rogério Portanova;  
coorientador, José Rubens Morato Leite. -  
Florianópolis, SC, 2013.

419 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa  
Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de  
Pós-Graduação em Direito

Inclui referências

1. Direito. 2. Áreas Contaminadas. 3. Averbação  
Informativa. 4. Registro de Imóveis. 5.  
Accountability Ambiental. I. Portanova, Rogério. II.  
Leite, José Rubens Morato. III. Universidade Federal  
de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em  
Direito. IV. Título.

Elizete Lanzoni Alves

**A PROTEÇÃO AMBIENTAL E A INSTRUMENTALIDADE DA  
AVERBAÇÃO INFORMATIVA DE ÁREAS CONTAMINADAS NO  
REGISTRO DE IMÓVEIS: UMA PERSPECTIVA DA  
ACCOUNTABILITY AMBIENTAL NA SOCIEDADE DE RISCO**

Esta Tese foi julgada adequada para obtenção do Título de Doutora, aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 06 de março de 2013.

---

Prof. Luiz Otávio Pimentel, Dr.  
Coordenador do Curso

**Banca Examinadora:**

---

Prof., Dr. Rogério Portanova  
Orientador – Universidade Federal  
de Santa Catarina

---

Prof., Dr. José R. Morato Leite  
Co-Orientador – Universidade  
Federal de Santa Catarina

---

Prof., Dr. José Isaac Pilati  
Universidade Federal de Santa  
Catarina

---

Prof. Dr. Carlos E. Peralta Montero  
Universidade Federal de Santa  
Catarina

---

Prof., Dr. José Francisco Salm  
Universidade de Santa Catarina

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Patrícia Faga Iglecias  
Lemos  
Universidade de São Paulo

---

Prof. Dr. Ricardo Stanziola Vieira  
Universidade do Vale do Itajaí



Ao meu marido André, por estar presente em todos os momentos e pelo amor que transcende a matéria.

Aos meus filhos Nássara Luiza, Victor Gabriel, Márcia e Flávia, razão da minha vida.

Á minha filha Leia... saudade de seu sorriso e de sua presença.

Aos pequenos Igor e Átalo pela oportunidade de me fazer reviver, como mãe, brincadeiras e momentos maravilhosos.



## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais Aparecida e Mauro Lanzoni por respeitarem a minha liberdade de expressão, de escolhas e a vocação que me oportunizou trilhar o caminho da Ciência da Educação e do Direito.

Aos meus avós, Romana Santos Lanzoni e Antônio José Lanzoni por tudo que representam na minha vida. Ao lado deles passei os melhores dias de minha infância.

Ao meu marido André Luiz Alves, pelo companheirismo, amor, dedicação, pela permanente assessoria de informática durante a elaboração da pesquisa e por muitas vezes fazer o meu papel de pai e mãe enquanto eu me dedicava à pesquisa.

Aos meus filhos por aceitarem minha ausência, mesmo que algumas vezes, sob protesto, mas, principalmente por compreenderem minha paixão pela carreira que escolhi. A eles dedico tudo o que faço na minha vida e, neste momento, dedico a eles também esta tese por acreditar que de alguma forma possa contribuir para um ambiente melhor e mais equilibrado no futuro do qual farão parte.

A minha filha Nássara Luiza Lanzoni Alves, pelas correções e traduções.

Ao meu irmão Carlos Alberto Lanzoni e minha cunhada Fernanda de Oliveira Lima pelo carinho e incentivo em todos os momentos de minha carreira acadêmica e jurídica.

Ao meu orientador Professor Doutor Rogério Portanova, agradeço a confiança, o incentivo, a disponibilidade e as sugestões que contribuíram para o aprimoramento da pesquisa.

Ao meu coorientador Professor Doutor José Rubens Morato Leite pelas importantes contribuições, empréstimo de obras, por oportunizar minha participação do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco GPDA/UFSC e também minha ida a Portugal.

Aos dois também agradeço a compreensão, paciência e apoio em um dos mais dolorosos momentos da minha vida quando minha filha Léia Angélica nos deixou prematuramente.

À equipe da biblioteca do Tribunal de Justiça de Santa Catarina e da Universidade Lusíada, do Porto – Portugal, em especial Leonor Salles Quaresma e Rui Vieira, respectivamente, pela valorosa contribuição na busca das referências bibliográficas que fundamentaram esta tese.

Ao amigo Roger Tang Vidal, companheiro de trabalho e de luta por uma gestão ambiental de excelência no Poder Judiciário de Santa Catarina.

Ao querido amigo de doutorado Clóvis Eduardo Malinverni pelos momentos de diálogos filosóficos e ambientais que fizeram dos meus dias na cidade do Porto, mais proveitosos e preencheram o vazio da saudade dos que ficaram no Brasil.

Aos professores Cesar Luiz Pasold, José Isaac Pilati, Paulo Roney Ávila Fagundez, Luiz Henrique Cademartori que compuseram as bancas de pré-defesa e de qualificação da tese, agradeço pelas importantes sugestões, indicação de obras e a disposição para o diálogo sobre os temas abordados e que em muito contribuíram para o aprimoramento da pesquisa.

À Universidade Federal de Santa Catarina pela oportunidade de participar do Programa de Pós-Graduação em nível de doutorado o que resultou na elaboração da presente tese.

À CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior por oportunizar e financiar parte da realização da pesquisa na cidade de Porto, Portugal.

Ao Instituto O Direito por um Planeta Verde, pela concessão do Prêmio José Bonifácio de Andrada e Silva, em 2010, em reconhecimento à pesquisa da tese que ora se apresenta.



Precisamos nos certificar se nossa ação é sustentável, isto é, se não implica demolição dos suportes da Vida no planeta, e se está orientada para a justiça social, se não pisa muita gente. Eu gostaria de ver mais equilíbrio. Eu não posso considerar progresso aquilo que não prevê manutenção da integridade da Vida e o aumento da soma da felicidade humana

(José Luztenberger, 1985)



## RESUMO

O presente estudo versa sobre a análise da importância da averbação informativa, de áreas contaminadas, no registro de imóveis, como forma de concretização do dever tanto no que diz respeito ao direito à informação, como também ao seu dever de proteção ao meio ambiente e no âmbito da governança voltada à sustentabilidade, pois, o uso da propriedade deve pressupor a responsabilidade ambiental em relação à atual e futuras gerações. Partindo da propedêutica do Direito Ambiental como forma de delinear um aparato histórico, conceitual e principiológico, a investigação faz uma incursão multidisciplinar para abordagem da *accountability* ambiental e da responsividade estatal frente ao direito/dever de informação no Estado Socioambiental de Direito. A pesquisa tem fundamentação teórica a Teoria do Risco e principal marco legal a Lei Estadual Paulista nº 13.577/09, que dispõe sobre diretrizes e procedimentos para a proteção da qualidade do solo e gerenciamento de áreas contaminadas. A proposição feita ao final sugere seja nacionalizado o conteúdo protetivo da referida lei, sobretudo no que se refere à averbação informativa dos passivos ambientais.

**Palavras-chave:** Áreas Contaminadas. Averbação Informativa. Registro de Imóveis. *Accountability* Ambiental. Sociedade de Risco.



## ABSTRACT

This study concerns the analysis of the importance of registration information on land registry on contaminated areas, as the embodiment of duty both as regards the right to information, as well as its duty to protect the environment and governance framework focused on sustainability, because the use of the property must assume environmental responsibility in relation to current and future generations. The study is structured in four chapters, starting from the propaedeutic of Environmental Law as a manner to establish an historic, conceptual and principle based system, passing by a multidisciplinary foray to the approach to environmental accountability and responsiveness of the state before the duty to information on the State Environmental Law. Starting from the propaedeutic of Environmental Law as a manner to establish an historic, conceptual and principle based system, this research makes a multidisciplinary foray to the approach to environmental accountability and responsiveness of the state before the duty to information on the State Environmental Law. The research is theoretically grounded in the Risk Theory and the main legal framework is the São Paulo State Law n° 13.577/09, which provides guidelines and procedures for the protection of soil quality and management of contaminated areas. The proposition made at the end suggests the protective nationalization of the content of the law, especially with regard to the registration information of environmental liabilities.

**Keywords:** Contaminated Areas. Informational Registration. Real Estate Registry. Environmental Accountability. Risk Society.



## RÉSUMÉ

Le sujet de cette étude propose l'analyse de l'importance de l'inscription informatif des domaines contaminés au l'enregistrement des biens comme moyen de concrétiser le devoir dans ce qui concerne le droit à l'information, ainsi comme le devoir de protection de l'environnement et sous la gouvernance vers le développement durable, une fois que l'utilisation de la propriété préssuppose la responsabilité de l'environnement aux générations du présent sans comprmettre les génération futures à repondre aux leurs. Ce travail se présent em quatre parties, comme propose la propédeutique du Droit de l'environnement ayant comme moyen de détineer l'apparate historique, conceptuel et règles fondamentales pour arriver à une incursion multidisciplinaire vers l'abordage de l' *accountability* et de la réactivité de l' Etat face au droit/devoir de l'information à l'Etat social e écologique du droit. La recherche se base à la Théorie de Risque et à la loi n. 13.577/09 qui dispose les directrices et conduites pour la protection de la qualité du sol et l'administration des domaines contramines. Cette proposition vent finalemente sugerer la nationalisation du contenu proteteur ladite loi, particulièrement à ce que se refere a l'inscription informatif de passifs environnementaux.

**Mots-clés:** Domaines Contaminées. L'inscription Informatif. L'enregistrement des Biens. *Accountability* Environnementale. Risque Société.





## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIA – Avaliação de Impacto Ambiental  
APA – Áreas de Proteção Ambiental  
CETESB – Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental  
CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988  
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente  
CONSEMA – Conselho Estadual do Meio Ambiente  
EIA – Estudo de Impacto Ambiental  
FBOMS – Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento  
FEPRAC – Fundo Estadual de Prevenção e Remediação de Áreas Contaminadas  
GTZ – Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit  
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis  
IPCC – Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas  
LA – Licenciamento Ambiental  
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
LI – Licença de Instalação  
LO – Licença de Operação  
LP – Licença Prévia  
MMA – Ministério do Meio Ambiente  
OGM – Organismos Geneticamente Modificados  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PCA – Plano de Controle Ambiental  
PCN – Parâmetros Curriculares Nacionais  
PGRS – Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos  
PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente  
PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente  
PRAD – Plano de Recuperação de Áreas Degradadas  
RAP – Relatório Ambiental Preliminar  
RCA – Relatório de Controle Ambiental  
RIA – Relatório de Impacto Ambiental  
RIMA – Relatório de Impacto Ambiental  
SEMA – Secretaria Especial do Meio Ambiente  
SGI – Sistema Geográfico de Informações  
SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente  
UNEP – United Nations Environment Programme

UNESCO – United Nations, Educational, Scientific, and Cultural Organization (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura)

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>23</b>
1.1 OBJETIVOS .....	28
<b>1.1.1 Objetivo Geral .....</b>	<b>28</b>
<b>1.1.2 Objetivos Específicos.....</b>	<b>29</b>
1.2 A PROPEDEÚTICA ECOLÓGICA NO ESTADO SOCIO-AMBIENTAL DE DIREITO E A SOCIEDADE DE RISCO .....	29
1.3 A EXPANSÃO DA OCUPAÇÃO HUMANA E A DEGRADAÇÃO AMBIENTAL .....	36
<b>1.3.1 Abordagem histórica da ocupação humana e sua interferência no ambiente.....</b>	<b>40</b>
<b>1.3.2 Sociedade e meio ambiente frente ao paradigma científico....</b>	<b>44</b>
<b>1.3.3 Características e peculiaridades da Sociedade de Risco e o Estado de Direito Socioambiental.....</b>	<b>47</b>
1.4 A QUESTÃO AMBIENTAL E A TRANSVERSALIDADE PÚBLICO ADMINISTRATIVA NA GESTÃO DO MEIO AMBIENTE .....	61
<b>1.4.1 A ecopedagogia como fator de desenvolvimento da cidadania e na era da democracia participativa .....</b>	<b>62</b>
<b>1.4.2 Valores culturais como contribuição para uma consciência ambiental.....</b>	<b>68</b>
<b>1.4.3 Desenvolvimento socioeconômico e a polêmica relação com a sustentabilidade .....</b>	<b>71</b>
1.5 A SOCIEDADE DE RISCO AMBIENTAL E O COMPROMISSO INTERGERACIONAL .....	76
<b>1.5.1 Aspectos sociológicos do Risco Ambiental .....</b>	<b>79</b>
<b>1.5.2 A internacionalização na gestão do meio ambiente.....</b>	<b>83</b>
1.6 O DIREITO AMBIENTAL COMO NOVA DIMENSÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS .....	88
1.7 SISTEMA DE PRINCÍPIOS APLICADOS À TUTELA AMBIENTAL .....	98
<b>1.7.1 Princípio do Direito Fundamental a um ambiente sadio e equilibrado.....</b>	<b>103</b>
<b>1.7.2 Princípio da Precaução e Princípio da Prevenção.....</b>	<b>105</b>

<b>1.7.3 Princípio da Informação.....</b>	<b>107</b>
<b>1.7.4 Princípio da Participação .....</b>	<b>110</b>
<b>1.7.5 Princípio da Solidariedade .....</b>	<b>111</b>
<b>1.7.6 Princípio do Poluidor-Pagador .....</b>	<b>113</b>
<b>1.7.7 Princípio da Responsabilização .....</b>	<b>114</b>
<b>1.7.8 Princípio da Reparação .....</b>	<b>117</b>
<b>1.7.9 Princípio da Ponderação Ecológica .....</b>	<b>119</b>
<b>1.8 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS DO CAPÍTULO .....</b>	<b>120</b>

## **2 RESPONSABILIDADE AMBIENTAL NA PÓS-MODERNIDADE: PARA ALÉM DO CUMPRIMENTO DA LEI FRENTE AOS DANOS AMBIENTAIS.....**

<b>2.1 “CONSTITUCIONALIZAÇÃO” DA PROTEÇÃO AMBIENTAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO .....</b>	<b>137</b>
--	------------

<b>2.1.1 Estado e Coletividade como entes relacionais no dever de proteção e preservação ambiental .....</b>	<b>142</b>
--	------------

<b>2.1.2 O Direito ambiental sistematizado .....</b>	<b>144</b>
--	------------

<b>2.1.3 A proteção do ambiente no âmbito constitucional .....</b>	<b>149</b>
--	------------

<b>2.1.4 Breve comentário sobre a competência legislativa em matéria ambiental .....</b>	<b>152</b>
--	------------

<b>2.1.5 Responsividade e o direito à informação sobre áreas contaminadas no contexto da pós-modernidade .....</b>	<b>159</b>
--	------------

<b>2.1.6 Responsividade estatal e governança ambiental frente ao dever de proteção e preservação da saúde e equilíbrio do ambiente .....</b>	<b>163</b>
--	------------

<b>2.1.7 Direito de acesso à informação sobre áreas contaminadas... ..</b>	<b>169</b>
--	------------

<b>2.1.8 Governança ambiental global na proteção do mínimo existencial ecológico para sobrevivência de todos.....</b>	<b>182</b>
---	------------

<b>2.2 SOLIDARIEDADE NA GOVERNANÇA AMBIENTAL EM PROL DOS DIREITOS INTERGERACIONAIS FRENTE AOS DANOS AMBIENTAIS .....</b>	<b>187</b>
--	------------

<b>2.2.1 A cooperação no enfrentamento dos danos ambientais .....</b>	<b>190</b>
---	------------

<b>2.2.2 Conceito e características do dano ambiental: noções fundamentais para compreensão de sua dimensão .....</b>	<b>193</b>
---	------------

<b>2.2.3 Prevenção e reparação: funções importantes no trato do dano ambiental .....</b>	<b>201</b>
--	------------

<b>2.2.4 A insuficiência da tradicional responsabilidade civil para análise das áreas contaminadas.....</b>	<b>212</b>
2.3 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS DO CAPÍTULO .....	216
<b>3 A ACCOUNTABILITY AMBIENTAL E VOCAÇÃO ESTATAL PARA A GOVERNANÇA À SUSTENTABILIDADE .....</b>	<b>223</b>
3.1 BREVE ABORDAGEM CONCEITUAL E HISTÓRICA DA PROPRIEDADE .....	228
3.2 ASPECTOS CONSTITUCIONAIS RELEVANTES PARA A COMPREENSÃO DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE .....	233
3.3 FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE.....	244
3.4 A PROIBIÇÃO DE RETROCESSO JURÍDICO E O MÍNIMO ESSENCIAL ECOLÓGICO: COMPROMISSOS ASSUMIDOS PELO DIREITO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO.....	249
<b>3.4.1 Efeitos transfronteiriços da contaminação.....</b>	<b>256</b>
<b>3.4.2 Efeitos transtemporais da contaminação .....</b>	<b>269</b>
3.5 ACCOUNTABILITY AMBIENTAL E A VOCAÇÃO ESTATAL PARA A GOVERNANÇA À SUSTENTABILIDADE .....	279
3.6 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS DO CAPÍTULO .....	290
<b>4 A IMPORTÂNCIA DA AVERBAÇÃO INFORMATIVA DE ÁREAS CONTAMINADAS NO REGISTRO IMOBILIÁRIO COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL .....</b>	<b>295</b>
4.1 A EFETIVIDADE INSTRUMENTAL EM UM ESTADO SOCIOAMBIENTAL DE DIREITO .....	320
<b>4.1.1 Instrumentos preventivos ambientais.....</b>	<b>323</b>
<b>4.1.2 Instrumentos reparatórios.....</b>	<b>335</b>
<b>4.1.3 O posicionamento jurisprudencial sobre áreas contaminadas .....</b>	<b>340</b>
4.2 A SEGURANÇA JURÍDICA E O REGISTRO IMOBILIÁRIO NO CONTEXTO PROTETIVO AMBIENTAL.....	345
<b>4.2.1 A Função socioambiental do Registro de Imóveis .....</b>	<b>355</b>
<b>4.2.2 Princípios que regem o Registro de Imóveis .....</b>	<b>357</b>
<b>4.2.3 O registro imobiliário no contexto protetivo ambiental.....</b>	<b>361</b>
<b>4.2.4 Segurança Jurídica.....</b>	<b>363</b>

4.3 A DIMENSÃO DA AVERBAÇÃO INFORMATIVA NA PERSPECTIVA DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS E NAS POLÍTICAS PÚBLICAS ESTATAIS .....	365
<b>4.3.1 Aspectos ambientais do parcelamento do solo urbano .....</b>	<b>365</b>
<b>4.3.2 Breves anotações sobre os Planos Diretores Municipais nas estratégias protetivas ambientais.....</b>	<b>369</b>
<b>4.3.3 Políticas Públicas Municipais, Estatais e Federais .....</b>	<b>373</b>
4.4 A NACIONALIZAÇÃO DO CONTEÚDO DA LEI N° 13.577 DE 8 DE JULHO DE 2009 COMO AMPLIAÇÃO DA DIMENSÃO PROTETIVA AMBIENTAL.....	377
4.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS DO CAPÍTULO .....	382
<b>5 CONCLUSÕES.....</b>	<b>387</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>397</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, doravante referenciada pela sigla CRFB/88, em seu artigo 225, ao estabelecer a solidariedade entre o Poder Público e a coletividade para a defesa do ambiente mostrou o quanto é importante a cooperação entre organizações públicas e privadas, incluindo-se nesse rol protetivo o desenvolvimento de mecanismos e instrumentos de proteção ambiental e a informação como forma de intensificação da participação das pessoas nas discussões e processos decisórios em matéria ambiental o que representa a “melhor forma de tratar as questões ambientais”, de acordo com a Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, adotada no Rio de Janeiro em 1992.

O registro imobiliário, no contexto instrumental tem papel fundamental para o exercício do direito à informação sobre riscos e danos ambientais, bem como para a garantia da segurança jurídica em relação aos adquirentes de áreas em tais condições.

A pesquisa, assim, versa sobre a averbação informativa, no registro de imóveis, de áreas contaminadas ou prejudicadas, sob o ponto de vista ambiental e procura responder à indagação que justifica a escolha do tema, ou seja, em que medida essa providência registral representa, efetivamente, um mecanismo de concretização da responsabilidade socioambiental do Poder Público em face das necessidades de sustentabilidade ambiental.

A primeira hipótese levantada trata sobre a verificação da efetividade da averbação informativa no registro de imóveis sobre as áreas contaminadas como um mecanismo de concretização da responsabilidade socioambiental do Poder Público em face das necessidades de sustentabilidade, considerando, também, que o dever da descontaminação não é um legado exclusivo do Estado, estendendo-se ao particular como ação solidária.

A segunda investiga se tal providência representa uma ação local que possa traduzir uma política socioambiental estatal em resposta aos sérios problemas ecológicos e de mudanças climáticas ocorrentes, refletindo como consequência uma ação global para a garantia da sustentabilidade e de um mínimo existencial ecológico intergeracional.

Nesse sentido, a pesquisa estabeleceu como objetivo geral o propósito analisar a dimensão do Poder Público frente ao seu dever de prestar contas à Sociedade sobre as áreas contaminadas a partir da averbação no registro imobiliário, considerando a atual contingência de uma Sociedade de Risco e o direito à informação.

Nos objetivos específicos foram estabelecidas as seguintes metas: a) discorrer sobre a propedêutica ecológica no Estado Socioambiental de Direito sob o foco da Sociedade de Risco a partir da ocupação humana para analisar a transversalidade público-administrativa no gerenciamento do meio ambiente, b) analisar a responsabilidade ambiental na pós-modernidade frente às mudanças climáticas globais e o direito à informação como fator preponderante para a caracterização da responsividade do Estado na gestão ambiental, c) inferir sobre a importância da *accountability* ambiental e sua relação com a vocação estatal para a governança à sustentabilidade e d) demonstrar a importância e utilidade da averbação informativa de áreas contaminadas no registro imobiliário como instrumento informativo e protetivo ambiental.

A escolha do tema justifica-se pela necessária reestruturação ambiental global que exige uma nova visão do papel do Estado que em coprodução com a coletividade tem o dever de proteger, preservar e defender o ambiente mantendo-o ecologicamente equilibrado, mais saudável e apto a preservar esse direito intergeracional.

Para levar a efeito essa tarefa as questões ambientais devem ser analisadas de forma sistêmica e transversal de acordo com a função gerencial público-administrativa voltada à sustentabilidade sem deixar, no entanto, de contemplar a responsabilidade compartilhada com os indivíduos, como fator preponderante na preservação e equilíbrio do meio ambiente, tendo em vista que representa um direito subjetivo público que se exerce e tutela coletivamente.

A Sociedade de Risco, assim denominada por Ulrich Beck pela exposição às situações de incertezas e imprevisões, tem sua origem na Revolução Industrial e seu ápice no atual estágio de evolução e do desenvolvimento social e tecnológico e é assim caracterizada pela herança de passivos ambientais deixados pelo crescimento desenfreado do consumo e da exploração dos recursos naturais e a ausência de um planejamento em longo prazo de suas consequências. Assim, a avaliação e gestão dos riscos estão vinculadas à idéia da dinâmica científica e social e o direito à informação é incontestável quando se trata da interferência direta que alterem ou afetem a biodiversidade.

Com o objetivo de aprofundamento do referencial teórico, a pesquisa se vale da categoria *accountability*, como forma de demonstrar a importância da prestação de contas à Sociedade e a responsividade do Estado em relação à governabilidade e sustentabilidade ambiental tendo como parâmetro temporal a Pós-Modernidade, caracterizada como



período de desenvolvimento cultural e científico contemporâneo e suas dimensões interativas com o meio ambiente.

O marco legal a dar suporte, dentre outras normas úteis à pesquisa, são as leis 6.015/76, 6.766/79 e 13.577/09 que dispõem, respectivamente, sobre registros públicos, parcelamento do solo urbano e as diretrizes e procedimentos para a proteção da qualidade do solo e gerenciamento de áreas contaminadas. Com ênfase especial a esta última pela sua utilidade e a intenção do estudo em demonstrar a necessidade de se estender a todo território nacional o seu conteúdo protetivo ambiental.

O Método utilizado para a elaboração da tese foi o indutivo tanto na fase da coleta de dados, quanto no desenvolvimento do relato, em razão da natureza do estudo. Como técnicas foram utilizadas a pesquisa bibliográfica em obras nacionais e estrangeiras, artigos especializados, produtos acadêmicos e pesquisa eletrônica. A Jurisprudência, nesse contexto, também representou fonte importante de consulta e verificação da dimensão pragmática do assunto.

As categorias estratégicas à elaboração da tese têm seus conceitos operacionais expressos ao longo dos capítulos que a compõem.

Quanto à organização formal da pesquisa, os parâmetros considerados foram os adotados pelo Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, em seu programa de Doutorado.

Os trechos citados de obras estrangeiras são de tradução livre da própria pesquisadora mantendo-se, no entanto, os textos originais ou traduções de onde foram extraídos em nota de rodapé.

Importante informar, que para efeito do presente estudo, a categoria Sociedade será escrita com sua inicial em letra maiúscula considerando que a responsabilidade solidária que a CRFB/88 lhe conferiu para junto ao Estado defender e proteger o ambiente, por consequência lhe outorga também o direito de ser a ele equiparada no âmbito da ortografia.

A ordem do relato está dividida em quatro capítulos. O primeiro versa sobre a propedêutica ecológica no Estado Socioambiental de Direito na perspectiva da Sociedade de Risco, visando dar suporte à compreensão das questões ambientais no passado, no presente para uma melhor preparação para o futuro.

A problemática ambiental, nessa perspectiva, será analisada de forma sistêmica e transversal em razão da conexão com a função gerencial público-administrativa voltada à sustentabilidade, fundamentada na responsabilidade compartilhada entre Estado e

Sociedade como fator preponderante na preservação e equilíbrio do meio ambiente.

Uma abordagem sobre a questão da expansão da ocupação humana e sua relação com a degradação ambiental também é objetivo do capítulo, visando mostrar a evolução legislativa de proteção ambiental, bem como a consolidação de um conceito de Direito Ambiental como um ramo da Ciência Jurídica que trata as relações jurídicas ambientais, de maneira difusa, transindividual e multidisciplinar.

A partir das características e peculiaridades da Sociedade de Risco e o Estado Socioambiental de Direito é possível avaliar a importância da dimensão do Poder Público frente ao seu dever de prestar contas à Sociedade sobre as áreas contaminadas por meio de sua averbação no registro imobiliário, considerando a atual contingência de uma sociedade de risco e o direito à informação, tendo base a Teoria do Risco de Ulrick Beck, complementada com as ideias de Anthony Giddens e Jürgen Habermas em razão da necessidade de uma gestão dos riscos mais dinâmica, científica e social com forte ênfase à educação ambiental ou ecopedagogia.

Repensar a questão da sustentabilidade é fator preponderante para um crescimento econômico que leve em consideração os aspectos ambientais em um nível equitativo também com o desenvolvimento social.

Os aspectos sociológicos do risco ambiental também se fazem presentes do desenvolvimento do capítulo que considera as convicções e os interesses (fatores internos e externos) para a interpretação e a aceitação do risco.

Mais do que um direito humano, o ambiente sadio e equilibrado é um direito de todos e assim considerado o interesse global pela sua proteção é uma necessidade em pleno reconhecimento e expansão.

Os Princípios da Precaução e Prevenção também fazem parte dos fundamentos da propedêutica e forma a base de compreensão, aliados a outros que também serão abordados.

O segundo capítulo trata prioritariamente da responsividade ambiental na pós-modernidade abordando os aspectos do cumprimento da lei frente à ocorrência de danos ambientais originados das alterações sociais, políticas e econômicas na transição para o atual século.

A escolha pela demarcação histórica da pós-modernidade se justifica pelas suas características delineadas pelo cenário cibernético que influencia o estilo de vida das pessoas e a organização social e

política e que acabou por ser o berço da Sociedade de Risco a que se refere Ulrich Beck.

Se por um lado a devastação ecológica coloca em risco o direito intergeracional a um ambiente sadio e equilibrado, por outro, houve o fenômeno jurídico da constitucionalização da questão ambiental aproximou o Poder Público da Sociedade em co-responsabilidade para a proteção ambiental.

Além do aspecto da constitucionalização da proteção ambiental o capítulo destaca a responsividade como importante mecanismo de resposta do Estado à Sociedade impondo uma relação ética e de alteridade para o verdadeiro exercício da cidadania, destacando o direito/dever de informação.

Considerando que a tese tem como foco o direito à informação sobre áreas contaminadas ou de qualquer modo prejudicadas sob o ponto de vista ambiental, a divulgação de dados passa a ser analisada como pressuposto da responsividade.

O terceiro capítulo dedica-se à análise dos limites e possibilidades de uma *accountability* ambiental como elemento do significado da vocação estatal para uma governança à sustentabilidade em um Estado Socioambiental de Direito.

Uma nova orientação da Administração Pública surge em decorrência de todo processo de redemocratização no Brasil, atrelado à ideia de governança e cooperação entre Poder Público e Sociedade na defesa do meio ambiente. Alguns indicadores de participação e cooperação são abordados destacando-se a Agenda 21, sem, no entanto, deixar de considerar outros de relevante expressão como a Declaração Rio/92, e o Relatório Brundtland, precursor as expressão desenvolvimento sustentável.

Outra abordagem do capítulo se refere à relação do ser humano com a propriedade, desde sua gênese até sua função socioambiental. A análise se justifica em face do crescente interesse social quanto ao trato ambiental da propriedade que será mais tarde verificado no capítulo que encerra a tese fazendo-se a relação com a instrumentalidade da averbação informativa de áreas contaminadas no registro imobiliário.

Os efeitos transfronteiriços e transtemporais da contaminação e o dever em relação à descontaminação e sua relação com a equidade intergeracional também fazem parte do estudo bem como a responsabilidade civil por ação ou omissão dos responsáveis, diretos ou indiretos, pela contaminação. Nesse contexto, é possível verificar que o dever da descontaminação ultrapassa o âmbito estatal abrangendo também o particular, que como se verá, não pode eximir-se diante da

responsabilidade objetiva que caracteriza o nexo causal quanto aos danos ambientais.

A corresponsabilidade entre Poder Público e coletividade na defesa do ambiente respalda a necessidade de uma governança ambiental ante a importante participação social nas discussões e nos processos decisórios que envolvem questões ambientais o que contribui significativamente para o desenvolvimento de uma democracia mais participativa como característica de um Estado Socioambiental de Direito.

O quarto e último capítulo tem como objeto de análise a Lei nº 13.577 de 8 de julho de 2009, que vigora no Estado de São Paulo e que trata da proteção da qualidade do solo contra alterações nocivas por contaminação, da definição de responsabilidades, da identificação e do cadastramento de áreas contaminadas e da remediação dessas áreas de forma a tornar seguros seus usos atual e futuro.

Por representar um avanço na gestão e controle de áreas contaminadas e pela sua utilidade instrumental é que se propõe, ao final, a adoção em nível nacional de suas diretrizes.

O desafio nessa última etapa da tese é integrar os elementos da pesquisa articulando-as de maneira a demonstrar a viabilidade da proposta inicial, o que será feito a partir da análise detalhada da lei estadual paulista que prevê, dentre outras providências, a averbação de dados e informações sobre as áreas contaminadas com vistas a dar publicidade da real situação dessas áreas e fornecer subsídios à Administração Pública para aplicação de instrumentos de administração como parcelamento de solo urbano e o desenvolvimento de políticas públicas para o crescimento planejado e sustentado das cidades. Demonstrando, assim, sua capacidade de realização de uma *accountability* ambiental por meio da instrumentalidade imobiliária registral como efetiva contribuição para a garantia intergeracional a um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado.

## 1.1 OBJETIVOS

### 1.1.1 Objetivo Geral

Analisar a dimensão do Poder Público frente ao seu dever de prestar contas à Sociedade sobre as áreas contaminadas a partir da averbação no registro imobiliário, considerando a atual contingência de uma Sociedade de Risco e o direito à informação.

### 1.1.2 Objetivos Específicos

1. Discorrer sobre a propedêutica ecológica no Estado Socioambiental de Direito sob o foco da Sociedade de Risco a partir da ocupação humana para analisar a transversalidade público-administrativa no gerenciamento do meio ambiente.

2. Analisar a responsabilidade ambiental na pós-modernidade frente às mudanças climáticas globais e o direito à informação como fator preponderante para a caracterização da responsividade do Estado na gestão ambiental.

3. Inferir sobre a importância da *accountability* ambiental e sua relação com a vocação estatal para a governança à sustentabilidade.

4. Demonstrar a importância e utilidade da averbação informativa de áreas contaminadas no registro imobiliário como instrumento informativo e protetivo ambiental.

#### 1.2 A PROPEDÊUTICA ECOLÓGICA NO ESTADO SOCIOAMBIENTAL DE DIREITO E A SOCIEDADE DE RISCO

A Sociedade passa por uma reestruturação ambiental merecedora de especial atenção em razão do papel do Estado, em coprodução com a coletividade, em prol de um ambiente ecologicamente equilibrado, mais saudável e apto a preservar esse direito intergeracional.

A proteção ambiental como tarefa incontestável do Estado Contemporâneo<sup>1</sup>, em parceria com a coletividade, prescinde da criação de condições para a preservação e fruição de bens ambientais para caracterizá-lo futuramente como Estado Socioambiental de Direito, como se verá mais adiante.

Nessa perspectiva a questão ambiental deve ser analisada de forma sistemática e transversal de acordo com a função gerencial público-administrativa voltada à sustentabilidade sem deixar, no entanto, de contemplar a responsabilidade compartilhada com os indivíduos, como fator preponderante na preservação e equilíbrio do

---

<sup>1</sup> Estado Contemporâneo para efeitos da presente pesquisa tem seu início a partir da Constituição Mexicana, em 1917, por ter sido a primeira norma constitucional a contemplar os Direitos Individuais, Direitos Fundamentais, Direitos Sociais e Coletivos, bem como assegurar a efetiva realização desses direitos, estabelecendo e disciplinando a intervenção do Estado nos domínios econômicos e sociais. In PASOLD, Cesar Luiz. Concepções para um Estado Contemporâneo: síntese de uma proposta. In CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquart (Org.). **Temas de Política e Direito Constitucional Contemporâneos**. Florianópolis: Momento Atual, 2004, p. 40.

meio ambiente, porquanto, representa também um direito subjetivo público que deve ser tutelado coletivamente.

O exame da crise ambiental e todo seu reflexo sobre as questões estatais e sociais traduz o direito fundamental de terceira geração, o que exige o redimensionamento conceitual de democracia baseada em uma forma de cidadania mais solidária, participativa e compatível com o que se desenha a partir das considerações originadas nas variáveis climáticas e nas necessidades delas advindas.

Essa crise ambiental é fruto de uma desorganização do processo civilizatório que expandiu até o estágio atual de desenvolvimento provocando uma série de problemas ambientais que contribuíram para a caracterização do que hoje se denomina Sociedade de Risco, assim denominada por Ulrich Beck<sup>2</sup>, e que tem sua origem na Revolução Industrial estendendo-se até a atualidade, e que é “deflagrada, principalmente, a partir da constatação de que as condições tecnológicas, industriais e formas de organização e gestões econômicas da sociedade estão em conflito com a qualidade de vida”, como explica José Rubens Morato Leite<sup>3</sup>.

O resgate da qualidade de vida a partir da busca de um ambiente mais equilibrado é o resultado de uma consciência tardia do ser humano que está despertando do torpor profundo do antropocentrismo para visualizar um futuro mais integrador com a natureza sem a devastação do meio ambiente e a exploração dos recursos, que levou ao esgotamento do modelo desenvolvimentista, provocou a crise ambiental e as alterações climáticas catastróficas que hoje atingem a humanidade e mais, provocam as chuvas ácidas, a poluição do ar e das águas, a destruição da biodiversidade, a erosão e a destruição do solo pela contaminação, dentre tantas outras perdas ambientais.

O ser humano vem explorando a natureza até seu esgotamento ao invés de integrar-se a ela em busca de mecanismos de sustentabilidade capazes de garantir não somente a sua sobrevivência, mas, também a das futuras gerações. Os valores que levaram o ser humano a destruir o próprio lugar onde vive, atualmente cedem lugar a outros muito mais voltados a aspectos estruturais que podem gerar profundas mudanças da forma de viver e interpretar a sua relação com o ambiente, articulando os direitos humanos e um ambiente mais saudável e equilibrado com o

---

<sup>2</sup> BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad**. Barcelona: Paidós, 1998.

<sup>3</sup> LEITE, José Rubens Morato. Estado de direito do ambiente: uma difícil tarefa. In: LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Inovações em direito ambiental**. Florianópolis: Fundação José Arthur Boiteux, 2000, p. 13.

gerenciamento direcionado à sustentabilidade. Três fatores são considerados relevantes para a efetivação dessa articulação:

1. A concretização de uma democracia ambiental participativa: pressupõe a participação efetiva da Sociedade, em seus mais diversos segmentos, nos processos de discussão e de decisão relativos às políticas públicas voltadas à qualidade de vida por meio da preservação ambiental.
2. A efetivação de políticas públicas para preservação do meio ambiente: a implementação de ações em conjunto (Estado e Sociedade) para preservar o meio ambiente, administrar os riscos ambientais, avaliar os níveis prejudiciais à qualidade de vida e da saúde para garantir condições existenciais ecológicas para as atuais e futuras gerações.
3. A informação e prestação de contas à Sociedade por parte do Poder Público: o Estado deve informar e prestar contas à Sociedade de tudo que diz respeito ao que pode prejudicar a vida e a saúde da população do ponto de vista ambiental.

Ressalte-se que a democracia ambiental participativa é paralela à adoção de políticas públicas ambientais, sendo que prestação de contas à Sociedade representa uma consequência do direito à informação sobre o meio ambiente, como será verificado em capítulo próprio.

Os níveis preventivos, enquanto consequência da ação estatal, somente atingirão uma faixa satisfatória se o Estado tiver a Sociedade como coparticipante desse processo.

As ações regulatórias somente serão eficientes na medida em que houver uma resposta estatal, a contento, no que diz respeito ao desenvolvimento de ações ecopedagógicas e sustentáveis, bem como de uma tutela jurisdicional ambiental mais eficaz a garantir que a responsabilidade ambiental não seja somente uma letra de lei, mas, uma consequência lógica de atitudes pró-ambientais, afinal, cabendo ao Poder Público o dever de “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e de prover o manejo ecológico das espécies e dos ecossistemas”<sup>4</sup>, sem deixar de lado, no entanto, a responsabilidade do particular na proporção que lhe é devida por força da legislação ou mesmo do comprometimento ético em relação à preservação ambiental.

A análise da propedêutica ecológica no Estado Socioambiental de Direito, tem como finalidade a verificação de uma ética ambiental, a aplicabilidade constitucional e a averiguação das consequências em uma Sociedade de Risco que de forma pluridisciplinar possa orientar uma

---

<sup>4</sup> Constituição Federal/88, art. 225, § 1º, inciso I.

governança à sustentabilidade frente à necessidade ética, jurídica e social e seus reflexos sobre o meio ambiente.

Dentre os problemas ambientais graves, as áreas contaminadas com foco específico na possibilidade de averbação informativa de sua situação como uma ação, que embora local, traduz uma providência socioambiental estatal em resposta aos sérios problemas ecológicos e de mudanças climáticas ocorrentes, o que reflete como consequência uma ação global para a garantia da sustentabilidade e de um mínimo existencial ecológico intergeracional.

Além disso, representa uma forma de concretização do dever do Estado tanto no que diz respeito ao direito à informação, como também ao seu dever de proteção ao meio ambiente e no âmbito da governança voltada à sustentabilidade, pois, o uso da propriedade deve pressupor a responsabilidade ambiental em relação à atual e futuras gerações não se excluindo dessa responsabilidade também o particular, em razão do dever solidário que a Constituição lhe confere.

A CRFB/88 estabelece o dever de defesa do ambiente o estendendo, também, à coletividade que tem como contrapartida o direito à informação sobre a situação das áreas de seu interesse negocial o que, neste contexto, intensifica a participação do cidadão representando a “melhor forma de tratar as questões ambientais”, de acordo com a Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, adotada no Rio de Janeiro em 1992.

Importante destacar que a participação no contexto protetivo ambiental parte da soberania diretamente outorgada como se denota da leitura do parágrafo único da CRFB/88: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente[...]”, ou seja, não é caudatária, de mero direito à informação, mas, primordial no campo da busca por um Estado de Direito Socioambiental,

O registro imobiliário, assim, exerce papel fundamental para o exercício do direito à informação sobre riscos e danos ambientais, bem como para a garantia da segurança jurídica em relação aos adquirentes de áreas em tais condições e a averbação informativa mesmo como mera informação, sobre a situação que se encontram as áreas, pertencentes às pessoas físicas ou jurídicas, atingidas por contaminações de produtos tóxicos e perigosos ou prejudicados de qualquer outra forma, sob o ponto de vista ambiental, complementa essa importância.

Se por um lado a globalização trouxe como uma das consequências a necessidade de um monitoramento constante dos direitos humanos, da responsabilidade socioambiental, do direito à informação sobre tudo o que apresenta algum risco ambiental, por outro,



os novos paradigmas comportamentais oriundos da Sociedade de Risco deflagraram não somente a necessidade da produção legislativa específica, mas também a consciência sobre a urgência de precaução, a dimensão do impacto e o risco à sociedade e ao meio ambiente.

A relevância da análise está na amplitude pragmática que ela representa considerando que a existência do direito posto em relação à proteção coletiva ambiental não é suficiente para o pleno atendimento aos fundamentos éticos e axiológicos das decisões estatais, bem como aos direitos da Sociedade às informações sobre áreas contaminadas. É preciso ações mais incisivas nesse sentido como forma de efetivação do direito posto.

A necessidade de constantes avaliações sobre os possíveis riscos deve fazer parte do planejamento estratégico estatal o que demanda a necessidade da prestação de contas à sociedade (*accountability*), que por sua vez exerce importante papel nesse contexto, sobretudo, em um Estado Socioambiental de Direito, pois, é a partir da efetiva participação na construção das discussões, decisões e atitudes que atingem as futuras gerações, que se vislumbra a garantia do meio ambiente equilibrado e saudável e uma qualidade de vida adequada, direitos esses consubstanciados na própria CRFB/88, em seu artigo 225. Ao particular, também cabe sua parcela de responsabilidade tanto no que diz respeito à preservação como ao processo de descontaminação e responsabilização pelos danos causados com referência às áreas contaminadas.

O ambiente como direito constitucionalmente protegido traduz o reconhecimento da importância que representa para a vida do ser humano, para o equilíbrio ecológico, preservação da biodiversidade e garantia das futuras gerações, por outro lado o aumento de áreas contaminadas sob o ponto de vista ambiental dificulta previsão da dimensão do impacto dos danos que eventualmente podem ocorrer pelo mau uso do direito de propriedade.

Longe se está de esgotar o tema, embora algumas pesquisas estejam em desenvolvimento nesse sentido o problema ambiental se mostra é intergeracional, amplo e complexo. Complexidade<sup>5</sup>, aqui, não assume um caráter de complicação, como explica Morin<sup>6</sup>, “[...] é qualquer coisa de mais profundo, que emergiu muitas vezes na história

---

<sup>5</sup> Sobre o assunto ver: FAGUNDEZ, Paulo Roney. **O Direito e a hipercomplexidade**. São Paulo : LTr, 2003.

<sup>6</sup> MORIN, Edgard. **O problema Epistemológico da complexidade**. 2ª ed. Portugal: Publicações Europa-América, 1996, p.14.

da filosofia. É o problema da dificuldade de pensar, porque o pensamento é um conceito”. O meio ambiente representa, assim, um sistema constituído por inúmeros elementos dentre eles o ser humano, a natureza, a biodiversidade o que por si só dificulta a compreensão de que somente o esforço comum do Poder Público e da Sociedade é que a reversão da crise ambiental poderá ser controlada. Sobre a relação do ser humano com a natureza, advertem Nicolas Hulot e Robert Bourg<sup>7</sup>

[...] se ele mesmo faz parte da natureza, depende dela também, mesmo que parcialmente gerencie e oriente o seu uso. Ele tem deveres para com ela, um dever de respeito à natureza, pois, o dever de respeitar a natureza, é o de respeitar a si mesmo.

O panorama atual exige uma visão menos antropocêntrica e mais ecológica da questão ambiental, para isso necessário se faz um redimensionamento e a superação de alguns conceitos e práticas que marcam a pós-modernidade, sendo a necessidade da averbação informativa sobre as áreas contaminadas, neste contexto, um recorte de análise do Direito Ambiental que, por sua vez, congrega, de forma inter e multidisciplinar a união de esforços entre o Direito e outras áreas do conhecimento.

A complexidade e a extensão do assunto instigam a análise científica sobre os mais diversos aspectos, pois, a preocupação com o meio ambiente é a sina da humanidade frente aos avanços das mais diversas ordens, pois, percebe-se, como diz Antonio Carlos Wolkmer, uma nova etapa da sociedade e uma nova perspectiva teórico-política e epistemológica, em que o mundo jurídico responde aos novos desafios e aos problemas complexos de dimensões inéditas.<sup>8</sup>

Não há como negar que, como se disse precedentemente, a concretização do Estado Socioambiental de Direito converge, necessariamente, para mudanças profundas nas estruturas da Sociedade organizada. Entre tais mudanças, destacam-se a democracia ambiental e a cidadania participativa, incluindo-se a interpretação do ambiente não somente como um “bem de uso comum”, mas, como um “bem de

---

<sup>7</sup> HULOT, Nicolas, BARBAULT, Robert, BOURG, Dominique. Interrogés pour Louis Schlegel. **Pour que la Terre Reste Humaine**. Paris: Édition du Seuil.1999, p. 32. Tradução livre pela autora: [...] “qu’il fait lui-même partie de la nature, qu’il dépend d’elle lui aussi, même s’il lui appartient de la gérer partiellement, de l’orienter, d’em faire usage. Il a dès devoir envers elle, un devoir de respect la nature, c’est encore se respecter soi-même.”

<sup>8</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. **Introdução ao Pensamento Crítico Jurídico**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p.150.

interesse público”, portanto, pertencente a “todos” devendo por isso ser protegido e preservado por todos (Estado e coletividade). Com efeito, esclarece Rubens Morato Leite:

[...] o bem ambiental não pode ser rotulado como bem público, devendo, sim, ao contrário, ser considerado um bem de interesse público e cuja administração, uso e gestão devem ser compartilhados e solidários com toda a comunidade, inspirado em um perfil de democracia ambiental. Desta forma, no Estado democrático ambiental, o bem ambiental deve pertencer à coletividade e não integra o patrimônio disponível do Estado, impedindo o uso irracional e autoritário de patrimônio ambiental pelo poder público e pelo particular.<sup>9</sup>

O ambiente como “bem de interesse público” supera a visão tradicional de apropriação individual e por isso a necessidade de limitação de condutas nocivas e que possam levar à ocorrência de dano ambiental. É possível considerar, assim, uma evolução conceitual sobre o ambiente enquanto bem essencial “ganhando relevo jurídico autônomo a proteção da natureza enquanto portadora de um valor próprio, independente da sua utilização para gozo e fruição humanas”<sup>10</sup>

O ambiente é caracterizado, segundo Herman Benjamin como um “macrobem”, visto como “[...] entidade, onde se destacam vários bens materiais em que se firma, ganhando proeminência na sua identificação, muito mais o valor relativo à composição, característica ou utilidade da coisa do que a própria coisa”<sup>11</sup>.

E, por assim ser considerado, as questões que o envolve exigem, sempre, uma análise inter e transdisciplinar seja no campo da pesquisa como no do pragmatismo.

A adoção de toda e qualquer medida que tenha como objetivo a proteção, a preservação e o impedimento de danos ambientais evitam os riscos ambientais, promovem a responsabilidade pela manutenção das boas condições de biodiversidade, qualidade de vida, saúde e a sustentabilidade do Planeta.

---

<sup>9</sup> LEITE, Rubens Morato. **Inovações em direito ambiental**, p. 21.

<sup>10</sup> PUREZA, José Manuel. **O Estatuto do ambiente na encruzilhada de três rupturas**. Oficina do CES. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, nº 102, dez, 1997, p.23.

<sup>11</sup> BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e. *Função Ambiental*. In: BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e (coord.). **Dano Ambiental: Prevenção, Reparação e Repressão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 75.

### 1.3 A EXPANSÃO DA OCUPAÇÃO HUMANA E A DEGRADAÇÃO AMBIENTAL

O Direito Ambiental começou a se corporificar como ramo autônomo do Direito a partir 1ª Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente, realizada na Suécia em 1972, ocasião em que foi aprovada a Declaração Universal do Meio Ambiente que enfatizava a necessidade da preservação dos recursos naturais para uma melhor qualidade de vida para as gerações futuras.

O Brasil, inspirado nesse documento editou a Lei nº 6.938<sup>12</sup>, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente representando, assim, o marco legal de autonomia do Direito Ambiental.

A partir de então outras normas ambientais passaram a fazer parte do sistema jurídico e a doutrina começou a dedicar-se a essa área de maneira significativa. Entretanto, os profissionais do Direito não acompanharam a contento a evolução do Direito Ambiental, porquanto, as ações pró-ambientalistas representavam apenas manifestações ideológicas dos denominados ecologistas.

Atualmente, o Direito Ambiental faz parte das matrizes curriculares dos cursos jurídicos e sob outras denominações também a de outras ciências.

A preocupação com a qualidade do ambiente, em nome de uma melhor qualidade de vida e de saúde, faz parte das agendas governamentais, das ações educacionais, da mídia, ultrapassando a letra da lei para integrar a cultura e a conduta dos indivíduos.

A demanda cada vez maior, nesse sentido, tem exigido do Estado e da Sociedade<sup>13</sup> melhor preparação para lidar com o tema.

A propedêutica ecológica, nesse sentido, consiste em discutir alguns temas importantes como elementos de suporte para a compreensão das questões ambientais no passado, no presente para uma melhor preparação para o futuro.

Se a Sociedade, hoje, é considerada “de risco”, como será visto mais adiante, é porque houve um passado que gerou essa condição, como há, também, um futuro, com suas perspectivas, que deve ser

---

<sup>12</sup> BRASIL, Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.

<sup>13</sup> Para efeitos da pesquisa a categoria Sociedade será referenciada em letra inicial maiúscula considerando sua condição de igualdade com o Estado no que diz respeito à responsabilidade e solidariedade na proteção ambiental.

analisado à luz da ciência considerando o diagnóstico assustador do presente.

A crise ambiental é real e o descompasso entre o modelo consumista e o outro capaz de garantir uma qualidade mínima de vida de todos os seres e que afaste a ameaça da extinção do próprio ser humano, requer a efetividade da proteção ambiental seja por meio de um forte corpo legislativo, seja pela implementação de políticas públicas e do desenvolvimento de uma consciência socioambiental. Édis Milaré explica que:

Todo o saber científico, contido nas Geociências, nas Biociências e nas Ciências Humanas, fala da fragilidade do mundo natural e da agressividade da “espécie” dominante. O Direito também conhece essa responsabilidade e essa complexa realidade, em que se joga com o porvir da *oikos* e de todos os seus moradores, ou seja da Terra e de tudo quanto nela se encontra.<sup>14</sup>

Superar o quadro que se apresenta demanda mais que leis, exige uma radical mudança de comportamento e da forma de enxergar o Planeta e de se relacionar com os elementos que o compõem. Rever o posicionamento humano como um simples e frágil elemento da natureza que se colocou na qualidade de dominador pelo poder do raciocínio que o trai ao longo do tempo porque o discernimento, talvez seu atributo mais importante, lhe faltou durante todo o percurso de sua história na relação com a natureza.

Na análise propedêutica que pauta a primeira parte desta tese, parte do contexto histórico do ser humano e sua intervenção na natureza. A questão conceitual do Direito Ambiental e meio ambiente serão tratados brevemente de forma a não deixar lacunas no estudo inicial, porém, sem muito aprofundar em razão do foco que deve norteia essa etapa do trabalho e, conseqüentemente, no desenvolvimento do raciocínio lógico posterior que se pretende realizar.

Assim, para efeitos da pesquisa o conceito de Direito Ambiental adotado será o desenvolvido por Cristiane Derani<sup>15</sup> que o compreende como “um sistema normativo que se propõe a tratar da proteção do meio ambiente, inclusive coordenando aquelas normas que protegem

<sup>14</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. A gestão ambiental em foco. 5ª ed. Reform. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 55.

<sup>15</sup> DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 2ª ed. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 79.

isoladamente recursos ambientais como a água, a fauna e a flora por meio da edição de normas gerais que dispõem sobre políticas e princípios.” A definição pode ser ampliada abrangendo não somente a letra da lei, mas, a hermenêutica relacionada a políticas e princípios em razão da autonomia que o Direito Ambiental tem dentro do sistema jurídico.

Portanto, o Direito ambiental, é um ramo da Ciência Jurídica que trata as relações jurídicas ambientais, de maneira difusa, transindividual e multidisciplinar. As relações jurídicas envolvem, por sua vez, a interação do ser humano com o ambiente, sem, no entanto, dar a essa relação a carga antropológica que no passado fez parte de suas características, razão pela qual, compreende direitos e deveres que devem ser observados pelo Estado e pelos indivíduos<sup>16</sup>.

Já a definição legal de meio ambiente é a conferida pelo inciso I, do art. 3º da Lei nº 6.938/81 como “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. Esse conceito permite verificar que o conteúdo engloba o “ambiente natural, artificial, cultural<sup>17</sup> e do trabalho, conforme observam Luciana Cardoso Pilati *et alii*<sup>18</sup>, entendendo mesmos autores que “o meio ambiente deve ser pensado como valor autônomo, como um dos polos da relação de interdependência homem-natureza, já que o homem faz parte da natureza e sem ela não teria condições materiais de sobrevivência”.

Embora a lei utilize a expressão “meio ambiente”, a doutrina diverge a respeito de sua possível redundância pelo fato das categorias “meio” e “ambiente” possuírem sentidos semelhantes. A questão, no

---

<sup>16</sup> Em capítulo próprio o assunto será abordado com mais detalhes.

<sup>17</sup> José Afonso da Silva, em nota de rodapé da obra **Direito Ambiental Constitucional**. 8ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 19-20, faz referência a uma crítica feita pela estudante Miriam Reale Montanhesi, que em trabalho escolar, arguiu se o ambiente artificial não é cultural. O autor explica que o posicionamento da estudante tem origem na “crítica de Jan Broek à distinção de Karl Sauer, entre *paisagem natural* e *paisagem cultural*, que para aquele seria descabida, pois, a paisagem natural só seria, por exemplo, no Brasil, segundo a aluna, a paisagem anterior à chegada dos primeiros grupos de aborígenes a estas terras, há cerca de 30 mil anos. Assim, ela transfere para a questão ambiental essa tese, de sorte que, a rigor, tudo fica reduzido ao cultural, desde que o meio está a serviço do Homem” [...] “cada um dos aspectos do ambiente (urbano/artificial, cultural e o natural), sob uma base comum está sujeito a regime jurídico distinto dos demais. Mas, concordo com a conclusão da aluna: “Passo importante será dado se iniciarmos por nós mesmos, em um esforço novo, pelo qual caracterizáramos o meio sob ótica integradora, ou perpetuaremos a forma compartimentalizada de sua definição, que ainda hoje se verifica””.

<sup>18</sup> PILATI, Luciana Cardoso, DANTAS, Marcelo Buzaglo. (Coord.) LEITE, José Rubens Morato. *Direito Ambiental Simplificado*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 31.

entanto, é de ordem puramente semântica, nesse sentido explica Édis Milaré:

Tanto a palavra meio quanto o vocábulo ambiente passam por conotações, quer na linguagem científica quer na vulgar. Nenhum destes termos é unívoco (detentor de um significado único), mas ambos são equívocos (mesma palavra com significados diferentes). Meio pode significar aritmeticamente, a metade de um inteiro; um dado contexto físico ou social; um recurso ou insumo para se alcançar ou produzir algo. Já ambiente pode representar um espaço geográfico ou social, físico ou psicológico, natural ou artificial. Não chega, pois, a ser redundante a expressão meio ambiente, embora no sentido vulgar a palavra identifique o lugar, o sítio, o recinto, o espaço que envolve os seres vivos e as coisas. De qualquer forma, trata-se de expressão consagrada na língua portuguesa, pacificamente usada pela doutrina, lei e jurisprudência de nosso país, que, amiúde, falam em meio ambiente, em vez de ambiente apenas.<sup>19</sup>

Esse é o entendimento também de José Afonso da Silva<sup>20</sup> quando diz que “o *ambiente* integra-se, realmente, de um conjunto de elementos naturais e culturais, cuja interação constitui e condiciona o *meio* em que se vive. Daí a expressão “meio ambiente” se manifesta mais rica em sentido (como conexão de valores) do que a simples palavra “ambiente”, como ocorre, por exemplo, na Itália e em Portugal<sup>21</sup>.

A interpretação textual necessita do aparato conceitual e do estabelecimento de um acordo semântico para a compreensão de seu sentido em um determinado contexto. Vencida essa breve inserção passa-se a análise dos elementos estruturais da pesquisa.

O meio ambiente como a integração de sentidos de espaço, valor e elementos naturais, culturais e artificiais merece tutela especial pela importância que representa, portanto, a análise do aspecto protetivo prescinde de uma visão genérica da degradação provocada pelo ser

---

<sup>19</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**, p. 110.

<sup>20</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 8ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 18.

<sup>21</sup> FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito administrativo e meio ambiente**. 3ª ed. Curitiba: Juruá, 2001, p. 17.

humano e as consequências advindas dessa intervenção como se verá nos itens que se segue.

### **1.3.1 Abordagem histórica da ocupação humana e sua interferência no ambiente**

A degradação ambiental pela expansão da ocupação humana ainda não ocupa espaço prioritário no rol das preocupações da humanidade, seja no sentido individual, coletivo ou estatal. No entanto, não se pode deixar de admitir que isso em muito já evoluiu e que, paulatinamente, toma proporções consideráveis pelas consequências nefastas já percebidas e divulgadas pelas ciências.

O processo civilizatório colocou o ser humano diante do sério dilema entre crescer lentamente e em harmonia com a natureza, como “ser” integrante dela ou progredir rapidamente para obtenção de bens e serviços que pudessem satisfazer seus desejos materiais na conquista do eterno “ter”, como elemento dominante sobre tudo e todos.

Sem deixar de reconhecer conquistas tecnológicas importantes nas diversas áreas das ciências, como a medicina, a engenharia, a biologia, que forneceram e fornecem soluções para problemas que auxiliam na manutenção da vida e da saúde, pela cura de doenças, pela descoberta de substâncias, invenção de equipamentos, não se pode olvidar que com elas também vieram problemas ambientais significativos.

A ação predatória com a destruição de recursos naturais, a produção excessiva de resíduos, a irreversibilidade de prejuízos ambientais já em estado avançado de destruição, a deflagração de catástrofes pela intervenção humana direta, além das naturais, como resultado indireto de sua ação, são produtos das escolhas humanas irracionais.

Se por um lado houve a escolha de caminhos incorretos em nome do progresso pelo crescimento econômico e pelo raciocínio de que a melhor forma de crescer é pelo consumo, por outro, há uma busca pela compensação do tempo perdido no sentido de se tentar reverter os maléficos efeitos da intervenção depredatória. O que vale dizer que a humanidade está experimentando do seu próprio veneno, como expressa a cultura popular. Isso também demonstra que a degradação ambiental resulta de todo processo de dominação e acompanha a trajetória humana.



De certa forma e guardando as devidas proporções é possível verificar, ao longo da história, algumas manifestações que podem ser traduzidas como preocupações ambientais. A constatação de que os recursos naturais são finitos é recente, mas, durante a expansão industrial, período mais crítico em relação ao uso exacerbado desses recursos, já havia uma percepção conflituosa entre o crescimento econômico/consumo e o meio ambiente. No século XVIII no Brasil, algumas manifestações importantes foram concretizadas, conforme mostra texto extraído da página eletrônica da Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável:

A posição de José Bonifácio de Andrada e Silva, patriarca da independência, é emblemática na denúncia da caça à baleia Franca no litoral brasileiro. Ele publica, pela Academia Real das Ciências de Lisboa, em 1779, um relatório apontando a crueldade e a destruição daquela espécie. Joaquim Nabuco, Euclides da Cunha, Manoel de Araújo Porto Alegre também não ignoravam a questão ambiental. Outros importantes pensadores brasileiros, mas de menor divulgação, como: Alexandre Rodrigues Ferreira (1756-1815), na Amazônia; Manoel Arruda da Câmara (1752-1811), em Pernambuco; Baltazar da Silva Lisboa (1761-1849); Manuel Ferreira da Câmara Bittencourt e Sá (1761-1835), na Bahia e José Gregório de Morais Navarro e José Vieira Couto (1752-1827), em Minas Gerais. Além destes pensadores, fazendeiros, juizes, senadores e jornalista deixaram registradas suas preocupações com o que hoje denominamos esgotamento ambiental e conseqüentemente, a sustentabilidade.<sup>22</sup>

As manifestações referenciadas serviram como passos iniciais para uma abertura de discussão sobre os problemas ambientais que foram, pouco a pouco, tomando dimensões que importaram no desenvolvimento do Direito Ambiental como se encontra hoje e suas tendências expansionistas futuras.

---

<sup>22</sup> **Escala Histórica do Desenvolvimento Sustentável.** Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em <[http://www.fbds.org.br/rubrique.php3?id\\_rubrique=28](http://www.fbds.org.br/rubrique.php3?id_rubrique=28)>. Acesso em 18 de fevereiro de 2012.

No passado, o ser humano, sem se dar conta de que o Planeta tem um limite territorial e de suporte de seus ecossistemas, cujos elementos bióticos (com vida) e abióticos (sem vida), devem interagir harmoniosamente para a manutenção de suas necessidades, acabou por causar o desequilíbrio responsável pelas constatações catastróficas na atualidade.

Vários são os fatores que levam ao esgotamento das condições da Terra, ou seja, a intervenção humana com suas características de produção e consumo exagerados, as mudanças climáticas, que tem origem, também, na ação do ser humano sobre a natureza como as alterações na camada de ozônio pela emissão de gases e outras substâncias, além, do crescimento populacional que aliados a tantos outros elementos também interfere na análise da escassez dos recursos naturais e outros problemas ambientais.

O aumento populacional como fato isolado talvez não seja o pior dos elementos de prejuízo ambiental, todavia, com ele se verifica o desencadeamento de acontecimentos que atingem diretamente a natureza, pois, a expansão humana depende não somente de alimentação, mas, de condições de moradia, de saúde e outros fatores considerados básicos para a vida em sociedade.

Esse crescimento demográfico mundial ocorreu de forma desorganizada às margens de rios, lagos e nas encostas sem qualquer planejamento e muitas ocorrências como alagamentos, deslizamentos tem origem na instalação populacional irregular. Além disso, há outra análise importante a ser feita, pois, algumas regiões do Planeta estão em plena alteração de suas características como o aumento do nível do mar que provoca o deslocamento das pessoas das zonas costeiras ou as secas causadas pelo aquecimento que inviabilizam a produção agrícola e que também provocam grandes deslocamentos humanos para regiões dentro e fora do país de origem, os denominados "refugiados ambientais". Em publicação sobre o assunto, realizada pela autora da presente pesquisa, foi enfatizado que:

O tema não tem sido discutido com a atenção que merece pela dimensão socioambiental que tem nos encontros mundiais que tratam de mudanças climáticas. Além dos fatores ambientais que deflagram o êxodo desse novo grupo social há ainda que se considerar outros impactos gerados pela ocupação repentina de grande número de pessoas em determinados lugares, geralmente, locais sem infraestrutura suficiente para o

contingente recém chegado o que provoca o aparecimento de favelas e até mesmo desmatamento para utilização da madeira e da área para abrigar esses refugiados, o que pode ocorrer em locais também propícios a desastres ambientais como as encostas dos morros<sup>23</sup>.

Como as previsões em relação às alterações climáticas não são favoráveis para os próximos anos a situação tende a agravar-se o que exige do mundo uma atenção especial para a situação de risco a que são expostos as pessoas resguardando a dignidade e os direitos humanos.

As cidades estão impermeabilizadas e crescem “para cima” em razão de seu limite territorial. A condição humana, a ser observada não somente quanto aos direitos humanos, mas, também quanto à intervenção do ser humano no ambiente é o primeiro passo na macro análise que envolve o tema. Hanna Arendt<sup>24</sup> diz que há três condições humanas básicas “mediante as quais a vida foi dada ao homem na Terra” que perfazem o que a autora denomina de *vita activa*: labor, trabalho e ação. A condição humana do labor é a “própria vida”, a do trabalho é a “mundanidade” no sentido de produção de um mundo artificial destinado a sobrevivência por meio de uma “sujeição à necessidade”<sup>25</sup> e a da ação é a “pluralidade” na perspectiva de que “homens e não o Homem, vivem na Terra e habitam o mundo”<sup>26</sup>. A autora explana sobre as formas de condicionantes que o ser humano desenvolve ao longo de sua história, abordando as questões científicas que o levaram para além dos limites terrestres ao explorar o universo ou ao desenvolver a vida artificialmente por meio de proveta referindo-se à inseminação artificial, demonstrando a tendência humana em trocar as coisas que estão de forma natural à sua disposição por algo produzido por ele próprio. Nesse contexto, ela explica no prólogo de sua obra que:

---

<sup>23</sup> Sobre o assunto ver: ALVES, Elizete Lanzoni. Responsabilidade sociambiental, pluralismo e ética da alteridade como fatores de concretização da democracia na análise da situação de risco dos refugiados ambientais. In: VENERIO, Carlos M. S. e SOUZA, Ismael. F. (orgs.) **Democracia, pluralismo e pensamento crítico**: homenagem ao professor Antonio Carlos Wolkmer. Criciúma: Editora UNESC, 2012.

<sup>24</sup> ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Trad. Roberto Raposo. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005, p. 15.

<sup>25</sup> Hanna Arendt, ao refletir sobre a troca que o ser humano faz entre as coisas cedidas a ele naturalmente por outras produzidas artificialmente afirma que “não razão para duvidar de que sejamos capazes de realizar essa troca, tal com não há motivo para duvidar de nossa atual capacidade de destruir toda a vida orgânica na Terra”. Idem, p. 10-11.

<sup>26</sup> Idem, p. 15.

[...] a Terra é a própria quintessência da condição humana e, ao que sabemos, sua natureza pode ser singular no universo, a única capaz de oferecer aos seres humanos um habitat no qual eles podem mover-se e respirar sem esforço nem artifício. O mundo – artifício humano – separa a existência do homem de todo ambiente meramente animal, mas, a vida, sem si, permanece fora desse mundo artificial, e através da vida o homem permanece ligado a todos os outros organismos vivos.<sup>27</sup>

As barreiras econômicas, políticas e sociais representam desafios a serem enfrentados, mas, talvez, o maior de todos seja o desenvolvimento da consciência da Sociedade em relação aos problemas ambientais sob a ótica de sua própria responsabilidade diária. Aquela do cotidiano, das contribuições diuturnas que efetivamente são comportamentais, enfim, colocar em prática os 5 R's da sustentabilidade: reduzir, reutilizar, reciclar, reeducar e recusar produtos ecologicamente não recomendados. São ações simples, mas, que a complexidade da sociedade capitalista faz parecer difícil, tornando-se paradoxal a ideia de que ações para a melhoria das condições do ambiente e de vida no Planeta sofra resistências de várias ordens.

Portanto, a perspectiva ambiental parte da forma como se vê o mundo e a permanente conexão de seus diferentes elementos na dinâmica de manutenção da vida. A intensidade da intervenção humana na natureza para satisfação de suas necessidades e desejos de consumo produz uma resposta em forma de tensões em relação à utilização de recursos e ocupação de espaços.

### **1.3.2 Sociedade e meio ambiente frente ao paradigma científico**

Atualmente há um grande movimento social, político e científico que busca demonstrar o reflexo das atividades humanas sobre o processo de degradação ambiental.

O conhecimento sobre o grau e fatores de deterioração dos ecossistemas, a irreversibilidade da reposição de recursos naturais, as mudanças climáticas, e demais problemas e impactos ambientais ocorrentes é resultado do trabalho da comunidade científica nas mais diversas áreas.

---

<sup>27</sup> ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Trad. Roberto Raposo. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005, p. 10.

A publicidade sobre o agravamento da delicada situação ambiental fez com que as comunidades internacionais e nacionais iniciassem um trabalho de conscientização sobre o assunto e a responsabilidade da comunidade científica, nesse contexto, é inegável, pois, seu desempenho não representa apenas uma colaboração, mas, um fator imprescindível para que o conhecimento e as informações cheguem com fidedignidade à Sociedade.

No cenário atual a ciência se destaca pelo avanço cibernético e pela capacidade cognitiva e instrumental de informar, comprovar e monitorar. Assim, a ciência produz mecanismos e ferramentas importantes e hábeis para operacionalização de ações de governo e demais organizações no sentido de criar mecanismos de controle da utilização de recursos e proteção ambiental. Desde a formulação de conceitos, pesquisas, prospecções e instrumentos tecnológicos voltados a essa finalidade.

Inúmeras são as ferramentas tecnológicas disponíveis das quais destacam-se exemplificadamente :

- a) satélites que podem ser utilizados para monitoramento de áreas desmatadas, degradadas ou que sofram qualquer outra forma de agressão;
- b) equipamentos que avaliam as condições do ar, do solo e da água;
- c) instrumentos de monitoramento da atmosfera, subsolo e águas profundas;
- d) redes sociais que permitem troca de informações, denúncias de atos contra o meio ambiente e atos em defesa do meio ambiente;
- e) páginas eletrônicas institucionais que permitem a interação com o público para obtenção de informações sobre questões ambientais;
- f) “desenvolvimento de tecnologias renováveis (energia solar, turbinas eólicas, etc.)”<sup>28</sup>
- g) criação de bancos genéticos para perpetuação de algumas espécies bióticas.

É importante lembrar que a ciência sempre esteve a serviço da humanidade sob a justificativa de melhoria da qualidade de vida (biotecnologia e medicina), da comunicação e informações (telecomunicação), como facilitadores do cotidiano (informatização, robótica, mecatrônica) dentre outros. Porém, a ciência pode ser

---

<sup>28</sup> GRAY, John. **Tecnología, progreso y el impacto humano sobre la Tierra**. Buenos Aires: katz Editores, 2008, p. 29

direcionada às boas ou más ações. Cabe ao ser humano o discernimento de sua utilização, pois, como afirma Jonh Gray:

[...] Certamente existem coisas que a tecnologia não pode fazer: a tecnologia não pode reparar os sistemas biológicos danificados. Se um sistema biológico (como por exemplo, um bosque), se uma ecosfera (como no caso do Amazonas está sendo destruída, embora possa dizer com grande alegria que ainda não tenha sido completamente) está sendo destruída ou seriamente danificada, falta-nos tecnologias que a façam reviver<sup>29 30</sup>.

Ainda, de acordo com o pensamento do mesmo autor, são muitas as coisas que a tecnologia não pode fazer, como por exemplo, tornar os seres humanos imortais. O que se busca demonstrar, nesse contexto, é que a ciência tem seus limites e suas possibilidades.

O pensamento científico “verde” é a chave para uma proteção ambiental mais concreta porque dos estudos científicos podem originar as leis, as políticas ambientais, a mudança do comportamento social.

Assim, além de todo o aparato tecnológico as pesquisas científicas que são desenvolvidas nas universidades e instituições criadas para essa finalidade colocam à disposição da Sociedade conhecimentos por meio dos quais é possível balizar as ações em defesa do ambiente.

Se a humanidade não dispusesse do conhecimento científico, talvez, não seria capaz de constatar com tanta exatidão a dimensão de sua interferência no ambiente nem as prever o resultado futuro. Em artigo disponível em arquivo digital, Werner Zulauf<sup>31</sup> afirma:

Existem condições tecnológicas e uma razoável consciência coletiva da necessidade de aplicação dessas técnicas, mediante planos, programas e projetos para desviar o *caminho da humanidade*

<sup>29</sup> GRAY, John. **Tecnología, progreso y el impacto humano sobre la Tierra**. Buenos Aires: Katz Editores, 2008, p. 30.

<sup>30</sup> Texto original: “Es cierto que hay cosas que la tecnología no puede hacer: la tecnología no puede reparar los sistemas biológicos dañados. Si un sistema biológico (como, por ejemplo, un bosque), si una ecosfera (como en el caso de la Amazonia, que está siendo destruida, aunque puedo asegurar con gran alegría que aún no lo ha sido por completo) está siendo destruida o dañada gravemente, carecemos realmente de tecnologías que la hagan revivir.”

<sup>31</sup> ZULAUF, Werner E. O meio ambiente e o futuro. **Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo**. Vol. 14, nº 39, maio/agosto. São Paulo: Scielo, 2000. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142000000200009&script=sci\\_artext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142000000200009&script=sci_artext)>. Acesso em fevereiro de 2012.

da rota de colisão com o entulho gerado pela irresponsabilidade coletiva de raízes históricas e culturais dessa mesma humanidade.

A tecnologia, a ciência e a inovação são formas de medir o desenvolvimento de uma nação, portanto, necessário se faz a colaboração entre a coletividade, as universidades, os governos e as organizações privadas no sentido de investir em ações efetivas para evitar um colapso no meio ambiente como passo subsequente à crise que ora se encontra instalada. Talvez, a maior frustração dos estudiosos e pesquisadores seja verificar que poucas são as políticas públicas planejadas de forma a corrigir ou evitar os danos ambientais.

Quanto maior o grau de consciência e mudanças comportamentais, menor será o impacto, principalmente sobre a vida humana, diante das catástrofes e prejuízos ambientais anunciados e não evitados.

### **1.3.3 Características e peculiaridades da Sociedade de Risco e o Estado de Direito Socioambiental**

Desde o final da última década do século passado (XX), a questão do risco tem ocupado lugar de destaque em estudos e pesquisas na Teoria Social e, pela sua relação direta com as questões da natureza, também no Direito Ambiental.

Neste contexto, Anthony Giddens e Ulrich Beck, sociólogos europeus, têm incentivado incisivamente os debates sobre o risco, sua concepção e consequências, no âmbito da conectividade com os problemas enfrentados a partir dos complexos “dilemas da modernidade”<sup>32</sup> como os “efeitos da degradação do ambiente nas sociedades modernas, e as condições sob as quais as forças políticas podem ser mobilizadas com êxito contra a degradação do ambiente”<sup>33</sup>

A presente tese, que analisa a dimensão do Poder Público frente ao seu dever de prestar contas à Sociedade sobre as áreas contaminadas a partir de sua averbação no registro imobiliário, considerando a atual contingência de uma sociedade de risco e o direito à informação, tem como suporte a Teoria do Risco de Ulrich Beck, complementada com as ideias de Anthony Giddens e Jürgen Habermas em razão da necessidade de uma gestão dos riscos mais dinâmica, científica e social.

---

<sup>32</sup> GOLDBLAT, David. **Teoria Social e Ambiente**, p. 16.

<sup>33</sup> Idem, p. 17.

A polêmica questão da imprevisibilidade dos efeitos causados pelo desenvolvimento tecnológico e pelo uso indiscriminado de recursos naturais desafia a dialética buscando não somente na análise econômica que fundamenta as principais decisões estatais em face da globalização, mas na edificação de um paradigma emancipatório social no sentido da construção de uma racionalidade ambiental que vê no risco posto um dos principais desafios a serem vencidos.

A Teoria do Risco permeia as questões que envolvem os riscos como elemento “inseparável das idéias de probabilidade e de incerteza. [...] o risco implica a existência de uma sociedade que tenta desligar-se do passado – na realidade, a primeira característica da civilização da era moderna”<sup>34</sup>, conforme explica Anthony Giddens explica:

Viver em uma sociedade global significa a necessidade de enfrentar uma série de novos factores de risco. Em muitas situações teremos de ser mais atrevidos do que cautelosos no apoio que dispensamos à inovação científica ou a outros tipos de mudança. Ao cabo e ao resto, uma das raízes da palavra «risco», no português original, levou à criação de outra palavra que também significa «ousar».<sup>35</sup>

Com o surgimento da revolução industrial na Inglaterra por volta do final do século XVIII, a Sociedade passou a adaptar-se à realidade de produção e consumo<sup>36</sup>, a uma nova concepção de organização de trabalho e à lógica do capital, onde a obtenção do lucro era o principal objetivo. Com a ascensão do capitalismo e a instalação da era

---

<sup>34</sup> GIDDENS, Antony. **O mundo na era da globalização**. Trad. Saul Barata. Lisboa: Editorial Presença, 2000, p. 32-33

<sup>35</sup> Idem, p. 43.

<sup>36</sup> A lógica consumerista tem relação direta com a questão ambiental tanto pelo aspecto da utilização de recursos naturais para a produção de bens de consumo, mas, também pela visão da durabilidade. A durabilidade como valor agregado cede lugar ao baixo custo de produção sem considerar no cálculo final as subcondições humanas que muitas vezes são submetidos os trabalhadores. É uma lógica inversa que ignora as questões socioambientais como valor a ser contabilizado no compromisso e na responsabilidade de se deixar para as futuras gerações não somente recursos naturais, mas, a cultura para a perpetuação da consciência ambiental. Zygmunt Bauman, diz que a sociedade de consumo se fundamenta no excesso e na extravagância o que acarreta, por consequência, o desperdício, além de alimentar uma satisfação momentânea, marcada pela pressão das indústrias que sempre produzem produtos novos objetivando substituir os antigos e fomentar o incessante consumo. Sobre o assunto ver: BAUMAN, Zygmunt. **Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadorias**. RJ: Jorge Zahar, 2008.



“taylorista”<sup>37</sup> radicais mudanças aconteceram e de forma vertiginosa o que marcou, definitivamente, a intervenção humana na natureza e se vislumbrou o início de uma era de devastação e degradação ambiental jamais vista na história do ser humano e tudo em nome do progresso econômico.

A industrialização trouxe como consequência, além de inúmeros prejuízos ambientais, uma nuvem de dúvida a pairar sobre a humanidade que diz respeito ao seu futuro. Se por um lado o objetivo do crescimento econômico foi atingido por algumas nações, por outro, os riscos dele decorrente também passaram a fazer parte dos prognósticos nebulosos a longo prazo.

Os riscos globais produzidos pela sociedade industrial deram as condições necessárias para o aparecimento de uma “Sociedade de Risco”<sup>38</sup>, como mostra Ulrich Beck, e que se tornou paradigmática no século XX frente ao grau de incerteza e imprevisibilidade dos resultados por ela gerados e que passaram a ser incontroláveis pela ausência de mecanismos ou indicadores para avaliar a extensão de seus efeitos.

A incerteza e imprevisibilidade dos efeitos dos riscos funcionam com duplice sentido diante do poder decisório. O primeiro sentido diz respeito à decisão de cessar a ação, não realizar, limitar a ação, diante da possibilidade da ocorrência de um resultado lesivo ao ser humano ou à natureza. O segundo sentido, o que efetivamente ocorre, é que diante da incerteza do resultado lesivo há a continuidade da ação. Diante da incidência muito maior de decisões tomadas por não se conhecer os riscos, mas, apostando em um resultado menos lesivo ou nem mesmo apostando em nada, ou seja, ignorando-se qualquer possibilidade de prejuízo à vida e à natureza, é que se chegou à Sociedade de Risco.

O risco, embora sempre presente na história da humanidade, não pode ser visto somente sob o aspecto de perigo, mas, também sob o aspecto de ousadia. Foi pela ousadia, embora eivada de riscos, que o desenvolvimento em um sentido geral ocorreu. Essa afirmativa não considera, propositadamente, as questões específicas ambientais, apenas, visa demonstrar o quanto risco acompanha a trajetória humana.

O que Ulrich Beck destaca, acompanhado de outros autores como Anthony Giddens, Jürgen Habermas e Zygmunt Baumann, é a questão

---

<sup>37</sup> Termo empregado para designar o período histórico de crescimento industrial em que Frederick Winslow Taylor desenvolveu método de produção industrial com o objetivo de ampliar a produção e, conseqüentemente, o lucro. Sobre o assunto sugere-se leitura: RAGO, Luiza Margareth. MOREIRA, Eduardo F. P.. **O que é taylorismo?** São Paulo: Brasiliense, 1984.

<sup>38</sup> BECK, Ulrich. **Risk society**. Towards a new modernity. Londres: Sage Publications, 1992.

do controle do risco a partir da ideia dos prejuízos ambientais advindos da intervenção humana, ou seja, os riscos atribuídos à Sociedade atual, aqueles que possuem sua gênese na ação humana sobre o ambiente por meio de suas atividades econômicas, industriais, tecnológicas e que levam ao domínio da incerteza produzindo uma insegurança generalizada pela ausência de mecanismos de controle ou previsão desses riscos em uma escala globalizada em que passam a ser “invisíveis” pelos reflexos desconhecidos que possam vir a ter.

Na concepção do autor alemão a incapacidade de controle e determinação dos riscos exige da Sociedade atual uma redefinição comportamental em relação à produção de bens de consumo, ao *quantum* de resíduos gerados e à forma de consumir que de forma concreta causam sérios danos ambientais e não permitem um grau elevado de previsibilidade com margem suficientemente segura sobre os efeitos que passam a ser ocultos.

Ao abordar as questões que envolvem o risco, considera em seu aspecto conceitual elementos como riscos ambientais ou ecológicos, econômicos, tecnológicos, aliados, ainda, ao conceito de globalização e as transformações econômicas e sociais por ela causados. Analisando a obra de Beck, David Goldblatt destaca que:

[...] tem uma particular importância para qualquer pessoa interessada na resposta da teoria social à degradação do ambiente e à política de ambiente. O aspecto característico de sua obra consiste em localizar as origens da degradação do ambiente precisamente no centro de uma teoria da sociedade moderna, em vez de considerá-la um elemento periférico ou uma reflexão teórica posterior.<sup>39</sup>

A visão do risco sob uma ótica política e econômica já foi vencida não somente pela transversalidade, mas, principalmente porque outros fatores devem ser considerados quando se trata de danos ao meio ambiente. Ainda na lição de David Goldblatt, busca-se a força argumentativa para isso quando ele diz:

Há também outros tipos de conhecimento que têm impacto no ambiente, por exemplo, o modo como a epidemiologia da doença foi interpretada. É preciso saber que a cólera se desenvolve na água para a doença ser uma questão a ter em conta no

---

<sup>39</sup> GOLDBLATT, David. **Teoria Social e Ambiente**. Lisboa: Instituto Piaget, 1996, p. 228.

abastecimento, ou não, de água. O facto de, apesar de existir esse conhecimento, a rede de abastecimento de água não ser constituída de imediato, atesta a importância do poder diferencial dos vários interesses envolvidos na política do ambiente.<sup>40</sup>

Os aspectos económicos que sempre balizaram as decisões políticas e, por consequência, afetaram o ambiente, hoje são parâmetros que, ao lado de outros, são considerados, ou pelo menos deveriam ser, para a tomada de decisões.

Os riscos ambientais estão por toda parte e não refletem sua nocividade local, mas, global transpondo fronteiras e o próprio tempo, pois, há situações como o acidente na usina nuclear de Chernobyl ocorrido em 1986, o vazamento de óleo no Alasca em 1989 e o vazamento de gás tóxico em Bhopal, na Índia, em 1984 em que é possível visualizar consequências até os dias de hoje de forma a demonstrar o nível elevado de risco que perpassa tempo e espaço ao qual são agregados outros riscos sejam ambientais, de saúde e de vida.

O risco é produto das atividades sociais em geral, cada qual com suas peculiaridades de época e voltados ao desenvolvimento de cada momento histórico.

No período pré-industrial os riscos diziam respeito às doenças, pragas e até mesmo aos desastres naturais que eram considerados fatalidades sem que a relação com a intervenção humana na natureza fosse cogitada como uma das possíveis causas.

Com o desenvolver da sociedade, em todos os aspectos, os riscos passaram a ter conotações diferenciadas e com o *start* do período industrial, um novo modelo económico foi legitimado em nome do progresso e do desenvolvimento, mesmo produzindo reais prejuízos à natureza com a degradação crescente e imprevisibilidade de sua reversão. Conforme explica Ulrich Beck:

A oposição entre natureza e sociedade é uma construção do século XIX, que serve ao duplo propósito de controlar e ignorar a natureza. A natureza *foi* subjugada e explorada no final do século XX e, assim, transformada de fenómeno externo em *interno*, de fenómeno predeterminado em *fabricado*. Ao longo de sua transformação tecnológico-industrial e de sua comercialização

---

<sup>40</sup> GOLDBLATT, David. **Teoria Social e Ambiente**. Lisboa: Instituto Piaget, 1996, p. 106.

global, a natureza foi absorvida pelo sistema industrial.<sup>41</sup>

A relação entre o crescimento econômico, baseado na ideologia consumista, e o bem estar social foi, paradoxalmente, sendo aceita pela Sociedade sem perceber que o preço do progresso era a destruição dos elementos essenciais para sua própria sobrevivência.

Essa passagem do período pré-industrial para o industrial marcou a chamada Modernidade e com ela vieram também novas formas de riscos cuja fuga do controle e as incertezas formaram o perfil da Sociedade de Risco.

Ulrich Beck lança a ideia da modernidade dividida em duas etapas: a primeira modernidade, tendo como principais traços a industrialização e a exploração dos recursos naturais e a segunda modernidade, caracterizada pela reflexão sobre os aspectos residuais da primeira modernidade em relação aos riscos e incertezas por ela gerados, bem como a crise ambiental, econômica, o processo de globalização, a individualização, o desemprego, dentre outros problemas desafiadores para o futuro. Essa segunda modernidade ainda pode ser caracterizada pela cientificidade, pelo conhecimento.

Vários autores tratam do assunto sob denominações diferenciadas, guardando, no entanto, pontos de semelhança e conectividade de seus elementos constitutivos. Enquanto Ulrich Beck chama de Modernidade Reflexiva (ou Segunda Modernidade), Anthony Giddens chama de Modernidade Tardia ou (Alta Modernidade), já Zigmunt Bauman denomina de Modernidade Líquida.

Esse período de intensas mudanças socioambientais motivadas por fatores econômicos, políticos e administrativos, afirma Ulrich Beck que se trata de uma “modernidade reflexiva”<sup>42</sup>, motivada pela sua própria expansão e domínio das técnicas. Sobre o assunto, o autor alemão expõe:

O problema da modernização torna-se “reflexivo”, convertendo-se a si mesmo em tema e problema. Às questões do desenvolvimento e do emprego de tecnologias (no âmbito da natureza, da sociedade e da personalidade) sobrepõem-se questões do “manejo” político e científico –

---

<sup>41</sup> BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. Tradução Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010, p. 9.

<sup>42</sup> BECK, Ulrich. *et alii*. **Modernização Reflexiva** – Política, tradição e estética na ordem social moderna. São Paulo: Unesp, 1997

administração, descoberta, integração, prevenção, acobertamento dos riscos de tecnologia efetiva ou potencialmente empregáveis tendo em vista horizontes de relevância a serem especificamente definidos.<sup>43</sup>

A Modernidade Reflexiva se abre para um capitalismo voltado à tecnologia, à informação, ao conhecimento numa perspectiva da dromológica, conforme se refere Paul Virilio<sup>44</sup>, ao falar velocidade como um equivalente de riqueza, como um valor. É a sociedade mundializada ou globalizada em que o tempo e o espaço adquirem novos contornos exigindo uma reestruturação social mais fluída<sup>45</sup>.

É também nessa Segunda Modernidade, tem surgem o risco como elemento que exige especial atenção (segurança, certeza e tolerabilidade) está a análise das transformações relacionadas ao mundo do trabalho, à família, à política, abrangendo a racionalização tecnológica, as alterações de estilo de vida das pessoas, da estrutura de dominação política (poder e participação), onde há um paradoxo entre a produção de riqueza e o reconhecimento dos riscos. Na ótica de Ulrich Beck, na sociedade industrial a “carência material” era uma necessidade a ser suprida para evitar as diferenças sociais, já na sociedade de risco, a “capacidade de antecipar perigos, de suportá-los, de lidar com eles em termos biográficos e políticos”<sup>46</sup> é decisiva, pois, os riscos são acompanhados de incertezas que somente podem ser minimizadas pelo seu reconhecimento pela ciência, como condição para que sejam entendidos como existentes, porque sem isso não há como preveni-los.

A crítica que se faz, todavia, é que o rumo tomado pela “Sociedade de Risco” não garante que a ciência tenha o controle desses riscos como um padrão de segurança, isso ocorre porque o próprio desenvolvimento científico sofre fortes influências do poder econômico e estatal, que por sua vez controlam técnicas e normas que acabam colocando em situação de fragilidade a neutralidade da ciência em relação às informações fidedignas a respeito dos riscos.

Dessa forma a invisibilidade de efeitos dos riscos de que fala Ulrich Beck tem na dualidade a sua origem:

---

<sup>43</sup> BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**, p. 24.

<sup>44</sup> VIRILIO, Paul. **Velocidade e Política**. São Paulo: Estação Liberdade, 1996.

<sup>45</sup> O termo fluidez é característica da chamada Modernidade Líquida a qual se refere Zigmunt Bauman. Sobre o assunto ver: BAUMAN, Zygmunt. **O mal-estar da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998.

<sup>46</sup> Idem, p. 93 (texto em itálico no original).

a) pelo desconhecimento da ciência ante a incapacidade de alcance das técnicas;

b) pelo encobertamento dos verdadeiros resultados científicos em relação aos riscos que podem ser gerados.

Questões como a biotecnologia, a nanotecnologia, telecomunicações, desencadeiam controvérsias políticas e jurídicas pela incerteza dos riscos que possuem.

O que se percebe é que a ciência não é capaz de garantir a segurança necessária pela ineficácia das instituições políticas e jurídicas que têm uma atuação apenas simbólica e não efetiva no controle dos riscos levando ao que Ulrich Beck denomina de “irresponsabilidade organizada”<sup>47</sup> pela invisibilidade dos verdadeiros efeitos dos riscos ambientais, além da ausência de políticas públicas e de uma democracia mais participativa que gera o agravamento da crise ambiental. Anthony Giddens, assim se manifesta:

Tais riscos são o resultado de turbulentos processos de globalização e nem mesmo meio século atrás a humanidade chegou a sofrer o mesmo tipo de ameaça. Esses riscos fazem parte do lado escuro da modernidade e eles, ou fatores de riscos de risco comparáveis, estarão presentes enquanto durar a modernidade, enquanto a rapidez da mudança social e tecnológica continuar a produzir consequências não previstas.<sup>48</sup>

O sociólogo inglês, diz que a modernidade “refere-se a estilo, costume de vida ou organização social que emergiram na Europa a partir do século XVII e que posteriormente se tornaram mais ou menos mundiais em sua influência”<sup>49</sup>. Para ele, a desorientação é fator marcante e que é deflagrada pela transformação das concepções das pessoas sobre questões como perigo, risco, segurança e confiança.

A modernidade pode-se dizer, rompe o referencial protetor da pequena comunidade e da tradição, substituindo-as por organizações muito maiores e impessoais. O indivíduo se sente privado e só num mundo em que lhe falta o apoio psicológico e o

---

<sup>47</sup> BECK, Ulrich. **Risk society**, 1992.

<sup>48</sup> GIDDENS, Anthony. **Modernidade e Identidade**. Tradução Plínio Dentzen. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002, p. 115.

<sup>49</sup> GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: UNESP, 1991, p. 11.

sentido de segurança oferecidos em ambientes mais tradicionais.<sup>50</sup>

Boaventura de Souza Santos<sup>51</sup> diz que todas as transformações que estão a ocorrer no campo da função do direito demonstram a transição para um novo paradigma sociocultural a que ele denomina de pós-modernidade<sup>52</sup>, que atribuem às novas tendências científicas contemporâneas um de seus maiores alvos de críticas em face de sua lógica de desenvolvimento. Ulrich Beck afirma que

[...] o “acúmulo do poder do “progresso” tecnológico-econômico é cada vez mais ofuscado pela produção de riscos. Estes somente se deixam legitimar como “efeitos colaterais latentes” de um estágio inicial”. Com a sua universalização, escrutínio público e investigação (anticientífica), eles depõem o véu da latência e assumem um significado novo e decisivo nos debates sociais e políticos.<sup>53</sup>

A natureza dos riscos que marcou a sociedade industrial (Primeira Modernidade) é diferente daquela que marcou a Sociedade de Risco. Não se trata de afirmar que são maiores ou menores, aliás, nem o próprio idealizador dessa dicotomia, Ulrich Beck, faz referência a essa intensidade, nem há um traço que demarque o grau de previsibilidade, porque risco é risco.

A maior preocupação, ou pelo menos pelas leituras que se faz dos autores que discutem o assunto, paira sobre a gestão dos riscos sejam eles potenciais ou reais, e que não podem ser deixados sob a égide somente do Estado ou da Ciência, mas, deve envolver a efetiva participação social.

José Renato Nalini esclarece que a “possibilidade de riscos incalculáveis para o ambiente e para a saúde humana e para a preservação da biodiversidade é tema recente”<sup>54</sup>. Porém o que se verifica é a intensidade do impacto social e científico pela ausência de conhecimento e, conseqüentemente, o aumento de incertezas.

O espaço de discussão abre a oportunidade para a informação e conhecimento, mas, sobretudo de participação e envolvimento o que

<sup>50</sup> GIDDENS, Anthony. **Modernidade e Identidade**, p. 38.

<sup>51</sup> SOUZA SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela Mão de Alice: O Social e o Político na Pós-Modernidade**. 3º ed. Porto: Editora Cortês, 1998.

<sup>52</sup> A pós-modernidade será tratada no capítulo 2 da pesquisa.

<sup>53</sup> BECK, Ulrich, **Sociedade de risco**, p. 16.

<sup>54</sup> NALINI, José Renato. **Ética Ambiental**. 2ª ed. Campinas: Mellenium Editora, 2003, p. 97.

legítima as ações e tomadas de decisão, pois, mesmo para criticar é preciso conhecer.

O uso de espaços de esfera pública serve para conscientizar e, muito mais que conscientizar, instar a que a população se assuma em uma posição ativa, atuante, veja-se como parte do problema e da solução. Os espaços de esfera pública têm como objetivo alcançar a verdade, a veracidade e a justiça, por intermédio da legitimidade.<sup>55</sup>

Os caminhos em busca de soluções para os problemas ambientais passam pela concepção da participação popular, pois, a idéia do Estado provedor já não encontra eco no atual modelo de Administração Pública, pois, exclui a articulação com a sociedade e a expansão de espaços públicos o que, em realidade representam formas de valorizar e legitimar as ações estatais o que promove uma gestão participativa e não somente representativa.

No contexto da participação Habermas chama a atenção para a importância de garantir às pessoas o direito de comunicação e participação política mais ativa o que contribui para legitimar o próprio processo legislativo, assim ele explica que:

[...] na medida em que os direitos de comunicação e de participação política são constitutivos para um processo de legislação eficiente do ponto de vista da legitimação, esses direitos subjetivos não podem ser tidos como os de sujeitos jurídicos privados e isolados: eles têm que ser apreendidos no enfoque de participantes orientados pelo entendimento, que se encontram numa prática intersubjetiva de entendimento.<sup>56</sup>

A participação da Sociedade na tomada de decisões sobre suas demandas, o que inclui as questões ambientais e os riscos delas decorrentes, proporciona um diferencial importante que qualifica o processo democrático e o “fato de o público ser composto por leigos e de a comunicação pública se dar numa linguagem compreensível a todos não significa necessariamente um obscurecimento das questões

---

<sup>55</sup> HABERMAS, Jürgen. **Como es posible la legitimidad por via da legalidad?** Escritos sobre moralidad y eticidad. Barcelona: Paidós, 1991, p.149.

<sup>56</sup> HABERMAS, Jürgen. **Era das transições.** Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 53.



essenciais ou das razões que levam a uma decisão”<sup>57</sup>, considerando que atualmente a comunicação é facilitada por um instrumental privilegiado.

O papel da comunicação e da informação na Sociedade de Risco é fundamental dada a percepção do conhecimento e de sua relação com a participação e, conseqüentemente, à possibilidade de influência nas decisões o que, de fato, provoca uma reação técnica e científica para lidar com as estratégias necessárias ao enfrentamento dos riscos.

A modificação da natureza dos riscos, que antes representava perigo e agora passa a ter uma conotação de ameaça complexa de difícil controle pela incerteza que a reveste, causa a intranquilidade social e institucional. Os estudos sobre a percepção dos riscos, assim, revelam-se importantes não somente sob a ótica reflexiva, mas, sobretudo pelo impacto que tende a provocar na adoção de políticas públicas.

A preocupação com a gestão dos riscos e a contribuição da Sociedade a partir de uma interação com o Poder Público representa uma antecâmara para um processo legitimador mais eficaz rumo a um Estado de Direito Socioambiental.

O mundo, antes adormecido para a problemática dos riscos ambientais, desperta assustado para uma realidade pouco promissora ante a inércia e os interesses meramente econômicos que até então balizaram as decisões público-administrativas. Porém, em que pese o aspecto econômico configurar um fator significativo na análise global, não pode ser considerado como causa única da crise ambiental.

O esgotamento do modelo de desenvolvimento, fundamentado na utilização ilimitada de recursos naturais e do desmatamento, trouxe consequências maléficas como o aquecimento global, as chuvas ácidas, a destruição da biodiversidade, poluição generalizada do ambiente e desastres denominados “naturais”, mas, que têm a ação humana como fator inicial, exige um reequacionamento das funções e responsabilidades do Estado e do papel da Sociedade nesse processo de profundas mudanças.

Se a ausência de providências em relação à recuperação e preservação do meio ambiente representa um perigo para todos, o topo da crise ambiental é verificado pelo momento em que se percebe a necessidade da tomada de decisões em relação a essas necessidades. José Rubens Morato Leite esclarece que:

É inegável que atualmente estamos vivendo uma intensa crise ambiental, proveniente de uma

---

<sup>57</sup> HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre a facticidade e validade. Vol. II. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 106.

sociedade de risco, deflagrada, principalmente, a partir da constatação de que as condições tecnológicas, industriais e formas de organização e gestões econômicas da sociedade estão em conflito com a qualidade de vida. Parece que esta falta de controle da qualidade de vida tem muito a ver com a racionalidade do desenvolvimento econômico do Estado, que marginalizou a proteção do meio ambiente.<sup>58</sup>

A revisão do papel do Estado é fundamental nessa “virada de crise ambiental” em que se passa a mobilizar governos e a coletividade na árdua tarefa de reequilibrar o ambiente, preservar o patrimônio ambiental e buscar um desenvolvimento que seja efetivamente sustentável promovendo uma “verdadeira mudança de atitude da civilização e dos seus hábitos predatórios que comprometem não só o futuro das próximas gerações, mas o próprio equilíbrio do planeta”<sup>59</sup>.

O significado dessa comunhão de esforços é a materialização da responsabilidade “compartilhada por todos, isto é, um misto de direitos e deveres de todos, não se inserindo mais como um direito subjetivo de perfil egoístico”, conforme acentua José Manuel Pureza<sup>60</sup>, tendo em vista que a compreensão de que o ser humano é parte da natureza e seu espaço deve ser limitado respeitando-se espaços destinados a outros seres (bióticos e abióticos), converge para a superação da crise ambiental e para a abertura de um Estado Democrático não somente de Direito, mas, Ambiental de Direito, sobre o assunto José Rubens Morato Leite e Melissa Ely comentam:

Acredita-se que o perfil inicial do Estado, com características relevantes no que concerne a uma equidade ambiental, se desenha certamente com um sistema compatível de responsabilização. Não há Estado Democrático de Direito se não é oferecida a possibilidade de aplicar toda espécie

---

<sup>58</sup> LEITE, José Rubens Morato. Estado de direito do ambiente: uma difícil tarefa. In: LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Inovações em direito ambiental*. Florianópolis: Fundação José Arthur Boiteux, 2000, p. 13.

<sup>59</sup> PORTANOVA, Rogério. Qual o papel do estado no século XXI?: rumo ao estado do bem estar ambiental. In: LEITE, José Rubens Morato. *Inovações em direito ambiental*. Florianópolis: Fundação José Arthur Boiteux, 2000, p. 242.

<sup>60</sup> PUREZA, José Manuel. *Tribunais, natureza e sociedade: o direito do ambiente em Portugal*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 1997, p. 24.

de sanção àquele que ameace ou lese o meio ambiente.<sup>61</sup>

A definição desse Estado Socioambiental de Direito<sup>62</sup> tem suas raízes na mudança comportamental da humanidade, o que somente pode ocorrer mediante a conscientização da importância e da necessidade de enxergar o ambiente planetário de uma forma diferente, por isso não basta somente um sistema normativo, nem a vontade governamental em estabelecer políticas públicas, a célula mater dessa mudança está na ecopedagogia como meio hábil para reorganizar a participação social e a consciência ambiental.

Boaventura de Sousa Santos<sup>63</sup> ao explicar sobre o Estado de Direito Ambiental, afirma que “[...] é na realidade, uma utopia democrática, porque a transformação a que aspira pressupõe a repolitização da realidade e o exercício radical da cidadania individual e coletiva, incluindo nela uma Carta dos direitos humanos da natureza”.

A dificuldade que se apresenta para a efetivação de um Estado Socioambiental de Direito é a compreensão da existência de direitos e deveres por parte de todos e que as providências protetivas não dependem somente do poder público. A incorporação de valores como ética ambiental, ecopedagogia, democracia participativa, gestão ambiental, princípios ambientais e a noção de integração e divisão de responsabilidade são essenciais para uma mudança do comportamento social.

A sociedade de risco que se apresenta na atualidade atrelada à crise ambiental clama por uma proteção ambiental mais ampla de forma que o Estado compreenda que o ambiente sadio é essencial e significativo e que o esforço no sentido de protegê-lo tem o condão de

---

<sup>61</sup> LEITE, José Rubens Morato e MELO, Melissa Ely. As funções preventivas e precaucionais da responsabilidade civil por danos ambientais. **Revista Sequência**, no 55, p. 195-218, dez. 2007, p. 196.

<sup>62</sup> A democracia é elemento de constituição em um Estado Socioambiental de Direito, razão pela qual, a inclusão dessa categoria na denominação dessa *novatio* forma de Estado se torna redundante, ou seja, se é ambiental naturalmente é democrático. Isso porque sem a democracia, sobretudo, sob seu aspecto participativo social não há proteção ambiental efetiva. A integração entre o Poder Público e a coletividade representa forte característica no Estado Ambiental sob a égide do Princípio da Solidariedade. Assim é que, para efeitos desse trabalho, será utilizada a expressão Estado Socioambiental de Direito e não Estado Democrático Ambiental de Direito. José Gomes Canotilho, explica que o Estado Ambiental de Direito “além de ser um Estado de Direito, um Estado Democrático e um Estado Social, deve também modelar-se como Estado Ambiental”, *In*: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito público do ambiente**. Coimbra: Faculdade de Direito de Coimbra, 1995a, p. 22.

<sup>63</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**. Porto: Afrontamento, 1994, p. 42.

garantir a vida de todos e isso implica necessariamente em profundas e mudanças por parte do governo, mas, também da Sociedade.

O Estado de Direito Ambiental tem como um de seus pilares a previsão constitucional da proteção ambiental promovendo uma ecologização não somente do texto constitucional, como ensina Antonio Herman Benjamin<sup>64</sup>, mas também uma ecologização da Sociedade seja pela obrigatoriedade do cumprimento de normas ou pelo temor e perigo em relação à própria vida, fato é que Estado e coletividade em nome do Princípio da Solidariedade, como ser verá mais adiante, têm a responsabilidade de preservação da natureza.

Pode-se afirmar que já foi mais difícil o que significa que a utopia erigida no pensamento de Boaventura de Souza Santos está se dissipando por conta do aumento do interesse da Sociedade em assuntos de governo, o que inclui a questão ambiental.

Mesmo que se encontrem situações que andem na “contramão” dessa consciência ambiental, a exemplo do polêmico Código Florestal Brasileiro<sup>65</sup> muito já se evolui na ampliação da proteção ambiental. Seja pela expansão do ordenamento jurídico na área, na organização de encontros mundiais para discutir o assunto, a inclusão na unidade curricular referente à sustentabilidade nas matrizes de cursos superiores, na mobilização popular, enfim, o aparecimento de novos direitos ambientais, a evolução do Direito e da Sociedade, estimularão o exercício da cidadania por meio da participação e o desenvolvimento do esperado Estado Socioambiental de Direito.

---

<sup>64</sup> Antônio Herman Benjamin diz que: “A ecologização do texto constitucional traz um certo saber herético, deslocado das fórmulas antecedentes, ao propor a receita solidarista – temporal e materialmente ampliada (e, por isso mesmo) prisioneira de traços utópicos – do nós-todos-em-favor-do-planeta. Nessa, comparando-a com os paradigmas anteriores, nota-se que o eu individualista é substituído pelo nós coletivista, e o típico welfarista (o conjunto de cidadãos em permanente exigência de iniciativas compensatórias do Estado) para agregar, na mesma vala de obrigados, sujeitos públicos e privados, reunidos numa clara, mas constitucionalmente legitimada, confusão de posições jurídicas; finalmente, e em consequência disso tudo, o rigoroso adversarismo, a técnica do eu/nós contra o Estado ou contra nós mesmos, transmuda-se em solidarismo positivo, com moldura do tipo em favor de alguém ou algo”. BENJAMIN, Antônio Herman. *Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira*. In: **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. LEITE, José Rubens Morato (org.). 2º ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 58.

<sup>65</sup> Projeto de Lei Nº 1.876-E DE 1999 que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n.º 2.166-67, de 24 de agosto de 2001.

#### 1.4 A QUESTÃO AMBIENTAL E A TRANSVERSALIDADE PÚBLICO ADMINISTRATIVA NA GESTÃO DO MEIO AMBIENTE

A questão ambiental passa pela transversalidade público administrativa no gerenciamento do meio ambiente, inicialmente porque “os efeitos acumulados de século e meio de expansão econômica já traçaram o destino do ambiente em todo o planeta, embora as consequências mais drásticas ainda venham a surgir”, como explica David Goldblatt<sup>66</sup>, portanto, há sérias dificuldades em transpor as barreiras da resistência em avaliar por meio de ações preventivas e precaucionais a limitação do uso da natureza em detrimento do crescimento econômico. Segundo porque a transversalidade é traço característico do Direito Ambiental no sentido de que não basta um sistema normativo para impedir as condutas desmedidas causadoras de danos ambientais irreversíveis ou não. É na pluralidade instrumental que se vislumbra alguma possibilidade de se encontrar o caminho para um crescimento econômico sustentável e compatível com a situação alarmante que se encontra o Planeta na atualidade.

A transversalidade também pode ser interpretada no sentido de que a questão ambiental permeia outros ramos do próprio Direito e de outras ciências que em esforço comum integra um sistema protetivo capaz de gerar efeitos protetivos efetivos. Alerta José Joaquim Gomes Canotilho:

[...] o jurista de ambiente deve confessar a sua humildade e reconhecer que sem o amparo de outros ramos do direito não é possível edificar um *corpus* teórico suficientemente autónomo para abarcar todas as multidimensionalidades dos problemas ambientais.<sup>67</sup>

Importante esclarecer que em relação ao Direito ambiental, à luz do que diz Carla Amado Gomes<sup>68</sup>, que “esta transversalidade, contudo, não é obstáculo para a sua autonomização, como ramo específico” nem com ele é incompatível, ao contrário, o que possibilita uma ampliação da esfera jurídica de proteção e a agregação de outros saberes com o

---

<sup>66</sup> GOLDBLATT, David. **Teoria Social e Ambiente**, p. 15.

<sup>67</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Juridicização da ecologia ou ecologização do Direito. **Revista Jurídica do Urbanismo e Ambiente**. n.º 4, 1996, p. 69.

<sup>68</sup> GOMES, Carla Amado. O ambiente como objecto e os objectos do direito do ambiente. **Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente**. n.º 11/12. Jun./Dez. IDUAL - Instituto de Direito do Urbanismo e do Ambiente. Coimbra: Almedina, 1999, p. 61.

mesmo objetivo, incluindo nesse rol também as ações e decisões político-administrativas.

O “esverdeamento” das mais diversas áreas e ciências está na necessidade de uma gestão ambiental mais ampla o que exige atitudes locais e globais, individuais e coletivas, privadas e públicas, nacionais e internacionais. Seja pela imposição legal, ou não, certo é que o trato das questões ambientais vem ganhando uma dimensão destacada nas ciências e nas organizações, fazendo parte das linhas de pesquisas acadêmicas, científicas e constando das agendas governamentais.

A situação ainda não beira as perspectivas do ideal, todavia, é possível observar os primeiros passos rumo a uma consciência ambiental mais sólida e projetos efetivamente viáveis. Os encontros mundiais, a expansão legislativa pró-ambiente, as pesquisas científicas na área, são sinais de que o Século XXI é decisivo para o futuro do Planeta.

Não há como analisar a questão ambiental isoladamente, pois seu fundamento consiste no desenvolvimento social, cultural e econômico, com ênfase para uma educação voltada à ecologia como preparo do cidadão, sua compreensão de mundo e de sua inserção no ambiente como um de seus elementos.

O aspecto social, nesse contexto, é intrínseco não somente pelo fato de ter a guarida constitucional, mas, por constituir elemento de interrelação pessoal, da cidadania, da democracia participativa, de justiça social e ambiental a partir do reconhecimento da dignidade da pessoa humana como fundamento da sustentabilidade em busca de um ambiente equilibrado que possa proporcionar qualidade de vida. Os demais aspectos integram o sistema político, educacional e produtivo que dependem de estratégias governamentais e intergovernamentais que ampliem o debate político, que incentive a inclusão social e resgate a dimensão do significado do é “público” mobilizando diversos setores da sociedade na busca de políticas que atendam as necessidades sociais, dentre elas a preservação ambiental como uma das que mais se destaca.

#### **1.4.1 A ecopedagogia como fator de desenvolvimento da cidadania e na era da democracia participativa**

A ecopedagogia é essencial no contexto do desenvolvimento da cidadania e da democracia participativa, pois, é ela que “efetivamente desperta e provoca mudanças que ensejam uma conscientização em relação ao ambiente e à biodiversidade, a qual vai além do cumprimento

da lei”<sup>69</sup>. A mudança do padrão comportamental em relação ao ambiente decorre dessa consciência que ocorre paulatinamente, tendo em vista que grande parte da população mundial ainda sofre pela falta de alimentação e saúde que são direitos prioritários se colocados em uma escala de necessidades básicas. O ambiente embora esteja af incluído, ainda não é compreendido pela Sociedade em geral como um direito fundamental a ser exigido também como forma de preservação da, própria vida.

O marco inicial da educação ambiental foi, sem dúvida, a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano realizada em Estocolmo em 1972<sup>70</sup> que também trouxe o conceito de desenvolvimento sustentável<sup>71</sup>. Esse evento, a exemplo dos demais que a sucedeu firmaram os fundamentos para uma nova interpretação da relação entre o ser humano e o ambiente baseada no respeito e na necessidade de proteção do ambiente como fator imprescindível para a saúde e a vida. Dentre as estratégias discutidas a educação ambiental teve especial destaque passando a integrar a programação dos eventos nacionais e internacionais relacionados à proteção ambiental a partir de então.

Especificamente a Resolução 96 da Conferência de Estocolmo, recomendou a Educação Ambiental de caráter interdisciplinar com o objetivo de preparar o ser humano para viver em harmonia com o meio ambiente. Para implementar essa Resolução, a UNESCO e o PNUMA realizaram o Seminário Internacional sobre Educação Ambiental em 1.975, na qual foi aprovada a Carta de Belgrado onde encontram-se os elementos básicos para estruturar um programa de educação ambiental em diferentes níveis, nacional, regional ou local. Os objetivos da educação ambiental presentes na Carta de Belgrado são os seguintes:

---

<sup>69</sup> ALVES, Elizete Lanzoni. Direito ambiental na sociedade de risco: a hora e a vez da eco pedagogia. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**. Vol. 1, n. 1- Jan/Jun. Caxias do Sul: EDUCS, 2011, p. 87.

<sup>70</sup> A Conferência de Estocolmo (1972) é tida como marco inicial sobre o assunto, no entanto, é importante dizer que em março de 1965, na Inglaterra, a Conferência de Educação da Universidade de Keele já havia recomendado a educação ambiental como elemento de educação, bem como o Congresso Internacional sobre de Educação e Formação Ambiental, ocorrido em Moscou, 1987.

<sup>71</sup> O Princípio 19 da Convenção de Estocolmo estabelece que: “É indispensável um trabalho de educação em questões ambientais, visando tanto às gerações jovens como os adultos, dispensando a devida atenção ao setor das populações menos privilegiadas, para assentar as bases de uma opinião pública, bem informada e de uma conduta responsável dos indivíduos, das empresas e das comunidades, inspirada no sentido de sua responsabilidade, relativamente à proteção e melhoramento do meio ambiente, em toda a sua dimensão humana”.

A dimensão do processo educacional inter e multidisciplinar e sua relação com o meio ambiente foi ampliada com a Conferência Intergovernamental realizada em Tbilisi, Geórgia (ex-URSS), em 1977, cujas recomendações voltam-se à adoção de critérios de contribuição e orientação para o desenvolvimento da educação ambiental. O documento, em sua Recomendação nº1<sup>72</sup>, reconhece que os “aspectos biológicos e físicos constituem a base natural do meio humano”, mas destaca que as dimensões sociais, culturais e econômicas, bem como os valores éticos orientam os “instrumentos com os quais o homem poderá compreender e utilizar melhor os recursos da natureza com o objetivo de satisfazer as suas necessidades.”

Resumidamente, diz que é preciso orientar a articulação interdisciplinar que capacite a coletividade a compreender as diferenças entre o ambiente natural e o criado pelo ser humano com a finalidade de demonstrar claramente as “interdependências econômicas, políticas e ecológicas do mundo moderno” e seus reflexos no âmbito nacional e internacional de forma a desenvolver “comportamentos compatíveis com a preservação e melhoria desse meio ambiente” a partir de um processo contínuo e direcionado a todos os grupos, idades e categorias profissionais da seguinte forma:

ao público em geral, não-especializado, composto por jovens e adultos cujos comportamentos cotidianos têm uma influência decisiva na preservação e melhoria do meio ambiente;

aos grupos sociais específicos cujas atividades profissionais incidem sobre a qualidade desse meio;

aos técnicos e cientistas cujas pesquisas e práticas especializadas constituirão a base de conhecimentos sobre os quais deve sustentar-se uma educação, uma formação e uma gestão eficaz, relativa ao ambiente;<sup>73</sup>

O conteúdo do documento ainda prevê que a educação ambiental deve ser ministrada de maneira formal integrando o sistema educacional e os meios de comunicação, além, da legislação e políticas governamentais nesse sentido aliando-se à realidade concreta.

---

<sup>72</sup> UNESCO/UNEP. **Intergovernmental Conference on Environmental Education**. Final Report, Conferência e Tbilisi, 1977.

<sup>73</sup> Texto extraído da Recomendação n. 1, item “j”. In: UNESCO/UNEP. **Intergovernmental Conference on Environmental Education**. Final Report, Conferência e Tbilisi, 1977.



Em 1980, a Política Nacional do Meio Ambiente foi definida com a Lei nº 6983/81, a partir da qual a Educação Ambiental com uma forte orientação sua introdução em todos os níveis de ensino e interpretada como um dos princípios garantidores da “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”.

A CRFB/88 , por sua vez, em seu art. 225, § 1º, VI, estabelece que “§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente”, dispositivo esse que inspirou a Lei nº 9795 de 27 de abril de 1999 que estabeleceu a Política Nacional de Educação Ambiental, regulamentada pelo Decreto nº4281/2002.

A educação ambiental no Brasil encontra respaldo também na Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, que orienta em seu art. 32, II que o ensino fundamental tem como objetivo a formação básica do cidadão, mediante: “II – a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade”; complementada pelos Parâmetros Curriculares Nacionais – PCN's<sup>74</sup>, que são referenciais para propostas curriculares que incentivam a co-participação entre instituição e corpo docente na construção do projeto educacional para melhoria da educação a partir da introdução de temas transversais que levam à reflexão e discussão de assuntos relevantes como por exemplo: meio ambiente e saúde, ética, orientação sexual e pluralidade cultural.

Vê-se, portanto, nesse breve apanhado, que a ecopedagogia é precursora de ações preventivas e de responsabilidade ambiental, pois, pela educação ambiental é possível incorporar, desde tenra idade, importantes valores que inter-relacione a vida, saúde, o bem estar com a qualidade do meio ambiente.

A inter e multidisciplinaridade são fundamentais no processo educativo formativo e informativo devendo ser compreendidas não como métodos ou técnicas, mas, como filosofia educacional para o desenvolvimento de “capacidades e habilidades a partir da análise de

---

<sup>74</sup> **Parâmetros Curriculares Educacionais:** introdução aos parâmetros curriculares nacionais. Secretaria de Educação Fundamental: MEC/SEF, 1997.

fenômenos ambientais sob o enfoque de diversas áreas do saber ou unidades curriculares”<sup>75</sup>.

A educação interdisciplinar incentiva o desenvolvimento da análise multifocal do fenômeno observado o que, por sua vez, contribui tanto para a própria educação formal como para a informal, para a cidadania e para a inter-relação pessoal. O indivíduo educado para a cidadania se torna muito mais participativo do ponto de vista democrático, passando a interessar-se em contribuir para a efetivação de ações e políticas, opinando, sugerindo e fiscalizando.

A cidadania constitui-se de direitos e deveres, inclusão das pessoas no sistema político, diminuição das desigualdades e respeito às diferenças. A emancipação política do cidadão é aquela que vai além do direito de voto, mas, a que permite a participação ativa do indivíduo que estreita sua relação com o Estado, que incentiva a co-responsabilidade, a solidariedade substituindo “as relações de poder por relações de autoridade compartilhada”, no dizer de Boaventura de Souza Santos<sup>76</sup>.

A democracia participativa, assim, se constitui em um mecanismo que possibilita uma redefinição da relação entre o Estado e a Sociedade ampliando o espaço de oportunidades e, conseqüentemente de responsabilidades. Ela nasce de uma governança mais dialogada o que torna mais viáveis as ações conjuntas e colaborativas, fortalecendo as atitudes e opiniões críticas em um processo conjunto e participativo na democratização e cooperação de oportunidades e decisões, reduzindo as distâncias entre a população e o governo e promovendo a diminuição das desigualdades sociais.

A participação é um indicador de uma cidadania calcada na ética para a sustentabilidade. Tal afirmação que a princípio parece pautar o pensamento dos que de alguma forma lutam pelo cuidado ambiental carece de concretude pela ineficiência de uma educação ambiental de base o que diz respeito às informações e conhecimentos, mas, também a quem as transmite. O transmissor no processo educacional é tão importante quanto a própria informação ou conhecimento envolvido e sua boa preparação é fator fundamental para o sucesso da formação de seus receptores.

O que se buscou aqui foi somente uma abertura de parênteses no que diz respeito a um dos elementos fundamentais na ecopedagogia: o

---

<sup>75</sup> ALVES, Elizete Lanzoni. Direito ambiental na sociedade de risco: a hora e a vez da ecopedagogia. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**. Vol. 1, n. 1- Jan/Jun. Caxias do Sul: EDUCS, 2011, p. 87.

<sup>76</sup> SANTOS, Boaventura de Souza. **Renovar a Teoria Crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007, p. 62.

educador ambiental. A relevância disso se dá pelo fato de que o meio ambiente, no contexto da Sociedade de Risco, só terá a cobertura de proteção a contento se houver ações, educativas e solidárias entre o poder público e coletividade para sua preservação, conforme consta no art. 225 da CRFB/88, para tanto é preciso trabalhar a educação ambiental para uma cidadania que contemple a participação.

É anseio de todos que o ambiente esteja sadio e equilibrado, próprio para uma melhor qualidade de vida. E, para que isso ocorra, é necessário que os problemas recorrentes sejam discutidos e que as decisões sejam conjuntas.

[...] a maioria da sociedade não tem participado das deliberações que são estabelecidas por uma parcela restrita de indivíduos – fato que é equivocadamente exercido. Esta importante camada da população necessita estar incluída nesse processo, a fim de que todos possam ter consciência das deliberações tomadas. Isto porque o risco de decisões mal formuladas atinge a todos os indivíduos indistintamente, e não uma pequena parcela da comunidade<sup>77</sup>.

A pessoa informada é mais participativa e compreende melhor os efeitos de sua participação, se unindo a outros na luta por direitos e garantias. É importante que todos conheçam os problemas que atingem o meio ambiente, a limitada capacidade dos recursos naturais, bem como o verdadeiro significado da sustentabilidade para a diminuição dos riscos a que todos estão expostos.

É indiscutível, desta forma, a contribuição da ecopedagogia na Sociedade de Risco como fator decisivo na alteração comportamental a partir do conhecimento e introjeção de valores éticos ambientais, pois, o sistema normativo não é suficiente já que seu efeito coercitivo é capaz até de alterar o comportamento, mas, não desenvolve a consciência ecológica.

---

<sup>77</sup> MENEZES, Paulo Roberto Brasil Teles. O Direito do Ambiente na era de risco: perspectivas de mudanças sob a ótica emancipatória. *Lusitana Revista de Ciência e Cultura*, n. 1 e 2. Coimbra: Coimbra Editora, 2002, p. 594.

### 1.4.2 Valores culturais como contribuição para uma consciência ambiental

Os valores culturais são vetores importantes para a avaliação da escala de consciência ambiental. Quanto mais instruída, ecoeducada e imbuída de valores for a Sociedade melhor será sua incursão no processo participativo, seja como elemento propulsor da implementação de políticas públicas de proteção e preservação ambiental, seja, instrumento de controle social sobre ações públicas e privadas que possam representar ameaça ou efetivo prejuízo ambiental.

O ambiente saudável e equilibrado é um direito fundamental de todos e de todas as espécies representando forte justificativa para a promoção de ampla proteção pelo ordenamento jurídico e por ações, projetos, pesquisas, programas levados a efeito por organizações públicas e privadas. Antonio de Souza Franco explica que:

[...] o direito fundamental a um ambiente são e equilibrado não pode ser entendido fora das suas coordenadas culturais, nomeadamente da sua articulação com o conceito de desenvolvimento econômico-social, porque, na verdade, é nesse âmbito que diversas questões, que são jurídicas, assumem o seu sentido essencial.<sup>78</sup>

A questão cultural, portanto, não diz respeito somente à educação, mas, a todos os fatores e valores que integram a formação do indivíduo dentro de uma determinada comunidade, sua forma de viver, suas tradições, costumes, regras sociais e os demais aspectos civilizatórios em torno. Os valores culturais determinam um padrão de conduta e comportamento em uma dada comunidade o que abrange também sua relação com o ambiente o que é possível verificar no trato com os recursos naturais locais, agricultura, habitação, organização comunitária (que geralmente tem início em locais próximos à água), se a economia local depende ou não de recursos naturais não renováveis, enfim, muitos são os elementos culturais que podem ser verificados na relação do ser humano com a natureza.

Dentro desse panorama é possível vislumbrar, também, os bens culturalmente considerados que fazem ou não parte da composição natural de uma localidade como a vegetação, grutas, rios, lagoas, cachoeiras, chapadas, e outras formações naturais que guarnecem o rol

---

<sup>78</sup> FRANCO, Antonio de Souza. Ambiente e desenvolvimento. *Revista do Centro de Estudos Ambientais e defesa do Consumidor do Ministérios da Justiça – CEJ*. Portugal. 1996, p.9.

de bens culturais locais, além daquelas feitas pelo ser humano que integram esse acervo constituindo um patrimônio cultural que, conforme explica Maria Luiza Granziera pode sofrer duas espécies de risco:

(1) pela imposição, principalmente pela mídia e especialmente pela televisão, de um padrão de comportamento válido [...] desvalorizando as práticas, músicas, danças, crenças e tradições locais e regionais; e (2) pelo desenvolvimento das atividades econômicas, que muitas vezes expulsam as populações de seus locais ancestrais, catapultando-as para as periferias das metrópoles.<sup>79</sup>

A destruição de um bem que constitui um acervo patrimonial cultural representa uma perda não somente para a comunidade local, mas, para a nação que a abriga. Por isso, alguns desses bens são considerados de interesse comum para toda a humanidade, razão pela qual há proteção legislativa nacional e internacional que busca garantir que sejam intocados e degradados.

No Brasil, a Constituição Federal em seu art. 216 § 1º que o poder público e a comunidade são responsáveis por proteger o patrimônio cultural por meio de “inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação”. O mesmo dispositivo em seu *caput* estabelece o que consiste o patrimônio cultural brasileiro:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

---

<sup>79</sup> GRAZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**, p.252.

O Brasil também aderiu por meio do Decreto Legislativo nº 80.978/77 à declaração dos bens pertencentes ao patrimônio da humanidade, de iniciativa da UNESCO e elaborada por ocasião da Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, realizada em 1972, em Paris, com a intenção de instituir uma cooperação entre as nações que, sem qualquer alteração de soberania, devem protegê-los para toda a comunidade internacional. Constam eles dos artigos 1 e 2 do referido documento:

Para os fins da presente Convenção, são considerados “patrimônio cultural”:

- os monumentos: obras arquitetônicas, esculturas ou pinturas monumentais, objetos ou estruturas arqueológicas, inscrições, grutas e conjuntos de valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência,

- os conjuntos: grupos de construções isoladas ou reunidas, que, por sua arquitetura, unidade ou integração à paisagem, têm valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência,

- os sítios: obras do homem ou obras conjugadas do homem e da natureza, bem como áreas, que incluem os sítios arqueológicos, de valor universal excepcional do ponto de vista histórico, estético, etnológico ou antropológico.

Para os fins da presente Convenção, são considerados “patrimônio natural”:

- os monumentos naturais constituídos por formações físicas e biológicas ou por conjuntos de formações de valor universal excepcional do ponto de vista estético ou científico;

- as formações geológicas e fisiográficas, e as zonas estritamente delimitadas que constituam habitat de espécies animais e vegetais ameaçadas de valor universal excepcional do ponto de vista estético ou científico,

- os sítios naturais ou as áreas naturais estritamente delimitadas detentoras de valor universal excepcional do ponto de vista da ciência, da conservação ou da beleza natural.

Em realidade, como se pode observar, muitos desses bens pertencem ao acervo da natureza, apropriados pelo ser humano que sobre eles tem o dever de cuidado e preservação. Todo patrimônio

mencionado é imprescindível para a humanidade e, talvez, a civilização atual não estaria em grau de evolução tecnológica e científica sem sua utilização, embora extremamente invasiva e destrutiva.

No entanto, a preocupação é no sentido de evitar os riscos de esgotamento desses recursos mantendo um ambiente equilibrado para a sobrevivência de todos e por estarem sob custódia dos Estados onde se situam, cabe, portanto, ao poder público local sua proteção por meio de todos os mecanismos jurídicos e administrativos à disposição.

### **1.4.3 Desenvolvimento socioeconômico e a polêmica relação com a sustentabilidade**

O aspecto socioeconômico, talvez seja o mais polêmico na discussão sobre o tema ambiental devido ao fato de que em nome do crescimento econômico os recursos naturais foram utilizados de maneira irracional levando à destruição da natureza, alteração da biosfera, ao comprometimento climático, à crise ambiental que hoje se vê, dentre outras ocorrências que colocaram o meio ambiente em foco de alerta.

Para melhor compreensão da ideia de desenvolvimento é importante esclarecer que, para efeito de análise no presente estudo, considera-se a categoria “desenvolvimento” a partir de duas vertentes. A primeira que leva em conta a fator produtivo, a evolução industrial e tecnológica e sua relação com os aspectos sociais, mais especificamente, o capital humano, os trabalhadores. A segunda, diz respeito à relação entre a satisfação das necessidades humanas e o desenvolvimento, a partir da ideia das exigências e pressão da Sociedade em ver seus desejos consumistas e materiais satisfeitos aliado aos interesses dos dominantes economicamente em manter ou aumentar seu poder e para tanto recursos naturais são cada vez mais utilizados sem as devidas cautelas ou simplesmente ignorando os indicadores científicos sobre sua escassez.

É com base na segunda vertente que reside o núcleo dos problemas ambientais atuais, sem desmerecer a influência da primeira, que acabou por desencadear as características daquela.

A economia, portanto, tem como uma de suas finalidades a satisfação das insaciáveis necessidades materiais do ser humano por meio da aquisição de bens de consumo com forte ascendência do “ter” sobre o “ser” como sinônimo de sucesso, felicidade e bem estar. A crítica é voltada, exclusivamente, ao exagero do “ter” já que a conquista

material faz e sempre fez parte da natureza humana como demonstrativo de poder, ostentação e posição social.

A prioridade do fator econômico sobre o ambiental causa o desequilíbrio que se combate na atualidade, por isso, se diz que o tripé da sustentabilidade está na igualdade de condições entre os fatores econômico, ambiental e social, razão pela qual é triangular sua apresentação simbólica.

Hoje, há uma necessidade de encontrar meios que orientem de maneira diferente o crescimento econômico e o equilíbrio ambiental. O espírito predador do ser humano deverá ceder lugar a uma consciência e, conseqüentemente, uma conduta mais responsável e complacente com o lugar onde se habita, seja pelo medo da extinção de sua própria espécie, seja pela urgência atual de sobrevivência.

Certo é que a crise ecológica que se vislumbra tem seu berço no crescimento econômico desmedido o que é amplamente enfrentado no âmbito social, político e acadêmico refletindo na crescente produção legislativa, normas nacionais e internacionais e literatura sobre o tema. Mas, isso não é o suficiente, é preciso, paralelamente, desenvolver políticas públicas e ações administrativas condizentes com a situação caótica e emergencial merecedora de atenção especial para um crescimento econômico sustentável.

O atual modelo econômico de desenvolvimento industrial tem como fundamento a produção de bens de consumo que atende, principalmente, as necessidades das classes sociais mais privilegiadas, que a demandam cada vez mais agravando a degradação ambiental e atingem principalmente os países periféricos e os emergentes, inicialmente pela busca de mão de obra mais barata mantendo parte da população, já carente, sem condições de ascensão e depois, pela exploração de recursos naturais já esgotados nos países produtores e economicamente dominantes. Sem deixar de esquecer que os rejeitos desses países, muitas vezes são exportados para outros e até mesmo jogados no mar.

Com efeito, Hervé Kempf<sup>80</sup> diz que “são hoje os ricos que destroem o planeta”, porque não se vislumbra uma crise ecológica sem conectá-la à ideia de uma crise social. Argumenta o autor que a classe de dirigentes predadores e cúmplices, detentores do poder provocam obstáculos às alternativas que se impõem, levando o mundo a ignorar o poder explosivo da injustiça que subestima a gravidade da sobrevivência da biosfera.

---

<sup>80</sup> KEMPF, Hervé. **Comment les riches détruisent la planète**. Paris: Edition du Seuil, 2007.



A crise ambiental é grave e, somente se reverterá, a partir da transformação da ideologia consumista em consciência sustentável e da redução das desigualdades. A herança negativa que a sociedade capitalista carrega que relaciona o poder ao consumo exagerado não pode ser reproduzida que o intuito for o de ultrapassar as crises ecológica e social.

Os movimentos de proteção ambiental não buscam a estagnação da economia em detrimento de sua preservação, mas, um crescimento responsável que respeite os limites da natureza e compreenda que, efetivamente, há recursos que não são renováveis, que a água do Planeta está comprometida, que as mudanças climáticas estão relacionadas com a ação humana e que os prognósticos científicos não são alertas infundados.

A compatibilização entre crescimento econômico e meio ambiente ocorre no campo da sustentabilidade. Assim, o desenvolvimento econômico sustentável busca atender as necessidades materiais do ser humano em harmonia com a capacidade do meio ambiente em fornecer os subsídios de forma a não comprometer o equilíbrio ecológico garantindo a saúde e a vida sob a ótica intergeracional. O termo utilizado para representar a sustentabilidade a partir da diminuição do impacto ambiental e uso racional dos recursos naturais é ecoeficiência. Assim, a gestão da ecoeficiência se inicia pela avaliação dos impactos ambientais, isto é, conhecendo os efeitos da ação ou conduta sobre o meio ambiente, é possível criar metas e estabelecer indicadores de redução desses impactos, elaborar projetos e programas, normas e tantos outros mecanismos que possam servir para proteger e preservar o ambiente. Inclusive a ecoeficiência está dentre os princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei n. 12.306\10, art. 6º, V) de onde se extrai:

[...] a ecoeficiência, mediante a compatibilização entre o fornecimento, a preços competitivos, de bens e serviços qualificados que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida e a redução do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais a um nível, no mínimo, equivalente à capacidade de sustentação estimada do planeta.

Considerando todo o histórico interventivo humano no ambiente impõe-se a adoção de mecanismos preventivos e saneadores em relação aos danos ambientais, paralelamente à formulação de políticas públicas e administrativas capazes de assimilar a necessidade protetiva à

promoção do crescimento econômico e tecnológico com base na sustentabilidade.

A categoria desenvolvimento sustentável foi contemplada inicialmente na Conferência de Estocolmo em 1972, todavia, ganhou sua definição no Relatório Brundtland, em 1987. A partir daí tem sido amplamente utilizado quando o assunto é o equilíbrio entre a preservação e proteção ambiental, desenvolvimento econômico e bem estar social. No entanto, é preciso esclarecer que o desenvolvimento, mesmo tendo como tarefa nuclear propiciar oportunidades, tem nos modelos aplicados no mundo inteiro, sobretudo nos países ocidentais fatores que levam algumas nações ao extremo estado de pobreza e aumento das diferenças sociais. Embora, fora da delimitação espacial citada, exemplo é a China que nos últimos anos apresenta um desenvolvimento econômico que surpreende o mundo, porém, às custas de uma desigualdade social com forte desvalorização da mão de obra utilizada na indústria e construção civil.

Celso Antonio Fiorillo faz referência ao desenvolvimento sustentável como um princípio que busca a coexistência entre e economia e o meio ambiente a partir de ações planejadas evitando-se, assim, o esgotamento dos recursos naturais. Afirma o autor:

Desta forma, o princípio do desenvolvimento sustentável tem por *conteúdo* a manutenção das bases vitais da produção e reprodução do homem e de suas atividades, garantindo igualmente uma relação satisfatória entre os homens e destes com seu ambiente, para que as futuras gerações também tenham oportunidade de desfrutar os mesmos recursos que temos hoje à nossa disposição.<sup>81</sup>

O desenvolvimento efetivamente sustentável exige uma nova postura sobre os limites e possibilidades dos recursos naturais e as demandas materiais na atualidade. Isso depende de mudanças comportamentais, escolhas e decisões, não somente por parte do Estado, mas, dos indivíduos no sentido de se fazer compreender que isso é muito mais um direito que um dever.

Em um cenário onde o respeito à dignidade, a educação, a saúde, habitação, ainda não alcançaram um grau de atendimento mínimo é difícil mostrar o quanto a proteção ambiental é importante, pois, as

---

<sup>81</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 10 ed. Rev.atual.e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 28.

prioridades da população em geral são outras. Além disso, quanto se trata de recuperação ambiental o ônus recai também sobre a comunidade restando difícil fazer entender que a preservação do ambiente e a sustentabilidade são elementos importantes para a diminuição das desigualdades econômicas e sociais e que o esforço de todos na mesma direção é imprescindível.

O estilo de vida da Sociedade determina a dimensão do impacto no ambiente, por isso a consciência e a prática sustentável representam os primeiros passos rumo às respostas aos problemas que hoje se impõem.

Hans Jonas<sup>82</sup> chama a atenção para a necessidade de se refletir sobre a forma de utilização dos processos tecnológicos evidenciando os aspectos políticos e econômicos e sua relação com a preservação do ambiente, pois, para ele o progresso nem sempre foi realizado pela necessidade, mas, sob o “signo da soberba” e até mesmo do supérfluo, incentivando sempre o consumo exagerado sob a simbologia da felicidade pelo “ter”. Para o filósofo alemão “entra novamente a sentença de que meu agir não pode por em risco o interesse total de todos os outros também envolvidos (que não aqui, os interesses das futuras gerações)”.<sup>83</sup> A tecnologia que sempre esteve a serviço da humanidade não pode deixar de considerar o que é fundamental para a vida humana, como a preservação de tudo o que seja importante para sua qualidade de vida, para não se tornar contraditória. O mesmo autor destaca que:

Tome-se, por exemplo, como primeira grande alteração ao quadro herdado, a crítica vulnerabilidade da natureza provocada pela intervenção técnica do homem - uma vulnerabilidade que jamais fora pressentida antes de que ela se desse a conhecer pelos danos já produzidos. E a descoberta, cujo choque levou ao conceito e do surgimento da ciência do meio ambiente (ecologia), modifica inteiramente a

---

<sup>82</sup> JONAS, Hans. **O Princípio Responsabilidade**: Ensaio de uma ética para a civilização tecnológica. Trad. Marijane Lisboa e Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: Contraponto/PUC-Rio; Contraponto, 2006.

<sup>83</sup> Idem, p. 85.

representação que temos de nós mesmos como fator causal no complexo sistema das coisas.<sup>84</sup>

O cenário que se forma, a partir do contexto tecnológico e do progresso, e todo o prognóstico ambiental que se ergue diante da humanidade faz com que limites sejam impostos para minimizar os perigos advindos da intervenção humana no ambiente. Mais do que a preocupação com o progresso e o desenvolvimento econômico, a atenção se volta para a vida humana significando a responsabilidade em preservar a vida.

Agir sustentavelmente é ter a responsabilidade de conservar meios de subsistência da biosfera para que não pese sob o ombro das atuais gerações a acusação pela inércia e inoperância em relação à preservação ambiental e, consequentemente, da má qualidade de vida e a inviabilidade de reversão total no futuro.

Que as atividades atuais repercutirão no futuro não há dúvidas, assim, como hoje se vivencia problemas decorrentes das atitudes dos que antecederam essa geração, o que leva à conclusão de que a sustentabilidade e a responsabilidade não representam conveniências, mas, exigências como fatores fundamentais de um dever intransferível para com os outros.

A sustentabilidade, dessa forma, já não é assunto atinente somente aos teóricos, pois, todos – pessoas e organizações – cada vez mais devem empenhar-se em desenvolver boas práticas ecológicas, seja por força de lei ou por consciência ambiental, certo é que, de certa forma, vem ocorrendo um amadurecimento não somente de sua definição, mas, de atitudes referentes às estratégias para o seu alcance.

## 1.5 A SOCIEDADE DE RISCO AMBIENTAL E O COMPROMISSO INTERGERACIONAL

As questões que dizem respeito ao meio ambiente são acompanhadas, permanentemente, por riscos, incertezas e a complexidade que envolvem o tema, como visto anteriormente.

Em realidade o risco está presente em muitas atividades desenvolvidas na sociedade atual, mas, é no campo ambiental que ganha destaque pela proporção que toma diante da relação que tem com a vida

---

<sup>84</sup> JONAS, Hans. **O Princípio Responsabilidade**: Ensaio de uma ética para a civilização tecnológica. Trad. Marijane Lisboa e Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: Contraponto/PUC-Rio; Contraponto, 2006, p. 39.

em todo o Planeta, principalmente, pela ocorrência de catástrofes e desastres naturais como *tsunamis*, enchentes, secas e outros decorrentes da ação humana como poluição, que revelam grandes alterações climáticas oriundas da ação humana sobre a natureza. O risco está diretamente ligado à incerteza de resultados, de efeitos, incidências, perigos e consequências e insegurança.

O compromisso intergeracional não representa apenas um mote de campanhas pró-ambiente, pois, como explica Paulo Affonso Leme Machado<sup>85</sup> o “relacionamento das gerações com o meio ambiente não poderá ser levado a efeito de forma separada, como se a presença humana no planeta não fosse uma cadeia de elos sucessivos”.

O principal fundamento desse compromisso reside na perpetuação da vida humana de forma a preservar condições de saúde e desenvolvimento da espécie a partir de parâmetros qualitativos de elementos essenciais para sua sobrevivência. No entender de Carla Amado Gomes:

Os recursos naturais são suporte da vida humana e, por isso, devem ser susceptíveis de aproveitamento pelas pessoas – é a ordem natural das coisas. Mas esse uso deve ser racional, salvaguardando as capacidades regenerativas dos ecossistemas e evitando sacrifícios desproporcionais e inúteis.<sup>86</sup>

É preciso, pois, reorganizar a relação do ser humano com o ambiente porque a perspectiva equivocadamente utilitária em relação à natureza não encontra mais espaço na atual realidade mundial. A vigilância contínua eficaz e consciente não representa mais uma opção, uma faculdade, mas, uma obrigatoriedade, um dever dos Estados e da Sociedade seja por meio das ações preventivas ou repressivas.

Se a Sociedade de Risco é construção do ser humano, cumpre a ele mesmo revertê-la ou amenizá-la, já que a simultaneidade da condição de agressor e vítima coloca o ser humano na delicada situação responsável por reescrever a história de sua relação com a natureza e o meio ambiente.

---

<sup>85</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 15 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 125.

<sup>86</sup> GOMES, Carla Amado. O ambiente como objecto e os objectos do direito do ambiente. **Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente**. n. 11/12. Jun./Dez. IDUAL - Instituto de Direito do Urbanismo e do Ambiente. Coimbra: Almedina, 1999, p. 55.

Toda questão ambiental exige uma revitalização do conceito de indivíduo e de coletividade no que tange à responsabilidade por atos que vitimam o ambiente e a natureza. Isso, porque a coparticipação protetiva ambiental tem como pano de fundo a vida humana, mas, contempla também interessados que detêm a expectativa de direitos à vida, saúde e a um ambiente propício para o seu desenvolvimento, ou seja, as futuras gerações.

São expectativas de direitos iguais aos direitos já adquiridos das atuais gerações, portanto, o liame fundamental entre a ação interventiva humana e o resultado dela decorrente é a equidade intergeracional ao direito a um ambiente sadio e equilibrado.

A equidade intergeracional é reconhecida pela Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio 92, em seu Princípio 3 onde consta que “O direito ao desenvolvimento deve ser exercido, de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de gerações presentes e futuras”. O seu significado é composto pela responsabilidade dos atos no presente – com todo o ônus e bônus que possam ter – e a garantia do suprimento das necessidades no futuro.

Em uma análise temporal superficial é possível verificar que os diagnósticos científicos e sociais demonstram que o futuro, referido em inúmeros textos que tratam da proteção ambiental, encontra-se mais próximo do que o imaginário predador humano possa contemplar.

Considerando o aumento populacional até o ano de 2050<sup>87</sup>, a anunciada escassez de água<sup>88</sup>, o aquecimento global<sup>89</sup> e as consequências desse fenômeno já sentidas e vivenciadas para o qual o mundo não está preparado, a destruição da camada de ozônio, a alteração da biosfera e outros acontecimentos amplamente divulgados, conclui-se que o risco é iminente e que as futuras gerações não

---

<sup>87</sup> “Conforme estimativas nas Nações Unidas, até 2050, a população mundial passará de 9 bilhões de pessoas (um aumento de quase 50 por cento em relação a 2000)”. *In*:Cuidando das águas – soluções para melhorar a qualidade dos recursos hídricos/Agência Nacional de Águas; Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. Brasília: ANA, 2011, p.30

<sup>88</sup> “A poluição hídrica e a escassez são, em grande medida, desafios sociais e políticos. A gestão sustentável da água é uma questão de como as pessoas, como parte de uma sociedade coletiva, administram os recursos hídricos e os benefícios associados”. *In*:Cuidando das águas – soluções para melhorar a qualidade dos recursos hídricos/Agência Nacional de Águas; Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. Brasília: ANA, 2011, p. 76 e 77.

<sup>89</sup> O item “observações diretas das recentes mudanças climáticas” constante no Relatório do IPCC/ONU, sobre Novos Cenários Climáticos, divulgado em Paris em 2007 (Painel Intergovernamental sobre mudança climática), revela que “o aquecimento do sistema climático não é um equívoco, sendo agora evidente de acordo com as observações de aumento global do ar e das temperaturas dos oceanos, derretimento de gelo e neve em larga escala, e aumento do nível dos oceanos”.

representam mais os netos dos netos, mas, os filhos dos que atualmente vivem.

### **1.5.1 Aspectos sociológicos do Risco Ambiental**

A interpretação do risco depende de quem o analisa levando-se em conta fatores internos (convicções) e externos (interesses), dentro de um parâmetro temporal, histórico e até mesmo científico, que determinam a importância que se deve dar aos resultados.

O mesmo, ocorrendo com sua aceitação, principalmente em razão dos fatores econômicos que influenciam, decisivamente, na análise de seus efeitos, prova disso o discurso progressista que fundamentou as decisões políticas e administrativas em relação ao incentivo do consumismo, produção em alta escala e exploração ilimitada dos recursos naturais que marcou o último século, como sinônimo de progresso. E ainda, mesmo que efetivamente resultados perigosos sejam comprovados a análise do custo/benefício acaba por pesar na aceitação do risco, a exemplo, da criação de armas biológicas, utilização de agrotóxicos e organismos geneticamente modificados (OGM), construção civil sobre áreas contaminadas, dentre outros exemplos.

A relação entre a existência do risco e o grau de tolerância sobre suas consequências está mais na motivação que nos efeitos de seus resultados. Até mesmo as informações científicas sobre a forte ameaça de extinção da vida do Planeta, se providências não forem tomadas para reverter e evitar determinadas práticas, não são consideradas pela preponderância dos interesses econômicos na maior parte das vezes envolvidos.

É paradoxal a crítica sobre a intervenção humana no ambiente em razão dos danos muitas vezes irreversíveis, esgotamento dos recursos naturais, desequilíbrio ecológico, destruição dos ecossistemas, das florestas, poluição da água e do ar, dentre tantos e o desenvolvimento de uma cultura protecionista ambiental, com manifestações nacionais e internacionais em prol da preservação ambiental e medidas legislativas no mesmo sentido inaugurando a era do Estado Socioambiental de Direito superando os modelos de Estado Liberal e Social, de forma a contemplar em um mesmo projeto jurídico-político para o desenvolvimento humano em padrões sustentáveis a tutela e a promoção dos direitos sociais e ambientais, “inclusive pela perspectiva da noção ampliada e integrada dos direitos fundamentais socioambientais ou

direitos fundamentais econômicos sociais, culturais e ambientais” no entender de Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer<sup>90</sup>:

O conhecimento sociológico é importante instrumento de interpretação da realidade social o que envolve também a relação com a natureza e o meio ambiente, pois, além da função precípua de observar os movimentos da Sociedade explicando os motivos de seus acontecimentos, fatos e estruturas sociais, cumpre também a tarefa de indagar criticamente o seu comportamento e as consequências advindas de suas ações comportamentais. Em razão disso, o movimento ambientalista provocou uma resposta da Sociologia ao comportamento predatório humano que ocorreu paralelamente a outros problemas sociais como o crescimento demográfico, o desenvolvimento industrial, a desorganização da ocupação do espaço urbano, o aumento das desigualdades, dentre tantos outros rotulados de caóticos e que alteraram o próprio estilo de vida dos indivíduos e seu distanciamento da natureza como elemento constitutivo dela.

Da dedicação de Max Weber, Karl Marx, Emile Durkheim surgiram os conceitos e abordagens da denominada Sociologia Clássica<sup>91</sup> que embora não tenham considerado, por falta de previsão, os problemas ecológicos vindouros e as mudanças sociais decorrentes do comportamento humano como produto da ideologia produtiva e consumista, contribuíram para a compreensão das estruturas sociais, as circunstâncias das mobilizações políticas, a dinâmica industrial como elementos que de uma forma ou de outra interagem com a problemática ambiental atualmente enfrentada.

A natureza, o meio ambiente e os possíveis problemas originados da sua degradação não representaram objeto de análise, pois, o foco de observação desses teóricos e outros de sua época era a ideia de desenvolvimento econômico (sociedade industrial e capitalista), seja sob o ponto de vista de seus aspectos positivos ou negativos e de assuntos adjacentes a ela, o que não incluía profundas considerações sobre dados ambientais como influentes nas mudanças sociais. David Goldblatt explica que:

Esta herança bastante limitada em termos de interesses e discussão teórica é responsável, pelo menos em parte, pelo registro igualmente

---

<sup>90</sup> SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental**. Estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a Proteção do Ambiente. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 42.

<sup>91</sup> SELL, Carlos Eduardo. **Sociologia Clássica**: Marx, Durkheim e Weber. São Paulo: Editora Vozes, 2009.



reduzido de interesse pelo ambiente demonstrado na teoria sociológica corrente de início e meados do século XX.<sup>92</sup>

O mesmo autor, em sua obra *Teoria Social e Ambiente* faz uma digressão sobre o posicionamento dos autores clássicos acima citados admitindo o pouco apoio teórico no enfrentamento do tema que diz respeito à relação entre os “mundos social e natural, ou à origem e futuro dos movimentos sociais ambientalistas”<sup>93</sup>. A limitação da Teoria Social Clássica para a compreensão da degradação ambiental provoca a indagação no sentido de não corresponder à melhor forma para explicar as políticas ambientais. Diz o autor:

Marx, Weber e Durkheim viveram precisamente o tempo suficiente para poderem testemunhar o impacto negativo das sociedades modernas nos respectivos meios ambientes. Por outro lado, morreram demasiado cedo para poderem expressar a emergência de um movimento ambientalista politicamente significativo<sup>94</sup>.

Tal limitação, no entanto, não retira dessa teoria duas virtudes, conforme pensamento de David Goldblatt:

[...] a sua capacidade de situar a mobilização política no contexto das mudanças e estruturas mais gerais das sociedades modernas, e o seu empenho contínuo em compreender a interacção de interesses, ideais e interpretações cognitivas do mundo na mobilização política<sup>95</sup>.

Essa breve noção reforça o entendimento da importância da Sociologia para a compreensão global do risco e dos argumentos defendidos pelos pensadores, na atualidade, quando enfrentam o desafio de trabalharem as questões ambientais de forma transversal, pois, assim exige o Estado Socioambiental de Direito.

Nesse contexto, Gian Mario Giuliani<sup>96</sup> explica que a Sociologia “busca identificar as alterações que ocorrem na sociedade e definir a

<sup>92</sup> GOLDBLATT, David. **Teoria Social e Ambiente**. Lisboa: Instituto Piaget, 1996, p. 22

<sup>93</sup> Idem, p. 18.

<sup>94</sup> Idem, p. 25

<sup>95</sup> Idem, p. 29 e 30.

<sup>96</sup> GIULIANI, Gian Mario. *Sociologia e Ecologia: um diálogo reconstruído*. **DADOS Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: IUPERJ – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (*print version*: ISSN:0011-5258). Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581998000100005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581998000100005&script=sci_arttext)>. Acesso em setembro de 2011.

ordem que regula as ações dos homens e dá forma às suas relações” e a Ecologia, por sua vez, possui uma identidade própria, e “conseguir responder às demandas dos homens já no fim do século passado, quando se manifestavam muitas inquietações sobre os efeitos perversos e destruidores da industrialização” e “a partir de uma visão sistêmica e de instrumentos científicos mais modernos” denuncia os fatos e fatores de desequilíbrios ambientais causadores de “crises ecológicas cumulativas e exponencialmente progressivas”.<sup>97</sup>

O reconhecimento, pela Sociologia, da sua conexão com as questões ambientais ocorreu de forma tardia, pois, o entendimento sobre a escassez de recursos naturais é tema recente que, até então, não chamava a atenção da sociedade acostumada com a abundância na natureza e que por não acreditar na irreversibilidade e impactos dos prejuízos ambientais não cuidou de observar todo o processo de mudança e as consequências futuras.

O mesmo autor enfatiza, ainda, que a Sociologia e a Ecologia devem recompor um diálogo “frutífero” pela necessidade de escolhas e mudanças que o desenvolvimento sustentável exige e que não cabe “fórmulas predeterminadas” só podendo “prover da mobilização e da participação e os movimentos sociais têm um papel importante tanto no processo que pensa tal forma de desenvolvimento, como no que o realiza”.<sup>98</sup>

Nas últimas décadas do século findo, em meados dos anos 60 e 70, quando surgiram as primeiras manifestações multidisciplinares para explicar a crise ambiental e a urgência na apresentação de soluções e ideias para os problemas já anunciados e providências para aqueles que ainda estariam por vir, é que se percebe uma aproximação mais sólida da Sociologia com as questões ecológicas, surgindo, então, uma Sociologia Ecológica ou Sociologia Ambiental.

O principal elemento unificador da sociologia do meio ambiente não é tanto a adesão a um paradigma teórico, mas a adesão aos valores de uma nova cultura ambientalista e o desejo de contribuir para a solução dos problemas ecológicos, assim como de facilitar uma melhor relação entre sociedade e *physis*, entre homem e

---

<sup>97</sup> GIULIANI, Gian Mario. Sociologia e Ecologia: um diálogo reconstruído. **DADOS Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: IUPERJ – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (*print version*: ISSN:0011-5258). Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581998000100005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581998000100005&script=sci_arttext)>. Acesso em setembro de 2011.

<sup>98</sup> Idem.

natureza. Assim, a importância atribuída aos fatores ambientais pode corresponder a passos concretos que levem à superação do tabu dos fundadores da sociologia, para quem homem e sociedade já estariam desvinculados do condicionamento das forças naturais e físicas.<sup>99</sup>

Como a complexidade que envolve o meio ambiente exige estudos e análises transversais e multidisciplinares, o objetivo aqui é apenas de demonstrar aspectos úteis da Sociologia para melhor compreensão dos papéis do Estado, da Sociedade, dos governos e do mundo na administração dos problemas ambientais locais, transfronteiriços e globais.

### 1.5.2 A internacionalização na gestão do meio ambiente

A internacionalização, também denominada de globalização ou mundialização, é um fenômeno multicultural que promove o intercâmbio de ideias, produtos, tecnologias, ciências, comportamentos, mas, também envolve a responsabilidade por assuntos, bens, valores que interessam a toda a humanidade. Essa inter-relação é facilitada e intensificada pelos modernos meios de comunicação originados do avanço da tecnologia nessa área.

As notícias e ocorrências mundiais são divulgadas em tempo real instituindo outro campo de “poder” que é o da informação.

Como consequência também provoca mudanças e redefinições de estratégias governamentais, empresariais, políticas, econômicas e na atualidade, também questões ambientais.

A partir da perspectiva de que gestão tem o significado de gerenciamento, cuidado e administração, conclui-se que a aderência mundial na assunção da responsabilidade pela preservação do meio ambiente e participação nas ações preventivas e reparadoras diz respeito a todas as nações.

Os impactos ambientais no período pós-industrial, o crescimento econômico, o aumento de resíduos decorrentes do consumo desenfreado, as alterações climáticas, as catástrofes naturais e a perspectiva de danos ecológicos irreparáveis resultaram na ampliação

---

<sup>99</sup> GIULIANI, Gian Mario. Sociologia e Ecologia: um diálogo reconstruído. **DADOS Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: IUPERJ – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (*print version*: ISSN:0011-5258). Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581998000100005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581998000100005&script=sci_arttext)>. Acesso em setembro de 2011.

dos debates e interesses de vários setores da sociedade passando a fazer parte das agendas governamentais.

Se por um lado a globalização tem como consequência a necessidade de um monitoramento constante dos direitos humanos, da responsabilidade socioambiental, do direito à informação sobre produtos que apresentem qualquer risco, por outro, trouxe possibilidade do multiculturalismo, a facilidade de informações, principalmente em tempo real, a ampliação da democracia mais participativa. Porém há aspectos negativos a contabilizar nesse processo, como as crises (econômicas, políticas, ambientais, dentre outras), a proliferação da violência como o terrorismo, por exemplo, e outros riscos oriundos de decisões de governo, sejam administrativas ou políticas.

As bases das decisões governamentais são preocupantes na Sociedade de Risco porque não consideram que a necessidade de segurança deva ser analisada sob a ótica da precaução pela incerteza que gera, a exemplo das mudanças climáticas, catástrofes naturais que o mundo atualmente acompanha os efeitos dos transgênicos, dos agrotóxicos, tanto sobre a vida humana como da vida em todo o Planeta. Se não há precaução, não há controle, nem mecanismos de proteção,

Infelizmente a consciência dos riscos e dos perigos não inibe o comportamento humano abusivo e descompensado em nome do progresso tecnológico e da humanidade em geral, sendo que os novos paradigmas comportamentais oriundos dessa sociedade deflagraram não somente a necessidade da produção legislativa específica, mas também a consciência sobre a urgência de precaução, a dimensão do impacto e o risco à sociedade e ao meio ambiente.

A ideia de desenvolvimento, entendido como “a conexão de diversos aspectos econômicos, sociais e culturais”, conforme indica Carina Costa Oliveira<sup>100</sup>, com o objetivo de implementação de políticas públicas e jurídicas favoráveis à diminuição das desigualdades proporcionando melhores condições de vida para a sociedade, faz com que o aspecto econômico seja apenas uma das vertentes a ser considerada, pois, seu significado é muito mais amplo abrangendo outros fatores, dentre eles a proteção ao meio ambiente, o problema da sustentabilidade e a necessidade de precaução quanto ao uso de produtos nocivos ao ambiente e à vida.

---

<sup>100</sup> OLIVEIRA, Carina Costa. Desenvolvimento Sustentável e Biossegurança. In **Direito Ambiental e Desenvolvimento**. BARRAL Welber e PIMENTEL, Luiz Otávio (org.). Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006, p. 159.

A emergência de uma consciência ambiental internacional com fundamento na integração de esforços é um desafio a ser vencido não somente pela lógica econômica, por causa das negociações multilaterais, mas, sobretudo em nome de uma governança global sustentável.

Essa governança global relacionada à gestão ambiental tem como tarefa não somente ações pró-ambientais, mas, o desenvolvimento de mecanismos de efetividade, como por exemplo, a elaboração de um corpo normativo comum capaz de minimizar a ação de países poluidores – geralmente os que se dedicaram à exploração de recursos naturais no período industrial a partir do início do século XX – e orientar as ações e decisões dos países emergentes para um crescimento sustentável.

O que poderia justificar uma governança global ou a internacionalização da gestão ambiental por intermédio da elaboração de normas comuns? Questionamento semelhante foi feito por Alexandra Aragão<sup>101</sup> que argumenta a partir de quatro pressupostos:

1. “O ambiente não conhece fronteiras”<sup>102</sup>, por isso as iniciativas locais são ou meramente regionais não surtem efeitos ou são inoperantes frente a um prejuízo transfronteiriço de proporções superiores, portanto, a padronização normativa é fator preponderante na proteção ambiental, nesse sentido e o exemplo trazido pela autora em questão é a uniformização de proteção do domínio hídrico.
2. Características ambientais de produtos originados da circulação internacional de mercadorias, ou seja, regulamentação dos padrões ambientais dos produtos negociados, como por exemplo, normas para “emissões sonoras de equipamentos elétricos para uso exterior.”<sup>103</sup>
3. Exigência de cumprimento de padrões ambientais para instalação de empresas, antes mesmo de seu funcionamento, por meio de instrumentos como, por exemplo, estudo de impacto ambiental.
4. Harmonização das normas ambientalmente relevantes para funcionamento de alguns processos produtivos, a exemplo da verificação da emissão de gases, limites de poluidores do ar, objetivando influenciar na concorrência para instalação dessas organizações em um determinado local.

---

<sup>101</sup> ARAGÃO, Alexandra. Direito Constitucional do ambiente da União Europeia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 35.

<sup>102</sup> Idem, p. 35.

<sup>103</sup> Idem, p. 35.

A proteção ambiental tem sua trajetória marcada por eventos internacionais importantes que expandiram suas diretrizes para a elaboração de normas internas e internacionais.

A Convenção de Estocolmo (1972), foi marcante nesse sentido, como visto no item 1.2., criando princípios norteadores e exteriorizando a preocupação com as futuras gerações, com especial destaque o Princípio 21<sup>104</sup> que acabou por se tornar um dos fundamentos do Direito Internacional do Meio Ambiente por declarar que a exploração de recursos por uma nação não deve prejudicar o meio ambiente de outras nações ou de espaços internacionais. A criação do PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, com sede em Nairóbi (Quênia), também representou um forte avanço em matéria de internacionalização da gestão ambiental.

Algumas catástrofes ambientais, como o acidente da usina nuclear de Chernobyl, ocorrido em 1986, alertou o mundo para situações transfronteiriças importantes o que gerou um movimento por parte da Organização das Nações Unidas – ONU no sentido de ampliar a discussão ambiental com vistas para o futuro, assim, em 1983 foi criada a Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento – Comissão de Brundtland, presidida pela então Primeira-ministra da Noruega Harlem Brundtland, que desenvolveu um relatório publicado em 1987 sob o título *Nosso Futuro Comum*, conhecido também como *Relatório Brundtland*, que além de trazer a categoria “desenvolvimento sustentável” à baila, também fez referência à preocupação com as futuras gerações. A mobilização mundial foi o mote do trabalho da comissão tanto que o termo “sustentabilidade” a partir de então passou a fazer parte de documentos políticos e acadêmicos, bem como de conferências e discursos administrativos.

Talvez a maior crítica que se deva fazer a esse respeito está direcionada à banalização do termo em detrimento de ações efetivas. Atualmente a “sustentabilidade” faz parte e um *marketing* nem sempre verdadeiro de instituições que querem mostrar preocupação com a questão ambiental.

Em continuidade e até mesmo pelos resultados apresentados por ocasião da realização da Primeira Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente, a ONU realizou a Segunda Conferência, na cidade do Rio de

---

<sup>104</sup> Princípio 21 da Convenção de Estocolmo (1972) estabelece que: “De acordo com a Carta das Nações Unidas e com os princípios do direito internacional, os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos, de acordo com a sua política ambiental, desde que as atividades levadas a efeito, dentro da jurisdição ou sob seu controle, não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou de zonas situadas fora de toda a jurisdição nacional”.

Janeiro, apelidada de ECO-92<sup>105</sup> ou Cúpula da Terra, resultando a elaboração da Agenda 21, documento esse que dita diretrizes importantes para a concretização da preservação ambiental a partir do esforço comum entre as nações.

A terceira Conferência Mundial sobre Meio Ambiente, foi realizada em Johannesburgo, com o intuito de verificar os motivos que impediam a implementação das diretrizes estabelecidas na conferência anterior. O documento originado desse evento, denominado "O Compromisso de Johannesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável", reafirmou os princípios e tratativas adotados em Estocolmo-72 e na RIO-92, e reconheceu que os objetivos anteriormente firmados não foram cumpridos. Pode-se afirmar, portanto, que esse evento consagrou o insucesso do alcance dos objetivos da Rio-92 e demonstrou a ausência de uma governabilidade global que atenda a emergência de uma proteção ambientais mais efetiva. O mesmo destino de insucesso tomou a 15ª Conferência das Partes, em Copenhague, sobre as Mudanças Climáticas que recebeu severas críticas pela improdutividade.

Em 2012 foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio +20)<sup>106</sup> que teve como temas em destaque a economia verde, a governança internacional e a redução da pobreza. Muitas foram as expectativas em relação ao que foi discutido, porém, o que se viu, mais uma vez, foram discursos enriquecidos de boas intenções em rota de colisão com a prática, principalmente no que diz respeito aos investimentos e criação de fundos internacionais, ou seja, o resultado não foi tão positivo como se esperava, sobretudo, em

---

<sup>105</sup> A Declaração oriunda da ECO/92, diz em seu preâmbulo que: "Reafirma a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Humano, aprovada em Estocolmo em 16 de junho de 1972, e tratando de basear-se nela, [...] Com o objetivo de estabelecer uma aliança mundial nova e equitativa mediante a criação de novos níveis de cooperação entre os Estados, os setores chave das sociedades e as pessoas, [...] Procurando alcançar acordos internacionais em que se respeitem os interesses de todos e se proteja a integridade do sistema ambiental e de desenvolvimento mundial, [...] Reconhecendo a natureza integral e interdependente da Terra, nosso lugar.

<sup>106</sup> A cidade do Rio de Janeiro sediou a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, em 2012, sob a denominação de Rio+20. Objetivando "renovar o engajamento dos líderes mundiais com o desenvolvimento sustentável do planeta, vinte anos após a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92). Serão debatidas a contribuição da "economia verde" para o desenvolvimento sustentável e a eliminação da pobreza, com foco sobre a questão da estrutura de governança internacional na área do desenvolvimento sustentável. A Rio+20 insere-se, assim, na longa tradição de reuniões anteriores da ONU sobre o tema, entre as quais as Conferências de 1972 em Estocolmo, Suécia, e de 2002, em Johannesburgo, África do Sul". Informações disponíveis em <<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2010/01/06/rio-20>>. Acesso em 28 de fevereiro de 2012.

relação à internacionalização da gestão ambiental considerando que a edição de 1992 provocou reações de mobilização positivas, mas, que não lograram êxito por falta de vontade política e de compromisso.

Como resultado da Rio +20 foi elaborada uma declaração de intenções, denominado “O mundo que queremos”, objeto de acordo entre os países participantes e propõe o lançamento sobre Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Alguns pontos se destacam como a erradicação da pobreza, proteção aos oceanos, supressão de subsídios fósseis, dentre outros assuntos importantes, como a expectativa de transformar PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente) em uma agência da ONU. Todavia, carece o documento de prazos e estratégias possuindo omissões que podem comprometer a proteção ambiental.

A proteção ambiental não se concretiza por intermédio de intenções e não perduram sem atitudes.

A mobilização das nações, a interferência das organizações internacionais e a ação incisiva das organizações não estatais representam fatores decisivos para uma internacionalização da gestão ambiental.

## 1.6 O DIREITO AMBIENTAL COMO NOVA DIMENSÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Os direitos fundamentais referem-se ao reconhecimento jurídico de direitos positivados, que no Brasil fazem parte dos “direitos e garantias fundamentais” consubstanciados na CRFB/88 cuja abordagem não é exaustiva já que prevê a possibilidade de abarcar direitos e garantias<sup>107</sup> existentes em outros dispositivos constitucionais além dos que constam em seu Título II, especificamente, do art. 5º ao 17, o que representa um “conceito materialmente aberto”<sup>108</sup> capaz de receber diversas categorias de direitos a serem considerados fundamentais.

Do ponto de vista conceitual, compreende-se por direitos fundamentais os “direitos subjetivos de pessoas (físicas ou jurídicas), garantidos por normas de nível constitucional que limitam o exercício

---

<sup>107</sup> CRFB/88, art. 5º, § 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

<sup>108</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 9 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 90-96.



do poder estatal”<sup>109</sup>. A definição aqui enunciada demonstra a supremacia e a força constitucional em que se baseia tais direitos, sem desprezar, no entanto, posições doutrinárias que reconhecem a existência de direitos fundamentais em outras formas normativas como as infraconstitucionais e supraconstitucionais como é o caso do direito internacional público, conforme esclarece Dimitri Dimoulis.<sup>110</sup>

Em que pese as contradições sobre a hierarquia normativa que resguarda os direitos fundamentais é na relevância de sua existência que se deve voltar a atenção quando a abordagem ambiental é trazida à baila.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado que, embora não integre o rol explicitado no referido título, consta no art. 225 da CRFB/88 e considera o ambiente saudável como um direito fundamental o que lhe confere, por consequência, uma tutela protetiva especial.

Os direitos fundamentais estão atrelados aos direitos humanos porque sua existência resulta da luta do ser humano ao longo de toda sua história pelo reconhecimento de direitos importantes para a sua sobrevivência em sociedade.

Numa breve análise histórica é possível verificar que há uma evolução na conquista de direitos desde os primeiros movimentos de organização social para formação do Estado, porém, a inserção de direitos fundamentais, nesse contexto, pressupõe ao menos alguns traços de democracia pela própria natureza desses direitos que tratam da inter-relação social e com o Estado.

Não é possível, por exemplo, imaginar direitos humanos e direitos fundamentais em uma sociedade escravagista ou que não permite a participação do povo na escolha de quem o representa política e administrativamente.

Embora a história da humanidade tenha passagens importantes no que diz respeito à trajetória evolutiva das conquistas dos direitos humanos e, conseqüentemente, os direitos fundamentais, o corte para sua compreensão será o advento do Estado Absoluto que teve como antecedente o medievo. Esse breve comentário é importante, pois o “entendimento de como foram construídas as bases teóricas das prerrogativas humanas<sup>111</sup> elementares permite uma melhor percepção da sua forma e do seu conteúdo”<sup>112</sup>.

---

<sup>109</sup> DIMITRI, Dimoulis. Elementos e Problemas da dogmática dos direitos fundamentais. **Revista da AJURIS**. Ano XXXIII, nº 102, julho de 2006, p. 100.

<sup>110</sup> *Idem*, p. 101.

<sup>111</sup> Ingo Sarlet, inspirado na lição de Perez Luño, diz que “o processo de elaboração doutrinária dos direitos humanos, tais como reconhecidos nas primeiras declarações do século XVIII, foi

O absolutismo é caracterizado pela ausência de limites do poder do soberano. Sua vontade era a lei e a extensão de suas ações abrangia as funções de legislar, administrar e julgar, porquanto, mesmo com todo o aparato administrativo da corte sua palavra era determinante para as escolhas e decisões.

Alguns fatos, no entanto, concorreram para o declínio do Estado Absoluto dentre elas destacam-se a Revolução Inglesa ocorrida no século XVII, com a superação da ilimitada vontade do soberano pela voz do parlamento como força representativa e a Revolução Francesa, 1789, cujo lema “Liberdade, Igualdade e Fraternidade”, refletia o desejo do povo francês por melhoria das condições de trabalho e vida e conquista de direitos sociais.<sup>113</sup> Afirma Fábio Konder Comparato<sup>114</sup>:

A “crise da consciência europeia” fez ressurgir na Inglaterra o sentimento de liberdade, alimentado pela memória da resistência à tirania, que o tempo se encarregou de realçar com tons épicos.

[...]

A Revolução Francesa desencadeou, em curto espaço de tempo, a supressão das desigualdades entre indivíduos e grupos sociais, como a humanidade jamais experimentara até então.

Além das lutas revolucionárias, importante se faz a referência às Declarações de cunho protetivo humano que nortearam os sistemas normativos de tantas nações. Com efeito, afirma Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

A opressão absolutista foi a causa próxima do surgimento das Declarações. Destas a primeira foi a do Estado da Virgínia, votada em junho de

---

acompanhado, na esfera do direito positivo, de uma progressiva recepção de direitos, liberdades e deveres individuais que podem ser considerados os antecedentes dos direitos fundamentais. In SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**, p. 49.

<sup>112</sup> ALVES, Elizete Lanzoni e ZANON Jr. Orlando Luiz. Perspectivas da aplicabilidade da eficácia horizontal do direito fundamental ao meio ambiente sustentável: mais um desafio para o século XXI em prol da vida intergeracional. **Revista da Academia Judicial**. Ano II, nº 1. São Paulo: Conceito Editorial, 2011, p. 62.

<sup>113</sup> Somente a título de curiosidade acadêmica, os ideais iluministas que nortearam a Revolução Francesa, influenciaram a política brasileira representado pelo movimento da Inconfidência Mineira. Sobre o assunto pesquisar em: IGLESIAS, Francisco. Raízes Ideológicas da Inconfidência Mineira. **ACERVO- Revista do Arquivo Nacional**. vol. 4, jan/jun- Ministério da Justiça, p.8. Disponível em <<http://www.arquivonacional.gov.br/media/v.4,%20n.1,%20jan,%20jun,%201989.pdf>>. Acesso em novembro de 2011.

<sup>114</sup> COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos Direitos Humanos**. 6º ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 49 e 136.

1776, que serviu de modelo para as demais da América do Norte embora a mais conhecida e influente seja a dos “Direitos e Garantias do Homem e do Cidadão”, editada em 1789 pela Revolução Francesa<sup>115</sup>.

Assim, o enfraquecimento do absolutismo abriu horizontes para um Estado de Direito que permitiu uma organização política com a separação das funções estatais (poderes), criação de direitos fundamentais (políticos e sociais), supremacia da legislação e também serviu como terreno fértil para o desenvolvimento do capitalismo e a revolução industrial do século XVIII.<sup>116</sup>

A sedimentação dos direitos fundamentais, a partir do reconhecimento dos direitos humanos, legitima não somente o Estado de Direito, mas, também o Estado Constitucional na medida em que foram incorporados nos textos constitucionais uma gama de direitos conferidos ao ser humano que garantem as condições basilares da vida em sociedade e assegurando o exercício dos direitos civis e políticos, pois, a “ideia de Constituição ganhou força associada à concepções do Iluminismo, a ideologia revolucionária do século XVIII”<sup>117</sup>

Isso significa uma progressiva constitucionalização dos direitos fundamentais, isto é, a positivação de direitos defendidos pelas lutas burguesas por meio de suas revoluções, a limitação do poder estatal e garantias referentes ao exercício dos direitos políticos e sociais. Assim é que:

A constitucionalização do meio ambiente remete a uma abordagem tanto sob o ponto de vista da dignidade da pessoa humana como também ao marco de um Estado Ambiental de Direito, onde a proteção aos bens ambientais exige tanto do Poder Público como a sociedade ações coletivas e solidárias o que inclui a interpretação do Poder Judiciário, o esforço do Poder Legislativo e atitudes do Poder Executivo.<sup>118</sup>

A própria marcha evolutiva impôs um tratamento diferenciado a esses direitos pela essencialidade que representam para a vida no

<sup>115</sup> FERREIRA FILHO, **Curso de Direito Constitucional**. 37ª ed. rev.atual. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 315.

<sup>116</sup> COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos Direitos Humanos**, p. 48.

<sup>117</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**, p. 32.

<sup>118</sup> ALVES, Elizete Lanzoni e ZANON Jr., Orlando Luiz. **Perspectivas da aplicabilidade da eficácia horizontal do direito fundamental ao meio ambiente sustentável**, p. 68.

planeta, por isso, a abordagem dos direitos fundamentais no âmbito ecológico perpassa pela análise das chamadas gerações de direitos, que demonstram as conquistas civilizatórias no campo jurídico incluindo-se, nesse contexto a própria mudança de expressão para “dimensões de direitos” ressaltando o seu aspecto de expansividade.<sup>119</sup>

A expressão “geração” sofre algumas críticas doutrinárias pela conotação substitutiva que pode subentender pelo aparecimento de novos direitos fundamentais, como se estes pudessem substituir os anteriores, todavia, é o seu caráter de complementaridade e cumulatividade que deve ser considerado na interpretação, nesse sentido a categoria “dimensão” se mostra mais adequada, mais, como fator diferenciador do que pela concepção que possui. Ingo Sarlet esclarece que:

Com efeito, não há como negar que o reconhecimento progressivo de novos direitos fundamentais tem o caráter de um processo cumulativo, de complementaridade, e não de alternância, de qual sorte que o uso da expressão “gerações” pode ensejar a falsa impressão da substituição gradativa de uma geração por outra, razão pela qual há quem prefira o termo “dimensões”.<sup>120</sup>

Vencida a questão terminológica a análise se volta para o posicionamento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado dentro do quadro classificatório das dimensões de direitos fundamentais.

a) A primeira dimensão refere-se aos direitos políticos e civis, as liberdades individuais. Conforme explica Ingo Sarlet, “assumem particular relevo no rol desses direitos, especialmente pela sua notória inspiração jusnaturalista, os direitos à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei”, incluindo também “[...] algumas garantias processuais (devido processo legal, *habeas corpus*, direito de petição [...])”<sup>121</sup>. Sob a inspiração da tríade Liberdade, Igualdade e Fraternidade, ideais revolucionários franceses, ou seja, pelo seu empenho em estabelecer um regime diferente daquele imposto pelo absolutismo, conforme, entendimento de Paulo Bonavides<sup>122</sup>, essa dimensão

<sup>119</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*, 8ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 43.

<sup>120</sup> Idem, p. 43.

<sup>121</sup> Idem, p. 56.

<sup>122</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 517.

resguarda direitos que representam o fruto das lutas revolucionárias que marcaram os séculos XVII e XVIII e que objetivavam a extinção do regime anterior com o despertar para o respeito ao indivíduo, razão pela qual a liberdade é o seu principal fundamento.

O regime idealizado previa o direito do indivíduo, sobretudo, os civis e políticos, “frente ao Estado, mais especificamente como direitos de defesa, demarcando uma zona de não intervenção do Estado e uma esfera de autonomia individual em face do seu poder”<sup>123</sup>. As ideias liberais, nesse contexto, forjaram o pensamento da necessidade da minimização da intervenção estatal abrindo portas para o reconhecimento da pessoa como “cidadão” detentor de direitos e deveres e, conseqüentemente, buscando o bem estar social e a igualdade material. Esse período, por outro lado, inaugura a era capitalista com o desenvolvimento industrial e, com ela, novas lutas e reivindicações que caracterizam a segunda dimensão de direitos fundamentais.

b) A segunda dimensão de direitos fundamentais diz respeito aos direitos sociais, econômicos e culturais, que têm como finalidade a melhores condições de vida, ascensão a bens materiais e a igualdade social. O Estado surge como um provedor dessas condições sendo-lhe atribuído um “comportamento ativo na realização de justiça social”<sup>124</sup>. Vê-se, portanto, que o caráter prestacional é forte entre o indivíduo e o Estado, todavia, a expansão relacional trabalhista acabou por distanciá-lo dessa importante tarefa pelo fato de que o aumento das desigualdades sociais ocorreu de forma muito rápida e apesar de direitos serem agasalhados pelas constituições, nesse sentido, a vulnerabilidade dos trabalhadores diante da força econômica dos empregadores ficou cada vez mais evidente. Fábio Konder Comparato comenta que patrões e operários tinham, por lei, igualdade de condições com liberdade de estipulação de salário e outras condições de trabalho e que externamente à relação de emprego assalariado a própria lei assegurava a todos a liberdade de provimento de sua subsistência “mediante um comportamento disciplinado e o hábito da poupança” e que o resultado “dessa atomização social, como não poderia deixar de ser, foi a brutal pauperização das massas proletárias já na primeira metade do século XIX”<sup>125</sup>.

Diferente dos direitos de primeira dimensão em que a limitação estatal era um dos objetivos, aqui se verifica, também, a limitação do

---

<sup>123</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**, 8ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p.56.

<sup>124</sup> Idem.

<sup>125</sup> COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos Direitos Humanos**, p. 54.

particular, sobretudo, dos empregadores em face dos impactos da industrialização e dos abusos praticados em nome do progresso econômico. A concretização dos direitos fundamentais de segunda dimensão, a exemplo, a assistência social, os direitos trabalhistas, previdência social, dentre outros, recaiu sobre o Estado que por meio da implementação de políticas públicas tem o dever de realização, o que vale dizer a prestação positiva para a limitação do particular que detém o poder econômico edificado a partir da exploração dos trabalhadores, ou seja, da classe proletária. Esclarece Ingo Sarlet que a segunda dimensão de direitos fundamentais engloba mais do que os direitos de ordem prestacional, pois, “inobstante o cunho “positivo” possa ser considerado como marco distintivo desta nova fase na evolução dos direitos da primeira dimensão”<sup>126</sup>. Os direitos sociais, conforme doutrina do mesmo autor, que também dizem respeito ao indivíduo não podem ser confundidos com os direitos “coletivos e/ou difusos de terceira dimensão”.<sup>127</sup>

c) A terceira dimensão de direitos fundamentais trata dos chamados direitos coletivos e difusos, corresponde aos ditames de fraternidade. Essa plêiade de direitos abrangem modalidades diferenciadas daquelas que integram os direitos de primeira e segunda dimensão.

São direitos que têm como finalidade a proteção do ser humano enquanto elemento de uma coletividade originam-se no que se pode denominar “novos direitos” que surgem do desenvolvimento tecnológico, biotecnológico, da necessidade de tutelar bens de um dado grupo social, como a criança, o idoso, o consumidor, ao portador de deficiências físicas. Também calcados na solidariedade estão entre esses direitos “o direito à paz, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento, ao meio ambiente e qualidade de vida, bem como o direito à conservação e utilização do patrimônio histórico e cultural e o direito de comunicação”, conforme explica Ingo Sarlet.<sup>128</sup>

São temas de interesse global que afetam toda a humanidade e convergem para uma universalidade reivindicatória em relação também às futuras gerações, pois, representam prerrogativas transindividuais, destacando-se, nesse contexto, a questão ambiental em que prevalece o cunho da solidariedade, diferente do que ocorre com os direitos de primeira e segunda dimensões. Antonio E. Perez Luño afirma que a

---

<sup>126</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**, p. 57.

<sup>127</sup> Idem, p. 57.

<sup>128</sup> Idem, p. 58.

“solidariedade tem um inquestionável protagonismo como valor-guia dos direitos e liberdades no presente”,<sup>129</sup> pensamento este complementado por Ingo Sarlet quando expressa que isso ocorre “em face de sua implicação universal ou, no mínimo, transindividual, e por exigirem esforços e responsabilidades em escala até mesmo mundial para sua efetivação”<sup>130</sup>.

Desta forma, resta evidência que os bens a serem protegidos sob a égide da terceira dimensão clamam pela colaboração de todos, devendo “ser favorecidas ações positivas de solidariedade e ajuda e rechaçadas as atitudes negativas, individuais e egoístas.”<sup>131</sup>

Ainda sobre as dimensões e seus conteúdos é preciso destacar que alguns estudiosos do tema trabalham com a ideia da existência de mais dimensões de direitos fundamentais, vislumbrando pelo menos uma quarta e quinta dimensões por desdobramento da terceira que se origina no aparecimento de novos direitos o que leva à exigência, por via de consequência, de mecanismos de garantias para sua efetividade.

Considerando a dinâmica do processo civilizatório e a mundialização dos problemas políticos, sociais, ambientais, educacionais, além de todo o progresso tecnológico e biotecnológico, não é de se admirar que novas dimensões de direitos fundamentais sejam reconhecidas. Para José Alcebíades Oliveira Júnior<sup>132</sup>, os direitos de quarta e quinta dimensões “[...] apesar de novos em se considerando o momento de seu reconhecimento, em princípio representam novas possibilidades de ameaças, à privacidade, liberdade, enfim, novas exigências da proteção a dignidade da pessoa, especialmente no que diz com os direitos de quarta geração”.

Assim, a quarta dimensão prospectada diz respeito à proteção do patrimônio genético por meio do desenvolvimento de pesquisas na área da biotecnologia, engenharia genética e bioética.

O atual estágio de desenvolvimento das pesquisas genéticas exige rígido controle, pois, embora se justifiquem por representarem, por exemplo, uma solução para muitas doenças hoje consideradas incuráveis a manipulação do genótipo não deixa de ter uma carga de risco

---

<sup>129</sup> LUÑO, Antonio Enrique Perez. **La tercera generación de derechos humanos**. Navarra: Thompson Aranzadi, 2006, p. 28.

<sup>130</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**, p. 58-59.

<sup>131</sup> VAZ, Caroline. Os direitos fundamentais na sociedade de risco. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**. Nº 61, maio/2008-outubro/2008. Porto Alegre: FMP/RS; FMP/RS, 2008, p. 249.

<sup>132</sup> OLIVEIRA JR. José Alcebíades. **Teoria jurídica de novos direitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000, p. 97.

tangencial ao ser humano. Ainda, em relação a essa gama de direitos, Paulo Bonavides<sup>133</sup>, um dos autores que defendem o desdobramento dos direitos fundamentais em outras dimensões, afirma que “os direitos de quarta geração compendiam o futuro da cidadania e o porvir da liberdade de todos os povos. Tão somente com eles será legítima e possível a globalização política.” Isso em razão do encaminhamento da humanidade para uma globalização econômica e política, motivo pelo qual insere o autor, na gama dessa quarta dimensão os direitos à democracia, ao pluralismo e à informação.

A quinta dimensão de direitos referencia os avanços das comunicações virtuais, da cibernética, da internet, realidade essa que inadmite qualquer retrocesso dada a interdependência que existe entre essa esfera do desenvolvimento comunicativo tecnológico e as atividades humanas. Em contraposição a uma desnecessária expansão da classificação existente que considera três dimensões de direitos fundamentais, argumenta Ingo Sarlet<sup>134</sup> que a quarta dimensão trata sobre a bioética e, “bio” significa vida e entraria na primeira dimensão de direitos enquanto a quinta trata a respeito da cibernética e informação e entraria na terceira dimensão de direitos.

De qualquer forma, o valor de classificação dos direitos fundamentais tem a finalidade de mostrar que o surgimento de mecanismos de proteção aos direitos estão conectados ao próprio evoluir da humanidade, suprindo necessidades advindas do aparecimento de novas situações jurídicas que geram concomitantemente também deveres para os indivíduos e para o Estado.

A ampliação do rol das dimensões de direitos fundamentais somente sob o aspecto formal não torna mais eficaz a garantia meramente escrita o que vale dizer que as atitudes, as políticas públicas, a vontade dos decisores, a participação popular e o movimento mundializado em prol do meio ambiente são mecanismos de efetividade, além dos instrumentos jurídicos postos à disposição da Sociedade.

Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer<sup>135</sup> ao referenciar o reconhecimento da dignidade da pessoa humana, a partir da dimensão ecológica, incluindo-se a vida não humana, explicam que é preciso fazer

---

<sup>133</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 572.

<sup>134</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direito Fundamentais na Constituição de 1988**. 2ª Ed. Revista e Ampliada. Livraria do Advogado. Porto Alegre. 2002, 53.

<sup>135</sup> SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental**, p. 85.



uma “releitura do clássico contrato social em direção a uma espécie de *contrato ecológico* [...]” no sentido de mudar a condição ser humano de “dominador e ‘parasita’” para assumir uma relação de “reciprocidade” com a natureza.

A vinculação da dignidade da pessoa humana com os direitos fundamentais revela não somente direitos, mas, redimensiona o papel do indivíduo no grupo, no ambiente e sua relação com o Estado. A responsabilidade da coletividade limita a vontade e os interesses individuais muitas vezes pautados por ações egoísticas e anti-solidárias em relação ao direito-dever a um ambiente saudável, equilibrado e sustentável como condição mínima para a existência da vida no Planeta.

A superação da intervenção negativa do ser humano no ambiente e que busca transpor a crise ambiental perpassa por inúmeras etapas evolutivas desde o quadro caótico que se apresenta em relação a uma possível extinção da vida humana até o despertar forçoso de uma consciência ecológica que envolve o entendimento da limitação dos recursos naturais e a irreversibilidade de sua recomposição, da necessidade de preservação, do desenvolvimento de ações que evitem retrocessos de conquistas já alcançadas em prol do meio ambiente, a evolução normativa e decisões políticas consistentes.

A história da humanidade não permite esconder ocorrências destrutivas ambientais das quais o ser humano deve envergonhar-se de protagonizar. No entanto, não há como deixar de reconhecer que a abertura cultural, jurídica, social e política que incentivou a conquista de direitos considerados fundamentais, sobretudo no contexto ambiental, está em movimento rumo a uma evolução significativa e que já faz o mundo rever os efeitos da estagnação em relação à ações preventivas e corretivas que repercutem na própria qualidade da vida e que deixaram de ser feitas em tempo hábil talvez a evitar a irreversibilidade de muitos dos prejuízos ambientais que existem nos dias de hoje.

Diante do atual estágio de preocupação ambiental, após uma longa onda de complacência em nome do desenvolvimento econômico, buscam-se fórmulas para a elaboração de mecanismos protetivos jurídicos, administrativos e sociais que não sejam apenas simbólicos.

O Direito, nesse contexto, é responsável por parte do instrumental efetivo na construção de políticas de proteção ambiental, dando os contornos necessários a um verdadeiro Estado Socioambiental de Direito. O reconhecimento do direito humano a um ambiente sadio e equilibrado – o que não exclui o direito de outros seres – como um direito fundamental acaba por exigir a edificação normativa que sustente essa condição.

Assim, uma vez entendido que ao Direito também cumpre o instrumental de efetivação de política ambiental, paralelamente conclui-se a existência de sua autonomia constituída de princípios próprios que visam nortear o sistema normativo ambiental e as estratégias de proteção ambiental, como se verá a seguir.

## 1.7 SISTEMA DE PRINCÍPIOS APLICADOS À TUTELA AMBIENTAL

A imperiosa luta a favor da preservação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado provocou a elaboração de uma estrutura normativa voltada à proteção desse ambiente por meio de fundamentos jurídicos constitucionais, infraconstitucionais e princípios que contemplam o dever de proteção do Estado e do particular, a proibição do retrocesso ecológico e a busca por condições mínimas e essenciais ecológicas de preservação da ecobiodiversidade.

Atrelado a isso há uma permanente necessidade de criar e rever as condições e mecanismos de proteção do meio ambiente o que provoca uma ampliação natural dos meios para alcançar cada vez mais um patamar adequado e juridicamente seguro. Isso significa que qualquer retrocesso no âmbito da proteção ambiental pode representar uma perda de espaço já conquistado nessa dimensão e uma ameaça à segurança jurídica até então estabelecida. José Rubens Morato Leite e Maria Leonor Paes Cavalcanti Ferreira dizem que:

[...] o direito fundamental do meio ambiente não admite retrocesso ecológico, pois está inserido como norma e garantia fundamental de todos, tendo aplicabilidade imediata, consoante o art. 5º, §§1º e 2º, da Constituição. Além do que o art. 60, § 4º, IV, também da Carta Magna, proíbe proposta de abolir o direito fundamental ambiental, nesse sentido considerado cláusula pétreia devido à sua relevância para o sistema constitucional brasileiro, como direito social fundamental da coletividade.<sup>136</sup>

---

<sup>136</sup> LEITE, José Rubens Morato. FERREIRA, Maria Leonor Paes Cavalcanti. As Novas Funções do Direito Administrativo em Face do Estado de Direito Ambiental. CARLIN, Volnei (org.). **Grandes Temas de Direito Administrativo: Homenagem ao Professor Paulo Henrique Blasi**. Florianópolis: Conceito Editorial; Millennium Editora, 2009.

O fato de a proteção ambiental estar configurada no texto constitucional demonstra a intenção de se evitar o temido retrocesso ecológico seja por meio da produção normativa como das decisões administrativas e condutas sociais que envolvem o tema.

Nesse sentido, Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer explicam que a proibição de retrocesso ambiental se apresenta como “blindagem protetiva” com referência às “conquistas legislativas – e, em certa medida, também as administrativas – no âmbito dos *direitos fundamentais socioambientais* contra retrocessos que venham a comprometer o gozo e do desfrute de tais direitos”<sup>137</sup>

A proibição do retrocesso ambiental é considerada como um dos princípios estruturantes do Estado Socioambiental de Direito encontrando seu fundamento no art. 225, da CRFB/88 . A existência de uma dimensão socioambiental conectado à dignidade humana é pressuposto de direito da atual geração e garantidora das futuras.

Retroceder nas conquistas de melhorias ambientais - o que representa piorar as condições de um bem jurídico tutelado - é impedir a garantia de um mínimo existencial ecológico que, por sua vez, está da mesma forma atrelado à essencialidade dos direitos fundamentais da dignidade da pessoa, o que vale dizer que a proteção ambiental deve ser sempre progressiva, ampliando, por consequência, as chances de melhor qualidade de vida. Sobre a o assunto esclarecem Ingo Sarlet Tiago Fensterseifer:

[...] o princípio da proibição do retrocesso ambiental guarda importância impar na edificação do Estado Socioambiental de Direito, pois busca estabelecer um piso mínimo de proteção ambiental, para além do qual as futuras medidas normativas de tutela devem rumar e ampliar-se, contemplando sempre um nível cada vez mais amplo de qualidade ambiental e salvaguarda da dignidade humana, sem deixar de lado a nossa responsabilidade com para com as gerações vindouras.<sup>138</sup>

---

<sup>137</sup> SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental**. Estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a Proteção do Ambiente. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 55.

<sup>138</sup> SARLET, Ingo Wolfgang e FENTERSEIFER Tiago. Breves Considerações sobre os Deveres de Proteção do Estado e a Garantia da Proibição de Retrocesso em Matéria Ambiental, **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico** n° 35 – Abr-Maio/2011, p.19 e ss.

A previsão constitucional da proibição do retrocesso ambiental tem aplicabilidade imediata pela roupagem de direito fundamental que possui (o art. 5º, §§1º e 2º, da CRFB/88 ), além de entendida com um valor, portanto, um princípio que além de evitar leis e decisões teratológicas e que coloquem em perigo as conquistas em matéria de proteção ambiental, também, mostra-se meio hábil para a garantia de condições mínimas essenciais ecológicas de sobrevivência para as atuais e futuras gerações.

A vedação do retrocesso em matéria ambiental representa fator relevante de proteção e encontra na pluralidade de ações (sociais e jurídicas) campo fértil para sua expansão.

Como visto em momento anterior, o Direito Ambiental encontra na multidisciplinaridade uma de suas principais características, isso tem um relevante significado, pois, embora seja dotado de autonomia, há uma interdependência com outros ramos do Direito e mesmo com outras ciências, para compreensão de uma amplitude e dimensão.

Luis Paulo Sirvinkas, entende que a autonomia do Direito Ambiental “caracteriza-se pelo fato de possuir seu próprio regime jurídico, objetivos, princípios, sistema nacional do meio ambiente etc.”, mas, não o é em relação a outros ramos do direito justificando que há sim “uma constante simbiose, e muitos conceitos são extraídos dos diversos ramos do direito, adaptando-se ao direito ambiental”.

A simbiose a que se refere o citado autor, no entender desta pesquisadora, não se trata de uma adaptação ao direito ambiental de conceitos capitaneados de outras áreas. De uma forma mais ampla compreende-se que tais conceitos são elementos de complementaridade não se limitando somente a eles. Há valores, princípios e normas que por analogia são aplicáveis ao Direito Ambiental. A categoria adaptação é inapta para demonstrar o que realmente ocorre na relação do Direito Ambiental com outras ciências ou áreas do próprio Direito.

Não há que se confundir, assim, adaptação com conectividade, porquanto a primeira é característica independência e a segunda, demonstra capacidade de transversalidade, ou seja, de perpassar por outras áreas dentro e fora da ciência jurídica.

Não se trata, portanto, de extrair conceitos e adaptá-los ao Direito Ambiental, mas, utilizá-los para sua interpretação subsidiando sua aplicabilidade ou entendimento.

O Direito Ambiental não está em paralelo com outras áreas do Direito, no dizer de Paulo de Bessa Antunes ele é um:

Direito que se impõe aos demais setores do universo jurídico o respeito às normas que o formam, pois, o seu fundamento de validade é emanado diretamente da Norma Constitucional. Trazer para o DA à discussão sobre ser este autônomo ou não é reproduzir uma discussão ontologicamente superada<sup>139</sup>

Outro vértice interpretativo que se pode fazer para compreender melhor o Direito Ambiental, diz respeito ao aspecto de verticalidade e horizontalidade. O aspecto vertical revela-se pela natureza ou a possibilidade de perpassar tanto pelo direito público pelo como privado, interesse coletivo e particular e o aspecto horizontal, se caracteriza pela interdisciplinaridade (várias áreas dentro do próprio Direito).

Como qualquer área do Direito, o Ambiental deve observar outras normas e princípios gerais mantendo, no entanto, suas peculiaridades amplamente reconhecidas em razão da sua atual condição de autonomia e que foi estruturada principalmente por “via legislativa” cujo conteúdo normativo fora inspirado nas conferências internacionais, promovidas pela Organização das Nações Unidas – ONU, conferências nacionais e encontros para discussão de questões ambientais e futuro do Planeta.

Em síntese, o ambiente sadio e equilibrado, acolhido na CRFB/88 com ênfase protetiva como bem jurídico supraindividual, configurado como direito de Terceira Dimensão, exigiu do Direito uma atenção normativa e principiológica para promoção de preservação.

Desta forma a questão ambiental, tema que provoca manifestações nacionais e internacionais, passou a cercar-se de princípios – presentes nas mais importantes Declarações Internacionais e nas normas internas – que objetivam nortear as ações e providências protetivas, invocando governos e coletividade a aplicá-los desde as ações ecopedagógicas até as decisões político-administrativas, incitando a participação comunitária, o exercício do direito à informação, traçando medidas que visam a responsabilidade e imputação da obrigação reparatória por danos e reforçando a importância da prevenção.

Por “princípio”, em um sistema normativo, entende-se o valor que deve nortear a produção e aplicabilidade da norma jurídica, representando o sustentáculo para a aplicação das demais.

---

<sup>139</sup> ANTUNES, Paulo Bessa. **Direito Ambiental**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.

No entender de Carlos Ari Sundfeld<sup>140</sup> os princípios “constituem as ideias centrais de um determinado sistema jurídico” dando a ele um “sentido lógico, harmônico e coerente”

Para Cristiane Derani, “Os princípios são construções teóricas que procuram desenvolver uma base comum nos instrumentos normativos de política ambiental”<sup>141</sup>. Note-se que não há uma definição taxativa nem uma semântica adequada para o entendimento conceitual de *princípio*, mas, a aceitação de que representa um *valor* a ser observado no âmbito da produção e da aplicabilidade da norma é a base para sua compreensão. Assim, há no Direito, princípios gerais que, conforme diz Lênio Luiz Streck “[...] correspondem a normas de direito natural, verdades jurídicas universais e imutáveis, inspiradas no sentido da equidade” e os princípios específicos de cada área jurídica que traduzem o sentido das normas e condutas àquela área pertinentes. O mesmo autor ainda explica que “os princípios gerais do Direito adquirem um significado apenas quando considerados em conjunto com o estado do sistema jurídico, daí a necessidade de se pressupô-lo em conjunto”. Essa ideia reforça o pensamento de que além dos princípios estruturantes específicos devem ser observados em conjuntos com os valores norteadores da própria Ciência Jurídica e que representam a origem, o núcleo normativo.

No entendimento de Maria Luiza Machado Granziera<sup>142</sup>, quando a “norma incorpora direta ou indiretamente, certo princípio, fica formalmente explicitada a direção tomada pelo legislador na formulação da regra jurídica”, verifica-se, portanto, que as normas e princípios ambientais decorrem da necessidade em alcançar a finalidade precípua de cuidar, preservar e recuperar o ambiente. Para tanto o sistema normativo envolveu as relações entre particulares, entre o particular e o Estado e o próprio poder/dever estatal quando o assunto diz respeito a danos ambientais.

A mesma autora também esclarece que o princípio “pode estar expressamente mencionado no ordenamento jurídico ou apenas resultar de uma formulação teórica sem, contudo, deixar de constituir a norma”, nesse contexto e tratando-se de Direito Ambiental, cujas normas “são em sua maioria de natureza pública, mais precisamente manifestações do exercício de polícia do Estado”, os princípios são de “observância

---

<sup>140</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. São Paulo: Malheiros, 1992, p. 137.

<sup>141</sup> DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 2008, p. 140.

<sup>142</sup> GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 50.

obrigatória pelos agentes públicos, independentemente de texto de lei que os acolha expressamente”, estendida também aos particulares, principalmente, por força do texto constitucional que estabelece que incumbe ao Poder Público e à coletividade o dever de proteção ambiental (art. 225 CRFB/88 ).

Direito ambiental possui princípios estruturantes que formam um sistema de valores normativos de cunho específico que de forma expressa ou não se revelam como regras imprescindíveis no trato das questões ambientais devendo ser observados por todos em qualquer circunstância.

É notório o crescimento da produção normativa em matéria ambiental, o que é louvável diante da emergência em proteger o ambiente, mas, ainda não consegue alcançar todas as situações ocorrentes, razão pela qual os princípios passam a exercer um papel de fundamental importância, pois, são aplicáveis à situações ainda não legisladas e mesmo legisladas, passam a representar um reforço na sua interpretação.

Sejam os princípios explícitos ou implícitos, ou seja, constantes expressamente na lei, ou decorrentes do próprio sistema constitucional, fato é que sua aplicabilidade é imprescindível em todas as esferas administrativas estatais (Judiciário, Legislativo e Executivo), como nas demais organizações que compõem ou outros setores.

Conforme a finalidade da aplicabilidade dos princípios ou a análise a ser feita alguns se mostram mais ou menos relevantes. No caso em tela, considerando-se que a presente tese tem como objeto a verificação da importância da averbação informativa no registro de imóveis de áreas contaminadas ou de qualquer forma prejudicada do ponto de vista ambiental, os princípios que mais se destacam para o estudo do tema são: Princípio do Direito Fundamental a um ambiente sadio e equilibrado, Princípios da Precaução, Princípio da Prevenção, Princípio da Informação, Princípio da Participação, Princípio da Solidariedade, Princípio do Poluidor Pagador, Princípio da Responsabilização, Princípio da Reparação e o Princípio da Ponderação Ecológica.

### **1.7.1 Princípio do Direito Fundamental a um ambiente sadio e equilibrado**

Todos têm direito a um ambiente sábio e equilibrado e para tanto ao lado desse Direito Fundamental está o dever de mantê-lo e protegê-

lo. Essa afirmação parte da análise no papel do Estado frente ao dever de estabelecer normas, políticas públicas e ações nesse sentido o que deve ser acompanhado pela coletividade em cumprir as normas, colaborar com as políticas públicas e participar dos processos decisórios como cumpre ao cidadão em um Estado socioambiental de Direito.

O Estado Socioambiental de Direito exige uma postura diferente para uma governabilidade “verde” de forma a garantir que o ambiente se mantenha sadio e equilibrado como perspectiva da realização de um direito. Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer dizem que:

[...] da consagração do direito ao ambiente como um direito fundamental e do “novo” papel do Estado como “guardião e amigo” dos direitos fundamentais, extraem-se inúmeras projeções normativas” e outras de caráter diverso das normas a exemplo das decisões administrativas, o que leva a se concluir que se está diante de uma “dupla perspectiva subjetiva e objetiva do direito fundamental ao ambiente, na medida em que tal é reconhecida simultaneamente como um “direito subjetivo” do seu titular (indivíduo e coletividade) e um “valor comunitário”.<sup>143</sup>

O ambiente sadio e equilibrado como um direito humano decorre das conquistas de direitos ao longo da história da humanidade e do reconhecimento de sua necessidade na perspectiva de um futuro que deve ser garantido a partir de atitudes do presente. A Declaração de Estocolmo de 1972 consagrou o direito humano ao meio ambiente em seu Princípio 1 que diz:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade tal que permita levar uma vida digna, gozar de bem estar e é portador solene de obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras gerações.

Mais do que um direito humano, o ambiente sadio e equilibrado é um direito dos seres (bióticos e abióticos), é, sobretudo, um direito de sobrevivência próprio do Planeta enquanto organismo sistêmico que abriga a todos.

---

<sup>143</sup> SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental**, p. 54.



### 1.7.2 Princípio da Precaução e Princípio da Prevenção

O Princípio da Precaução, assim como o Princípio da Prevenção demandam, antes da análise de seu conteúdo, uma verificação semântica sobre seu significado. Isso porque a linguística, muitas vezes, coloca os termos “prevenir” e “precaver” num mesmo patamar conceitual e de identidade. Assim, de acordo com a definição dicionarizada precaver significa “tomar medida antecipada para evitar (algo ruim), acautelar-se, precatar-se, precautelar-se” e prevenir tem como definição: dispor com antecipação (algo) de modo que se evite mal ou dano; impedir que aconteça, proibir, tomar medidas que evitem (algo) com antecipação”<sup>144</sup>

Sob a perspectiva da hermenêutica, ambos os princípios devem ser interpretados a partir da incerteza científica e dos resultados lesivos que podem ser produzidos ante a inobservância dos riscos, dos perigos e seus possíveis efeitos.

No primeiro caso (precaução) o grau de incerteza é bem maior não podendo ser avaliada a dimensão do risco ou perigo (potencial dano), bem como do resultado lesivo (efetivo dano), razão pela qual a orientação é deixar de realizar o ato porque a exposição ao risco é perigosa e a probabilidade do dano é incalculável. No segundo caso (prevenção), é possível prever os riscos e até o resultado lesivo, e a orientação é no mesmo sentido do princípio anterior, ou seja, deixar de realizar o ato, neste caso pela consciência da extensão do dano.

Percebe-se que nos dois casos a segurança decorre da não realização do ato, no entanto, na prática o raciocínio é outro, porquanto, muitas vezes o ato é realizado, exatamente, sob a justificativa de que se não há a certeza do resultado lesivo, então, o risco é aceitável (precaução) ou então, por via compensatória (mitigação do risco ou dano) o resultado é da mesma forma aceitável.

Nenhuma norma ambiental pode deixar de contemplar os Princípios da Precaução e da Prevenção sob pena de se tornar permissiva de tal forma que anule toda e qualquer intenção de preservação dos ecossistemas ao lado de outros princípios, como se verá mais adiante, o Direito Ambiental procura, assim, “blindar”, como já foi visto, atos que possam representar potenciais ou efetivos danos ambientais.

O Princípio da Precaução, explicitado na Declaração oriunda da Conferência Rio/92, guarda relação com a noção de cautela, de cuidado, de prudência, de presunção de perigo e está previsto na própria Carta

---

<sup>144</sup> Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2009.

Magna de 88 que passou a reconhecê-lo como elemento constitutivo do dispositivo que obriga o Poder Público 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 (art. 225, V).

O foco da aplicação do princípio da precaução está relacionado com os riscos desconhecidos o que o diferencia da prevenção cujo impacto do ato é previsível e conhecido.

O que se busca ao trazer à baila o conteúdo de um e de outro é fornecer os subsídios necessários aos processos decisórios sejam administrativos públicos ou privados no sentido de evitar toda e qualquer possibilidade de dano ambiental, por isso a utilização dos princípios orienta para uma paralisação do ato ou atividade, o que seria o ideal, ou no caso de sua realização que ela seja feita “com os cuidados necessários, até mesmo para que o conhecimento científico possa avançar e a dúvida ser esclarecida”<sup>145</sup>.

Talvez a maior crítica que se possa fazer à aplicabilidade dos referidos princípios é que toda ação humana envolve certo grau de risco e o cálculo a ser feito é o custo/benefício da realização ou não da atividade planejada. Se há indícios de risco a previsibilidade também é maior, se não há indícios, ou seja, se não há conhecimento sobre as consequências há a probabilidade de que não ocorra qualquer dano.

Nesse contexto, a base científica consistente é o fator balizador de sua aplicabilidade e mesmo assim, isso não significa confundir a prevenção do dano com a eliminação do dano, conforme diz Paulo de Bessa Antunes.

Ambos os Princípios se mostram hábeis para tratar do direito das futuras gerações considerando que a intolerabilidade de suas consequências é a garantia de maior segurança a *posteriori*, no entanto, as digressões doutrinárias sobre o princípio da precaução e da prevenção demonstram que em se tratando de previsão de danos ambiental futuro é muito difícil prever o efetivo resultado. Se por um lado o ideal é a não realização de qualquer ato que porventura possa causar algum prejuízo ao ambiente, por outro é preciso saber qual o preço que a humanidade quer pagar. Se for o preço de frear um projeto, uma ação, o desenvolvimento de algo que hoje por ser bom, mas, cujos resultados futuros podem ser nefastos ou se é o preço de sua própria sobrevivência pela incapacidade de dizer “não”.

---

<sup>145</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 12.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 35.

### 1.7.3 Princípio da Informação

A CRFB/88 ao consagrar o meio ambiente como bem a ser protegido por todos (Estado e coletividade) instituiu também o direito à informação sobre tudo o que a ele se relaciona, além do que já preleciona em seu art. 5º, inciso XXXIII<sup>146</sup>, no mesmo quadrante dos direitos está o dever do Estado em informar como meio de incentivar a própria participação social em assuntos de interesse geral.

A participação social nas decisões governamentais e o acesso à informação constituem dois elementos fundamentais para a construção de uma sociedade mais justa e equilibrada sob o ponto de vista ambiental.

A informação é importante não apenas para o conhecimento, mas, como subsídio para o processo de escolha e decisão, fortalecendo a Sociedade com a real capacidade de participar identificando fatos, analisando problemas e propondo ideias que incidam em influenciem na elaboração de políticas públicas como forma de avançar para a concretização de um Estado Socioambiental de Direito.

Esse direito encontra respaldo em normas nacionais e internacionais, das quais se destacam a sugestão feita na 1ª Conferência Européia sobre Meio Ambiente e saúde, realizada em Frankfurt, em 1989 a respeito da elaboração de uma Carta Européia do meio Ambiente e da Saúde com a seguinte orientação: “cada pessoa tem o direito de beneficiar-se de um meio ambiente, permitindo a realização do nível o mais elevado possível de saúde e de bem-estar; de ser informado e consultado sobre os planos decisões e atividades suscetíveis de afetar ao mesmo tempo o meio ambiente e a saúde; de participar do processo de tomada das decisões”, a Declaração de Estocolmo (1972), em seu artigo 20 enfatizando a necessidade de fomentar a investigação científica referente aos problemas ambientais devendo “apoiar e ajudar a circulação livre da informação científica atualizada e a transferência dos dados da experiência com o fim de facilitar a resolução dos problemas de ambiente” e a Convenção assinada em Aarhus, Dinamarca em 25 de Junho de 1998, que entrou em vigor em 2001, dispõe a respeito dos direitos e obrigações dos governos quanto ao acesso da sociedade civil à informações sobre questões ambientais, estabelecendo em seu art. 5º que a responsabilidade das partes em garantir:

---

<sup>146</sup> CRFB/88 - Art. 5ºXXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

- a) a posse e a atualização, pelas autoridades públicas, da informação ambiental relevante para o exercício das suas funções;
- b) o estabelecimento de sistemas obrigatórios que proporcionem um fluxo adequado de informações destinadas às autoridades públicas sobre as atividades propostas e em curso que possam afetar significativamente o ambiente;
- c) a divulgação imediata de todas as informações na posse das autoridades públicas que possam permitir ao público tomar medidas para prevenir ou atenuar danos decorrentes de uma eventual ameaça iminente para a saúde humana ou para o ambiente provocada pela atividade do homem ou devida a causas naturais.

No mesmo sentido encontra-se conteúdo na Declaração do Rio de Janeiro em 1992 em seu Princípio 10 que traz: “no nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades”.

Tais orientações internacionais reforçam e estreitam a relação entre o direito ao acesso à informação e a questão ambiental estabelecendo um liame educativo, democrático e de conhecimento<sup>147</sup>. O princípio da informação antecede o princípio da participação e propicia a todos as condições, pelo conhecimento, de exigir do Poder Público medidas protetivas ambientais. Sobre o assunto discorre Édís Milaré:

[...] Aliás, o direito à informação é um dos postulados básicos do regime democrático, essencial ao processo de participação da comunidade no debate e nas deliberações de assuntos de seu interesse e direito. [... De fato, o

---

<sup>147</sup> Sugere-se a leitura do Relatório de 2009 do Projeto denominado “Fortalecer o acesso da sociedade civil à informação ambiental e a participação em tomada de decisões” do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS). O projeto contou com o apoio do Fundo de Oportunidades Globais do Ministério das Relações Exteriores do Reino Unido, do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). O projeto nasceu a partir da identificação do papel importante da sociedade civil na definição e implementação das políticas públicas voltadas para a sustentabilidade socioambiental. Mais detalhes sobre o projeto está disponível em < [http://www.fboms.org.br/files/acesso\\_informacao.pdf](http://www.fboms.org.br/files/acesso_informacao.pdf)>. Acesso em março de 2012.

cidadão bem informado dispõe de valiosa ferramenta de controle social do Poder. Isto porque, ao se deparar com a informação e compreender o real significado da Questão Ambiental, o ser humano é resgatado de sua condição de alienação e passividade. E, assim, conquista sua cidadania, tornando-se apto para envolver-se ativamente na condução de processos decisórios que hão de decidir o futuro da humanidade sobre a Terra.<sup>148</sup>

Em relação ao sistema normativo interno a Lei 6.938/81 que trata da Política Nacional do Meio Ambiente em seus artigos 6º, § 3º, e 10 (alterada pela Lei nº. 7.804, de 1989) já previa o Princípio da Informação Ambiental, reforçado posteriormente com a CRFB/88 em seu artigo 225, § 1º, VI que estabelece a incumbência da promoção da educação e conscientização ambiental ao Poder Público, o que pressupõe o conhecimento.

Fortalecendo ainda mais a importância do tema referencia-se a Lei nº 10.650/03, que dispôs sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama, Sistema Nacional de Meio Ambiente, obrigando os órgãos do Sisnama ficam a “permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico”, principalmente as relativas a assuntos como qualidade do meio ambiente, resultados de sistemas de controle de poluição, pedidos de licenciamento, renovação e concessão de licenças, situações de risco ou de emergência ambientais, emissões de efluentes líquidos e gasosos, e produção de resíduos sólidos, substâncias tóxicas e perigosas, diversidade biológica e organismos geneticamente modificados.

A mais recente conquista em matéria de acesso à informação é a Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011 que entrou em vigor em maio de 2012 e trata sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto na CRFB/88, destacando-se aqui o seu art. 21 onde consta que não pode ser negado o “acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais” e, ainda, o seu parágrafo único: “As informações ou documentos que versem sobre

---

<sup>148</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. p. 188.

condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso”. O direito ao ambiente saudável e equilibrado constituído como de terceira dimensão, difuso e coletivo, consagrado como direito fundamental encontra-se agasalhado pela referida lei.

O acesso à informação e, por consequência, a oportunidade de participação é um direito conquistado, o que representa um trecho do caminho a ser percorrido porque que precisa, antes de tudo, ser exercido na sua plenitude. Sua existência é um potencial que no quadrante da cidadania tem um significado importante como facilitador da integração entre a Sociedade e o Estado para o fortalecimento da proteção ambiental.

#### **1.7.4 Princípio da Participação**

A participação popular, assim como o direito à informação, com referência à proteção ambiental tem previsão expressa no Princípio nº 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio/92), além da própria CRFB/88 .

O Princípio da Participação é decorrente do Princípio da Informação e sua efetividade depende do grau de conhecimento e de envolvimento da população em relação às questões ambientais. É incontestável que, pela natureza humana, o indivíduo somente luta por algo que lhe interessa ou lhe chama a atenção, portanto, é por meio do desenvolvimento da ecopedagogia, como meio hábil de sensibilização e consciência ambiental e pela informação sobre as causas e efeitos interferentes no meio ambiente que a população compreenderá a importância de sua participação nas políticas públicas em prol do meio ambiente.

Esse princípio consagra a democracia participativa como um paradigma de superação da democracia meramente representativa que tem na passividade uma de suas principais características. A dinâmica da participação é expressão de um novo conceito de cidadania que surge para ocupar um lugar de destaque no espaço público em que o indivíduo, dotado de conhecimento e informações pode opinar em decisões administrativas e auxiliar na construção de políticas públicas, ou seja, “têm melhores condições de atuar sobre a sociedade, de articular mais eficazmente desejos e idéias e de tomar parte ativa nas

decisões que lhes interessam diretamente [...]”, conforme explica Édís Milaré<sup>149</sup>,

Esse princípio demonstra a importância da união entre a coletividade e o Estado para o combate aos prejuízos ambientais, bem como pressupõe que a legislação ao incluir a Sociedade no âmbito dos deveres e da responsabilidade pela proteção ambiental, abre caminho para uma participação mais assente nos processos decisórios que envolvem o tema.

Alvaro Luiz Valery Mirra<sup>150</sup> explica que a atuação direta da coletividade pode se dar de três formas: pela participação nos processos de criação do Direito Ambiental (iniciativa popular<sup>151</sup>, referendos, representação em órgãos colegiados, como por exemplo, o CONAMA); pela atuação direta da Sociedade na defesa do meio ambiente na formação e execução de políticas públicas (representação da sociedade civil em órgãos colegiados, participação em audiências públicas) e por intermédio do Poder Judiciário, com a utilização de instrumentos processuais que permitem a obtenção da prestação jurisdicional na área ambiental (ação civil pública ambiental da Lei 7.347/85).

Como se pode notar a participação é simultaneamente um direito e um dever que tem na ecopedagogia seu principal alicerce, pois, por meio da informação e do conhecimento sobre fatos referentes ao meio ambiente é que o cidadão tem a propensão de interferir, direta ou indiretamente nas decisões administrativas, além disso, ajuda no processo de conscientização incentiva a adesão do cidadão aos projetos de proteção ambiental e minimiza as barreiras de comunicação entre o governo e a coletividade.

### 1.7.5 Princípio da Solidariedade

O interesse global na proteção do meio ambiente encontra na solidariedade sua base existencial e na alteridade o suporte ético necessário à sua concretização, pelo fato de que o compromisso intergeracional no sentido de se preservar o ambiente para a garantia da qualidade de vida no futuro deve ser cumprido por meio de ações

<sup>149</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco. Doutrina, jurisprudência, glossário. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 777.

<sup>150</sup> MIRRA, Alvaro Luiz Valery. Princípios Fundamentais do Direito Ambiental. **Revista de Direito Ambiental**. Ano 1 – abril- junho, 1996, p. 57 e 58.

<sup>151</sup> Iniciativa popular: art. 61, caput e § 2º, da CF. Referendo: art. 14, inc. II, da CF. Representantes da sociedade civil em órgãos colegiados dotados de poderes normativos: art. 6º, inc. II, da Lei 6.938/81, com redação dada pela Lei 7.804/89 e alterada pela Lei 8.028/90.

preventivas e/ou saneadoras. Fato é que há uma implicação, um vínculo de todos na atuação em prol de um sadio capaz de proporcionar uma adequada qualidade de vida para as atuais e futuras gerações. José Rubens Morato Leite diz que:

[...] a preservação ultrapassa o plano das presentes gerações, e busca proteção para as gerações futuras. [...] e, como consequência, extrapola, em seu alcance, o direito nacional de cada Estado soberano e atinge um patamar intercomunitário, caracterizando-se como um direito que assiste a toda a humanidade<sup>152</sup>

A solidariedade tem como foco a preservação da vida no Planeta e a intervenção humana pressupõe sua responsabilidade na mesma proporção, afinal, sua presença representa uma “cadeia de elos sucessivos”<sup>153</sup> que desencadeou uma série de problemas ambientais, alguns dos quais irreversíveis.

A CRFB/88 consagrou o Princípio da Solidariedade ao conferir ao Poder Público e também à coletividade o dever intergeracional de preservar os ecossistemas e a biodiversidade, assim, todos estão obrigados a cumprir as determinações legais, além do exercício da ética da alteridade para defender o direito a um ambiente sadio e equilibrado.

A ética da alteridade, nesse sentido, cumpre um papel fundamental porquanto se fundamenta no desprendimento do individualismo para adentrar na esfera do coletivo, do fraternal, do interesse pelo outro.

A superação da crise ambiental está no exercício da ética com ênfase em valores como a solidariedade e a reciprocidade, bem como na diversidade de articulações para a proteção ambiental como forma de minimizar o impacto do desenvolvimento “insustentável”.

Hans Jonas aborda aspectos importantes sobre a ética e sua relação com a responsabilidade esclarecendo que:

Hoje, a ética tem a ver com atos que têm um alcance causal incomparável em direção ao futuro, e que são acompanhados de um saber de previsão que, independentemente do seu caráter incompleto, vai muito além, ele também, do que

---

<sup>152</sup> LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental:** do individual ao coletivo extrapatrimonial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 95.

<sup>153</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** 15 ed. Rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 125.



se conhecia antigamente. É preciso acrescentar à simples ordem de grandeza das ações a longo termo, freqüentemente a sua irreversibilidade. Tudo isso coloca a responsabilidade no centro da ética, inclusive os horizontes de espaço e tempo que correspondem aos das ações.<sup>154</sup>

O afastamento do ser humano dos valores e da ética aumenta o vazio existente entre ele e a natureza, pois, não é compreensível que a dependência entre a vida e o Planeta não seja suficiente para o despertar de uma consciência em relação à necessidade de cuidar do local onde se habita.

O Princípio da Solidariedade incita ao desenvolvimento de um processo contínuo e ininterrupto onde todos, sem distinção têm a responsabilidade de cuidado e revitalização do meio ambiente.

### **1.7.6 Princípio do Poluidor-Pagador**

O Princípio do Poluidor Pagador nasce com o dever de responsabilidade dos custos por potenciais ou reais prejuízos ao meio ambiente, conforme estabelece a Lei 6.938/81, em seu art. 4º, VII, quanto à Política Nacional do Meio Ambiente que visa: “a imposição ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados”. Reforçado pelo seu art. 14 que além de impor penalidades os transgressores das normas que visam o “cumprimento das medidas necessárias à preservação e correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental”, prevê (no § 1º do mesmo artigo) que fica “o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade”.

A orientação internacional sobre a aplicabilidade do Princípio do Poluidor-pagador está consubstanciada no Princípio 16 da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO-92):

Tendo em vista que o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo decorrente da poluição, as autoridades nacionais devem promover a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, levando na devida

---

<sup>154</sup> JONAS, Hans. **El principio de responsabilidad**: Ensayo de una ética para la civilización tecnológica. Barcelona: Herder, 1995, p. 17.

conta o interesse público, sem distorcer o comércio e os investimentos internacionais

Embora tenha suas raízes no aspecto econômico isso não significa uma simples compensação em relação à responsabilidade pelos custos ambientais daquele que explora os recursos naturais. Beira a ingenuidade pensar que uma compensação financeira é o único objetivo da aplicabilidade desse princípio. Não tem o significado de pagar para poluir, mas, o de se responsabilizar também pelos custos referentes à prevenção dos danos que podem afetar o meio ambiente.

Esse princípio não se confunde com o da responsabilização, conforme, Alexandra Aragão, citada por José Rubens Morato Leite<sup>155</sup>, pois, “identificar os princípios do poluidor-pagador com o da responsabilidade, de maneira indiscriminada, do ponto de vista dogmático, conduziria a um verdadeiro desaproveitamento das potencialidades de ambos.” São institutos diferentes com alguns pontos tangenciais, dentre eles, a internalização dos custos por prejuízos ambientais.

A crítica que se faz a esse princípio é que, ao internalizar custos, esses podem ser facilmente passados para a Sociedade no cômputo geral do valor do produto final, assim como ocorre com o tributo com a finalidade meramente arrecadatória (fiscal). O que vale dizer que a população arca duplamente com o valor de uma poluição, seja, pelo prejuízo que pode sofrer em sua saúde, na perda de qualidade de vida ou do direito de usufruir de um ambiente equilibrado, bem como por pagar, por repasse, um valor que não deve.

Desta forma não se pode interpretá-lo como uma maneira de favorecer o poluidor que ao pagar poderá poluir indiscriminadamente, razão pela qual a repressão nesse sentido deve ter um custo bem superior ao da prevenção como meio de incentivo a não poluir.

### **1.7.7 Princípio da Responsabilização**

A responsabilização por danos ambientais decorre das atividades antrópicas que geraram diferentes formas de prejuízos ambientais que representam danos, alguns irreparáveis, à natureza. Desde o ápice do período industrial que provocou equívocos sobre a forma de consumo e de desenvolvimento a degradação ambiental tem alterado o perfil do Planeta o que levou a uma preocupação global sobre o futuro da

---

<sup>155</sup> LEITE, José Rubens Morato. **Inovações em direito ambiental**. p. 58.

humanidade fazendo com que o assunto ocupasse lugar nas agendas governamentais<sup>156</sup>.

A Sociedade de Risco como visto anteriormente, representa o esgotamento do paradigma desenvolvimentista fundamentado no industrialismo que devastou o meio ambiente com a utilização irracional dos recursos naturais e agora, diante das ameaças à vida humana, o ambiente sadio e de qualidade passa a ser tema amplamente debatido.

O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC)<sup>157</sup> tem noticiado, mediante estudos científicos, que as alterações climáticas estão ocorrendo em velocidade cada vez maior. A demanda causada pelo crescente aumento populacional sobre a biodiversidade também provoca a insegurança em relação à saúde e qualidade de vida e, conseqüentemente, ao futuro e bem estar da humanidade.

Considerando que o direito a um ambiente sadio está dentre os denominados fundamentais, ou seja, de Terceira Dimensão, de interesse difuso e comum, a responsabilização por danos é primordial como providência contra atos de degradação. Ingo Sarlet explica:

Compreende-se, portanto, por que os direitos da terceira dimensão são denominados usualmente como direitos de solidariedade ou fraternidade, de modo especial em face de sua implicação universal ou, no mínimo, transindividual, e por exigirem esforços e **responsabilidades** em escala até mesmo mundial para sua efetivação (sem grifo no original)<sup>158</sup>.

A irreversibilidade de problemas ambientais, a impossibilidade de contenção do aquecimento global, a incapacidade de recuperação do Planeta frente ao crescimento populacional tem feito com que

---

<sup>156</sup> Notadamente a preocupação com o meio ambiente é global atentando, as normas internacionais para a parcela de responsabilidade, sobretudo, dos países desenvolvidos. Estabelece o Princípio 6 da Declaração Rio sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente (Rio/92): “A situação e as necessidades especiais dos países em desenvolvimento, em particular os países menos adiantados e os mais vulneráveis do ponto de vista ambiental, deverão receber prioridade especial. Nas medidas internacionais que sejam adotadas com respeito ao meio ambiente e ao desenvolvimento, devem ser considerados os interesses e as necessidades de todos os países”.

<sup>157</sup> O Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC), órgão criado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e pela Organização Meteorológica Mundial (OMM) em 1988, tem como objetivo estudar o problema das mudanças climáticas, produzindo e divulgando informações por meio de relatórios baseados na previsão de pesquisas de cientistas de todo o mundo. Mais detalhes ver: <http://www.ipcc.ch/>

<sup>158</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 53.

mecanismos nacionais e internacionais, preventivos e de responsabilização sejam criados.

A cooperação entre as nações para a preservação ambiental é que respalda a elaboração e efetivação das normas internacionais de proteção do meio ambiente. O Princípio 7º da Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento trata de forma clara o assunto:

Os Estados devem cooperar, em um espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as distintas contribuições para a degradação ambiental global, os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que têm na busca internacional do desenvolvimento sustentável, em vista das pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e das tecnologias e recursos financeiros que controlam

Assim, enquanto o sistema normativo interno cuida da edição de normas que visam a reparação dos danos ambientais, as instituições internacionais, como a Organização das Nações Unidas, criam normas a exemplo do Protocolo de Quioto, complementar à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática, que fixou metas, para os signatários, de redução de emissão de gases, fator que age sobre o efeito estufa.

Há um amplo arcabouço legislativo, desde a previsão constitucional (art. 225, § 3º), como a previsão em norma específica a exemplo da Lei 6.938/81, que dispõe em seu art. 4º, VII, que a Política Nacional do Meio Ambiente visará “a imposição ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados”.

Como se verifica, há importantes instrumentos normativos que fazem valer o Princípio da Responsabilização, seja no âmbito penal, civil ou administrativo, todavia, a maior crítica que se faz não está direcionada à proteção legislativa, mas, à operacionalização dessas normas, ou seja, a efetiva responsabilização pelos danos causados ao meio ambiente. No dizer de Álvaro Luiz Valery Mirra, “[...] para que se tenha um sistema completo de preservação e conservação do meio ambiente é necessário pensar sempre na responsabilização dos causadores de danos ambientais e da maneira mais ampla possível”<sup>159</sup>.

---

<sup>159</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Princípios Fundamentais do Direito Ambiental**, p. 62.

Cabe às autoridades imprimir as forças necessárias ao cumprimento da norma, pois, a reparação dos danos, seja de forma pecuniária ou repositiva nem sempre são suficientes para solucionar os problemas ambientais, mesmo porque algum deles são irreparáveis não havendo valor financeiro que represente o seu real prejuízo.

Há barreiras a serem vencidas no campo da responsabilização por danos ambientais como a “legitimação, avaliação do dano, autorização administrativa e dano ambiental, nexos causais”<sup>160</sup> conforme ensina José Rubens Morato Leite, que apesar de representarem dificuldades não podem ser consideradas obstáculos em razão da coerência que deve ser mantida com as informações científicas sobre os danos ambientais e a necessidade de sua reparação.

### 1.7.8 Princípio da Reparação

O dano ambiental deve ser reparado. Essa afirmativa não exclui nenhuma espécie de dano, ou seja, patrimonial ou extrapatrimonial, nem a qualificação de seu responsável. Assim, se o causador do dano for um particular, pessoa física, pessoa jurídica, de forma individual ou coletiva, e que o tenha realizado direta ou indiretamente deve reparar o dano conforme estipula o Princípio da Reparação.

Esse princípio tem previsão legal no artigo 225, parágrafo 3º, da CRFB/88 161, no artigo 4º, inciso VII, da Lei 6938/1981<sup>162</sup> e artigo 944 do Código Civil<sup>163</sup>. Esses dispositivos legais demonstram que diante da existência de um dano sua reparação integral deve ser efetivada.

O Brasil adotou a Teoria da Reparação Integral do dano ambiental o que vale dizer, no entendimento de Édís Milaré que:

---

<sup>160</sup> LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 64.

<sup>161</sup> Art. 225, §3º da CRFB/88 : “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. [...] § 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”

<sup>162</sup> Art.4º, inciso VII, da Lei 6938/1981: “ à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.”

<sup>163</sup> Art. 944 do Código Civil: “A indenização mede-se pela extensão do dano. Parágrafo único. Se houver excessiva desproporção entre a gravidade da culpa e o dano, poderá o juiz reduzir, equitativamente, a indenização”.

[...] a lesão causada ao meio ambiente há de ser recuperada em sua integridade e qualquer norma jurídica que disponha em sentido contrário ou que pretenda limitar o montante indenizatório a um teto máximo será inconstitucional, por isso mesmo, quando não for possível a reparação do dano, ainda será devida a indenização pecuniária correspondente, a ser revertida para os *Fundos de Defesa dos Direito Difusos*, previstos no art. 13 da Lei nº 7.347/85.<sup>164</sup>

De acordo com o mesmo autor há duas formas de reparação do dano ambiental, ambas em condições de igualdade hierárquica: “(i) a restauração natural ou o retorno ao *status quo ante*; (ii) a indenização em dinheiro”<sup>165</sup>.

A reparação pode ser compensatória no sentido de estabelecer a situação anterior (recomposição do próprio bem lesado) ou na impossibilidade deve ser estabelecida de outra forma, como por exemplo, a substituição desse bem, porém, sempre no sentido do dever de “fazer”. Sobre o tema Édís Milaré<sup>166</sup> ensina

[...] que a modalidade ideal – e a primeira que deve ser tentada, mesmo que mais onerosa – é a *restauração natural do bem* agredido, cessando-se a atividade lesiva e repondo-se a situação ao *status* anterior ao dano, ou adotando-se medida compensatória equivalente.<sup>167</sup>

A outra forma de reparação é a indenizatória ou pecuniária, que prevê o pagamento pela reparação do bem lesado. Todavia, o valor indenizatório não se revela meio hábil diante de prejuízo tal que seja irreversível a recomposição do bem lesado. Qual valor atribuir à perda da biodiversidade? Da fauna, flora, da poluição de um rio ou do ar de uma determinada localidade? Ainda na lição de Édís Milaré:

Apenas quando a restauração in natura não seja viável – física ou tecnicamente – é que se admite a indenização em dinheiro. Essa – a reparação

---

<sup>164</sup> MILARÉ, *Direito do Ambiente*, p. 900.

<sup>165</sup> Idem, p. 817.

<sup>166</sup> Idem, p. 817.

<sup>167</sup> Idem, p. 817.

econômica – é, portanto, forma indireta de sanar a lesão.<sup>168</sup>

A reparação em matéria ambiental tem características próprias que, ao contrário do que ocorre na reparação tradicional, não tem como vítima somente o bem ambiental diretamente, mas, também uma pluralidade de vítimas que direta ou indiretamente podem ser lesadas, seja, em relação ao uso e utilização do bem propriamente dito ou pela perda da qualidade de saúde ou de vida.

Luiz Ernani Bonesso de Araujo *et alii*<sup>169</sup>, sobre o assunto diz que “A reparação dos danos ambientais é medida de caráter emergencial e imprescindível, visto ser o instrumento para tentar recuperar parte da dignidade perdida por um número não determinado de pessoas”.

A responsabilidade por danos ambientais adquire contornos diferenciados frente à Sociedade de Risco e tudo o que dela decorre, por isso deve ser interpretada à luz do estatuto civil, observadas as peculiaridades de outros diplomas legais que ampliam a viabilidade reparatória.

A complexidade do tema chama a atenção para outros fatores característicos importantes, pois, além da possibilidade de multiplicidade de vítimas, há ainda a questão da reparação, independentemente da culpa, prevista no art. 14, § 1º da Lei 6938/81, o nexo causal, principalmente na ocorrência de mais de um agente e a possibilidade da reparação extrapatrimonial.

A principal finalidade da responsabilização por danos ambientais consiste na proteção intergeracional contra as potenciais e reais ações nocivas contra o ambiente, o que dever ser feita com rigor necessário à sua efetividade, razão pela qual a reparação integral no sentido da recomposição ambiental quanto ao seu aspecto qualitativo é medida que se impõe afastando-se qualquer fator redutor dessa responsabilidade.

### **1.7.9 Princípio da Ponderação Ecológica**

Pela essência do direito a um ambiente sadio, como um direito fundamental, de interesse difuso, é imprescindível que toda e qualquer

---

<sup>168</sup> MILARÉ, *Direito do Ambiente*, p. 818.

<sup>169</sup> ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso, MARCHIORI NETO, Daniel e ZANELLA, Gabriel Gonzales Zanella. Reparação extrapatrimonial dos danos ambientais à luz da Teoria da Complexidade de Edgar Morin. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFMS*. Julho de 2006. Vol.1, n. 02, p. 67. Disponível em <<http://www.ufsm.br/revistadireito/eds/v1n2/a5.pdf>>. Acesso em abril de 2012.

interferência seja analisada e ponderada à luz do equilíbrio entre sua real necessidade para o desenvolvimento, o interesse comum e o dever/direito de preservar a natureza como garantia de vida futura.

A ponderação ecológica, nesse contexto, que deve ser observada sempre que houver a necessidade de análise e estudo entre direitos e/ou princípios de Direito Ambiental, o que não significa uma colisão de interesses, mas, a verificação, muitas vezes do que pode representar um interesse maior e mais adequado no campo da protetivo.

Esses interesses devem ser analisados sob o aspecto valorativo socioambiental, considerando que o interesse coletivo é sempre maior que o individual ou que o interesse mundial (global) é maior que o local, desde que isso represente um benefício ao meio ambiente, pois, do contrário a ponderação ecológica como fiel da balança no equilíbrio estaria prejudicado.

Sendo o direito do ambiente, conforme explica Édís Milaré<sup>170</sup>, um complexo de princípios e normas (coercitivas e reguladoras) referente às atividades humanas que, “direta ou indiretamente, possam afetar a sanidade do ambiente em sua dimensão global, visando a sustentabilidade para as presentes e futuras gerações”, por vezes situações ocorrerão em que a ponderação ecológica se mostra como instrumento hábil na esfera decisória, sobretudo, quando se trata de direitos fundamentais.

Contradições e conflitos principiológicos, em matéria ambiental, como interesses constitucionalmente tutelados, devem ser solucionados via ponderação ecológica em que a relevância e adequação representam importantes vetores de sopesamento dos valores que integram os interesses a serem analisados em cada caso concreto.

## 1.8 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS DO CAPÍTULO

O presente capítulo trata da propedêutica ecológica no Estado Socioambiental de Direito na perspectiva da Sociedade de Risco.

A propedêutica ecológica tem como finalidade trazer alguns temas importantes como elementos de suporte para a compreensão das questões ambientais no passado, no presente para uma melhor preparação para o futuro.

A questão ambiental, nessa perspectiva, foi analisada de forma sistêmica e transversal em razão da conexão com a função gerencial

---

<sup>170</sup> MILARÉ, *Direito do Ambiente*, p. 759.



público-administrativa voltada à sustentabilidade que se propôs fazer, fundamentada na responsabilidade compartilhada entre Estado e Sociedade como fator preponderante na preservação e equilíbrio do meio ambiente.

A crise ambiental fruto de uma desorganização do processo civilizatório, foi o foco inicial do estudo perpassando pelo redimensionamento conceitual de democracia ante a necessidade do desenvolvimento de uma cidadania mais solidária, participativa e compatível com o que se desenha a partir das considerações originadas nas variáveis climáticas e nas necessidades delas advindas.

A fundamentação teórica foi realizada a partir das discussões de Ulrich Beck que criou a expressão Sociedade de Risco para denominar o estágio em que se vive atualmente e que teve sua origem na Revolução Industrial, marcada pelo antropocentrismo exacerbado que provocou o desequilíbrio da relação entre o ser humano e a natureza.

A devastação ambiental, a exploração irracional dos recursos naturais, além de outras ações exploratórias, levou ao esgotamento do modelo desenvolvimentista, provocando a crise ambiental e influenciando nas alterações climáticas que provocam desastres e catástrofes que atingem toda a humanidade, como as chuvas ácidas, a poluição do ar e das águas, a destruição da biodiversidade, a erosão e a destruição do solo pela contaminação, dentre tantas outras perdas ambientais.

Gerenciar a relação desgastada entre o ser humano e a natureza exige ações efetivas cujos principais fatores de concretização são: o desenvolvimento de uma democracia ambiental participativa, a efetivação de políticas públicas para preservação do meio ambiente e a informação e prestação de contas à Sociedade por parte do Poder Público em relação ao que pode prejudicar a vida e a saúde da população do ponto de vista ambiental.

Para tanto ações preventivas são muito importantes, pois, as ações regulatórias serão eficientes na medida em que houver uma resposta estatal, a contento, no que diz respeito ao desenvolvimento de ações ecopedagógicas e sustentáveis, bem como de uma tutela jurisdicional ambiental mais eficaz a garantir que a responsabilidade ambiental não seja somente uma letra de lei, mas, uma consequência lógica de atitudes pró-ambientais a partir da ética ambiental, da aplicabilidade constitucional e da análise sistêmica e multidisciplinar, a ensejar uma governança voltada à sustentabilidade.

O ambiente como bem de uso comum de todos deve ser amplamente protegido e conservado e supera a visão tradicional de

apropriação individual o que demonstra a necessidade da ampliação do instrumental protetivo legal e administrativo.

O capítulo abordou a questão da expansão da ocupação humana e sua relação com a degradação ambiental mostrando a evolução legislativa de proteção ambiental, bem como a consolidação de um conceito de Direito Ambiental como um ramo da Ciência Jurídica que trata as relações jurídicas ambientais, de maneira difusa, transindividual e multidisciplinar.

A ciência, no contexto da urgência de preservação e manutenção do equilíbrio ecológico exerce papel fundamental porque busca comprovar o reflexo as atividades humanas sobre o processo de degradação ambiental, ao mesmo tempo que possibilita a proposição de ações efetivas novas ou substitutivas que elevam os fatores de proteção do meio ambiente.

O avanço cibernético e o aumento da capacidade cognitiva e instrumental acabam por influenciar positivamente na construção de um arsenal de controle, prospecções, mecanismos tecnológicos capazes de dimensionar e aumentar o nível de proteção ambiental.

A partir das características e peculiaridades da Sociedade de Risco e o Estado Socioambiental de Direito é possível avaliar a importância da dimensão do Poder Público frente ao seu dever de prestar contas à Sociedade sobre as áreas contaminadas a partir de sua averbação no registro imobiliário, considerando a atual contingência de uma sociedade de risco e o direito à informação, tem como suporte a Teoria do Risco de Ulrick Beck, complementada com as ideias de Anthony Giddens e Jürgen Habermas em razão da necessidade de uma gestão dos riscos mais dinâmica, científica e social.

Assim, o Estado Socioambiental de Direito foi trabalhado a partir das mudanças comportamentais da própria humanidade e da conscientização da importância e da necessidade de interpretar o ambiente planetário de uma forma diferente, não bastando somente um sistema normativo e vontade governamental em estabelecer políticas públicas, mas, agindo em um nível educacional (ecopedagógico) como célula mater dessa mudança.

A própria questão ambiental passa pela transversalidade público-administrativa em face do que exige o gerenciamento dos problemas relativos ao meio ambiente. Inicialmente em razão dos efeitos da expansão econômica e depois porque a transversalidade é traço característico do Direito Ambiental no sentido de que o sistema normativo não é suficiente para obstaculizar as condutas causadoras dos danos ambientais irreversíveis ou não.

A pluralidade instrumental é o caminho mais adequado para um crescimento econômico sustentável e compatível com a situação caótica que se encontra o Planeta na atualidade.

Os instrumentos colocados à disposição da Sociedade ainda não representam o que se possa chamar de ideal porque é na alteração do comportamento humano, por intermédio de uma boa educação ambiental, e na sua relação com a natureza que se encontra a melhor resposta para uma proteção ambiental que possa garantir o direito intergeracional a um ambiente mais saudável e equilibrado. Os grandes encontros mundiais, a expansão legislativa protetivas, as pesquisas científicas, são fatores promissores e que mostram que o Século XXI é decisivo para o futuro do Planeta.

Portanto, a ecopedagogia, que teve como marco a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano realizada em Estocolmo em 1972, se mostra um fator de desenvolvimento da cidadania e era da democracia participativa, pois, somente assim haverá a tão esperada conscientização da humanidade.

Os valores culturais são vetores importantes para a avaliação da escala de consciência ambiental, ou seja, quanto mais instruída, ecoeducada e imbuída de valores para a Sociedade melhor será sua incursão no processo participativo, seja como elemento propulsor da implementação de políticas públicas de proteção e preservação ambiental, seja, instrumento de controle social sobre ações públicas e privadas que possam representar ameaça ou efetivo prejuízo ambiental.

Considerando, desta forma, todo o processo histórico da humanidade e sua intervenção na natureza, é imprescindível a adoção de mecanismos preventivos e saneadores em relação aos danos ambientais, paralelamente à formulação de políticas públicas e administrativas capazes de assimilar a necessidade protetiva à promoção do crescimento econômico e tecnológico com base na sustentabilidade.

Repensar a questão da sustentabilidade é fator preponderante para um crescimento econômico que leve em consideração os aspectos ambientais em um nível equitativo também com o desenvolvimento social.

Os aspectos sociológicos do risco ambiental também se fazem presentes do desenvolvimento do capítulo que considerou as convicções e os interesses (fatores internos e externos) para a interpretação e a aceitação do risco. A análise sociológica foi importante para interpretar a própria realidade social observando e indagando criticamente os elementos comportamentais e as consequências advindas. Os movimentos ambientalistas são exemplos de como a Sociologia

provocou uma resposta em relação ao comportamento humano (crescimento demográfico, desenvolvimento industrial, ocupação desordenada de espaços, aumento das desigualdades) no trato com a natureza e o ambiente.

A globalização enquanto fenômeno multicultural também em muito contribuiu para uma aderência mundial na assunção da responsabilidade pela preservação e manutenção da qualidade do meio ambiente, bem como da participação nas ações preventivas, nesse sentido.

No entanto, se por um lado a globalização tem como consequência a necessidade de um monitoramento constante dos direitos humanos, da responsabilidade socioambiental, do direito à informação sobre tudo que possa apresentar algum risco, por outro, trouxe possibilidade do multiculturalismo, a facilidade de informações, principalmente em tempo real e a ampliação da democracia mais participativa.

O despertar por uma governança ambiental internacional com fundamento na integração de esforços é um desafio a ser vencido não somente pela lógica econômica, por causa das negociações multilaterais, mas, sobretudo em nome da necessidade da união de esforços rumo a uma sustentabilidade mais adequada, afinal, é um direito fundamental um ambiente sadio e equilibrado.

Ressaltou-se o quanto os direitos fundamentais estão atrelados aos direitos humanos principalmente porque sua existência resulta da luta do ser humano ao longo de toda sua história pelo reconhecimento de direitos importantes para a sua sobrevivência em sociedade, dentre eles, atualmente encontra-se o direito ao ambiente saudável e equilibrado para as atuais e futuras gerações. Portanto, a esse direito fundamental corresponde o dever de mantê-lo e protegê-lo.

Mais do que um direito humano, o ambiente sadio e equilibrado é um direito dos seres (bióticos e abióticos), é, sobretudo, um direito de sobrevivência próprio do Planeta enquanto organismo sistêmico que abriga a todos.

Os Princípios da Precaução e Prevenção foram analisados no presente capítulo por tratar-se da propedêutica ecológica considerando sua importância no trato das questões ambientais, principalmente, pela relação quem tem os riscos, isso é, o foco da aplicação do princípio da precaução está relacionado com os riscos desconhecidos o que o diferencia da prevenção cujo impacto do ato é previsível e conhecido.

O gerenciamento do dano ambiental depende da aplicabilidade desses dois importantes princípios os quais devem servir de fundamento

nos processos decisórios, sejam administrativos públicos ou privados, no sentido de evitar toda e qualquer possibilidade de dano ambiental.

Ao lado desses importantes princípios também foram abordados outros, de igual importância, porém, com foco em finalidades diferenciadas como o Princípio da Informação, Princípio da Participação, Princípio da Solidariedade, Princípio do Poluidor-Pagador, Princípio da Responsabilização, Princípio da Reparação e Princípio da Ponderação Ecológica.



## 2 RESPONSABILIDADE AMBIENTAL NA PÓS-MODERNIDADE: PARA ALÉM DO CUMPRIMENTO DA LEI FRENTE AOS DANOS AMBIENTAIS

As profundas modificações sociais, políticas, econômicas e ambientais ocorridas na transição para século XXI exigem um marco temporal para serem referenciadas historicamente.

A trajetória histórica humana sempre colocou os acontecimentos em um dado momento, demarcando limites, nominados segundo as características dos fatos ocorridos, das alterações promovidas e dos paradigmas criados.

Sem grande digressão histórica, necessário se faz compreender o significado de pós-modernidade como um marco representativo para se estabelecer os parâmetros de sua existência adequando-se, então, aos propósitos da presente tese que tem como objetivo, nesse capítulo, tratar da responsabilidade ambiental frente aos danos ambientais.

A utilização desse marco temporal busca verificar a coerência existente na relação do ser humano com o ambiente, os efeitos de sua influência frente ao crescimento de suas necessidades consumistas e as perspectivas futuras, os riscos, seus limites e possibilidades.

O termo pós-modernidade sofre contrapontos conceituais que dificultam sua definição e gera polêmicas, no entanto, independentemente de um conceito preestabelecido, será trabalhado aqui como um fenômeno contemporâneo mantendo-se a denominação pelo fato de representar uma expressão amplamente divulgada e aceita sob o ponto de vista social.

A unanimidade conceitual longe passa da expressão “pós-modernidade”, pelas concepções divergentes, embora, a raiz de sua análise é comum e se constitui em críticas reflexivas sobre o esgotamento dos modelos que marcaram a modernidade ocidental. Eduardo Carlos Bittar<sup>171</sup> comenta que “Apesar de toda a problemática que envolve a afirmação desta expressão, ela parece ter ganhado maior alento no vocabulário filosófico e sociológico [...] e ter entrado definitivamente para a linguagem corrente”. Boaventura de Souza Santos afirma que uma das características da pós-modernidade é a “incapacidade de gerar consensos”<sup>172</sup>.

---

<sup>171</sup> BITTAR, Carlos Eduardo. O Direito na pós-modernidade. **Revista Sequência**. nº 57, p. 131-152, dez. 2008, p. 132.

<sup>172</sup> SANTOS, Boaventura de Souza. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. São Paulo: Cortez, 2001, p. 50.

Ainda nas palavras de Eduardo Carlos Bittar<sup>173</sup>:

Mesmo entre os que aceitam o uso do termo para designar um estado atual de coisas, um processo de modificações que se projeta sobre as diversas dimensões da experiência contemporânea de mundo (valores, hábitos, ações grupais, necessidades coletivas, concepções, regras sociais, modos de organização institucional...), não há sequer unanimidade na determinação da data-marco para o início deste processo. Muito menos que prender-se a datas e referências estanques – e aceitando mesmo os riscos inerentes ao uso e emprego da expressão “pós-modernidade” – entende-se interessante a identificação deste processo de ruptura como modo de se diferenciar e de se designar com clareza o período de transição irrompido no final do século XX e que possui por traço principal a superação dos paradigmas erigidos ao longo da modernidade.

O paradoxo sobre o crescimento econômico, baseado na ideia do consumo exacerbado, o bem estar social e a sensação de realização e felicidade, foi absorvido pela Sociedade que não enxergou que discurso do progresso vinha na contramão da conservação da natureza e dos elementos essenciais para sua própria sobrevivência. O termo “pós-modernidade” é estudado por vários autores sob denominações diferenciadas. Ulrich Beck chama de Modernidade Reflexiva (ou Segunda Modernidade), Anthony Giddens chama de Modernidade Tardia ou (Alta Modernidade), já Zygmunt Bauman denomina de Modernidade Líquida.

Conforme trazido no capítulo anterior (1.1.3) a transição do período pré-industrial para o industrial marcou a chamada Modernidade caracterizada pela diversidade de riscos em razão da impossibilidade de controle e as incertezas que contribuíram decisivamente para a formação do perfil da Sociedade de Risco. Segundo Ulrich Beck a pós-modernidade, ou “modernidade reflexiva”<sup>174</sup> é marcada pela cientificidade, pelo conhecimento, pelo domínio das técnicas e também pela discussão que gera sobre aspectos residuais da primeira modernidade, tanto em relação aos riscos e incertezas por ela gerados, bem como pela crise ambiental, econômica, o processo de globalização,

<sup>173</sup> SANTOS, Boaventura de Souza. **A crítica da razão indolente**, p. 132.

<sup>174</sup> BECK, Ulrich. *et alii*. **Modernização Reflexiva**, 1997.



a individualização, o desemprego, dentre outros desafio que aguarda o futuro.

Conforme sugere o prefixo “pós” há um período anterior: a “modernidade”, inspirado nas ideias da Revolução Francesa (1789), que, embora não tivesse atingido sua pretensão por não conseguir fazer chegar a todos suas prerrogativas de liberdade, igualdade e fraternidade, propiciou o chamado Estado Liberal<sup>175</sup>, e que, por sua vez, constituiu novas relações sociais, econômicas e políticas, sobretudo, a organização dos trabalhadores mostrando a ascensão da burguesia. Antecedeu o chamado Estado Social marcado pela necessidade de oferecer à Sociedade melhores condições de vida e de trabalho capazes de assegurar menos desigualdades sociais e maiores oportunidades. A adaptação às complexas condições sociais advindas do período industrial, a incorporação de direitos sociais e de outros direitos que pudessem oportunizar maior participação política (sufrágio universal), diminuindo as desigualdades sociais, sobretudo, da classe trabalhadora foram elementos importantes do Estado Social.

Nesse período surgiram as Constituições do México (1917) e da República de Weimar (1919) que representaram um importante marco legal e inspiraram outras constituições:

[...] cuidaram de incorporar estas novas preocupações: a de desenvolvimento da sociedade e de valorização dos indivíduos socialmente inferiorizados. O Estado deixa seu papel não intervencionista para assumir nova postura: a de agente de desenvolvimento e de justiça social<sup>176</sup>,

Representou também um período de adaptação a uma nova realidade originada da sociedade industrial que sofreu fortes influências pela Segunda Guerra Mundial.

Esse Estado Social entra em crise a partir do desequilíbrio financeiro advindo das crescentes prestações positivas (saúde, educação, previdência, dentre outras) dando origem à concepção neoliberalista que defendia a redução da intervenção estatal e a abertura do mercado. O aumento das desigualdades sociais foi o resultado das políticas

---

<sup>175</sup> O Estado Liberal é caracterizado pela intervenção mínima estatal na vida econômica. Nas palavras de Carlos Ari Sundfeld tinha “seu modelo econômico calcado no absenteísmo estatal: era preciso que o Estado não interferisse nos negócios dos indivíduos, restringindo sua ação à garantia da ordem, da paz e da segurança”: Sobre o assunto ver: SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 4º ed. 10º tiragem. Ed. Malheiros: São Paulo, 2009, p. 54.

<sup>176</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 4º ed. 10º tiragem. Ed. Malheiros: São Paulo, 2009, p. 55.

introduzidas nesse período, potencializada pelo desenvolvimento científico e técnico, que acentuou o consumismo levando à geração de riscos e à crise ambiental. Conforme explicam Erika Pereira Duailibe e Germana Parente Neiva Belchior:<sup>177</sup>

[...] a sociedade de risco revela-se, portanto, como um modelo teórico que marca a falência da modernidade, emergindo de um período pós-moderno, na medida em que as ameaças produzidas ao longo da sociedade industrial começam a tomar forma

E a própria crise da modernidade se mostra como uma barreira que dificulta a compreensão do indivíduo em relação aos riscos e os desafios ambientais que o espera no futuro.

O trabalho, a mecanização, o capital são elementos da sociedade industrial que representaram um sinônimo do progresso moderno. A racionalidade vincula-se a esse progresso, a organização da produção em massa e o consumo, por consequência, passa a fazer parte da estrutura social. A modernidade, por sua vez, tem como característica, dentre tantas outras, a racionalidade, capitaneada pelo desenvolvimento e descobertas científicas, como um projeto em que os problemas da Sociedade seriam, por esse caminho, resolvidos, entretanto, esses ideais da modernidade não foram exitosos. Dessa forma, no entender de Erika Pereira Duailibe e Germana Parente Neiva Belchior a pós- modernidade:

[...] figurou como o retrato do insucesso da modernidade, de suas falhas, da percepção pelo homem de que a ciência, além de infalível, pode causar muitos riscos para a sociedade. A igualdade entre os homens não passava do papel, tratando-se de uma igualdade formal, mas não material. A fraternidade, entendida como solidariedade entre os homens, estava caminhando na contramão, uma vez que as pessoas se tornavam cada vez mais individualistas e egoístas.

Zygmunt Bauman<sup>178</sup> define a modernidade como “[...] a época, ou o estilo de vida, em que a colocação em ordem depende do

---

<sup>177</sup> DUAILIBE, Erika Pereira e BELCHIOR, Germana Parente Neiva. Pós-Modernidade e o Estado de Direito Ambiental: desafios e perspectivas no Direito Ambiental. **Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI**. Fortaleza – CE, junho de 2010, p. 1546.

<sup>178</sup> BAUMAN, Zygmunt. **O mal-estar da pós-modernidade**. Tradução: Mauro Gama e Cláudia Martinelli Gama. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998, p. 20.

desmantelamento da ordem “tradicional”, herdada e recebida; em que “ser” significa um novo começo permanente”. O autor trabalha as categorias modernidade sólida e modernidade líquida para referir-se à modernidade e pós-modernidade. A modernidade sólida, para Bauman, é caracterizada, principalmente, pela idéia de projeto moderno, ou seja, o controle do mundo pela razão. Esse projeto consistia em tornar o mundo o “melhor possível dos mundos” através do ordenamento racional e técnico, por isso dois são os elementos de destaque em sua análise do projeto moderno: os Estados-Nações e a ciência. Já a pós-modernidade caracteriza-se pela liquidez e fluidez, pela flexibilidade, ou seja, conceitos antagônicos frente à ideia de rigidez. É nesse cenário de maleabilidade que o ser humano pela ausência de um referencial de valores e da identidade como explica Zygmunt Bauman:

Atualmente, o problema da identidade resulta principalmente da dificuldade de se manter fiel a qualquer identidade por muito tempo, da virtual impossibilidade de achar uma forma de expressão da identidade que tenha boa probabilidade de reconhecimento vitalício, e a resultante necessidade de não adotar nenhuma identidade com excessiva firmeza, a fim de poder abandoná-la de uma hora para a outra, se for preciso. Não é tanto a co-presença (sic) de muitas classes que é a fonte de confusão, mas sua fluidez, a notória dificuldade em apontá-las com precisão e defini-las – tudo isso revertendo à central e mais dolorosa das ansiedades: a que se relaciona com a instabilidade da identidade da própria pessoa e a ausência de pontos de referencia duradouros, fidedignos e sólidos que contribuíram para tornar a identidade mais estável e segura.

A liquidez de conceitos, traduzida pela incerteza e a insegurança, conforme explicado por Zygmunt Bauman vai além das relações humanas para adentrar em outros campos do conhecimento como o Direito, por exemplo. Nesse contexto, vê-se surgir o Direito Ambiental que redimensiona a relação entre o ser humano e a natureza conferindo mecanismos de proteção jurídica pelas consequências da pós-modernidade como a própria Sociedade de Risco que muito bem a caracteriza.

Para Antony Giddens, a modernidade tem um forte elo com a globalização, como a “a intensificação das relações sociais em escala

mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa”<sup>179</sup>. Ao mesmo tempo é uma consequência que representa a difusão das instituições ocidentais pela mundialização, tratando-se de “um processo de desenvolvimento desigual que tanto fragmenta quando coordena – introduz novas formas de interdependência mundial, nas quais, mais uma vez, não há ‘outros’”<sup>180</sup>. E ainda, a modernidade é universal não apenas sob o ponto de vista de seu impacto global, mas “em termos do conhecimento reflexivamente fundamental e seu caráter dinâmico”<sup>181</sup>. Nesse processo de globalização crescente, ensina o autor que o Estado-Nação passa a ser muito pequeno para os problemas efetivamente grandes e muito grandes, para os pequenos problemas, o que acaba representando situações de “pressões” tanto para a autonomia local, como para a identidade cultural e regional.

Com o fim do modernismo, aproximadamente 1950, a pós-modernidade ganha seus contornos dentro de um cenário cibernético e informacional. Giddens ao tratar do assunto diz que “refere-se a estilo, costume de vida ou organização social que emergiram na Europa a partir do século XVII e que ulteriormente se tornaram mais ou menos mundiais em sua influência”<sup>182</sup>. e em razão do consumismo estimulado nesse período, sob o manto da produção a qualquer custo, do desenvolvimento econômico crescente, desordenado e divorciado de quaisquer valores ecológicos, a crise ambiental se acentua pelo uso irracional dos recursos naturais surgindo a Sociedade de Risco e a necessidade de construção de um Estado de Direito Ambiental com mecanismos eficazes de controle da ação humana sobre a natureza objetivando minimizar os impactos dela advindos para garantir condições mínimas necessárias para a sobrevivência das gerações futuras.

Talvez a principal característica da pós-modernidade seja a miopia ambiental, seguida da quebra do antropocentrismo<sup>183</sup>, da

---

<sup>179</sup> GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. trad. Raul Fiker. São Paulo: UNESP, 1991. p. 69.

<sup>180</sup> Idem, p. 174.

<sup>181</sup> Idem, p. 174.

<sup>182</sup> Idem, p.11.

<sup>183</sup> Antropocentrismo tem raiz nas palavras *Anthopos* que, em grego, significa “homem”, referindo-se ao “ser humano” e *centrum*, do latim, traduzida por “centro”, desta forma, a categoria revela assim sua definição básica: ser humano como centro do Universo, como se verifica em diversos autores cada qual inserindo elementos explicativos ou complementares dentre eles: MILARÉ, Édís, COIMBRA, José de Ávila Aguiar. Antropocentrismo X

globalização, da eliminação de fronteiras por meio da virtualização, da *cibercultura*, da velocidade de informação e do avanço da telemática.

Para Edgard Morin<sup>184</sup> “o desafio da globalidade é também um desafio de complexidade”. A humanidade está diante de “realidades ou problemas cada vez mais polidisciplinares, transversais, multidimensionais, transnacionais, globais, planetários”<sup>185</sup> cujos paradoxos e complexidade podem representar um campo inicial de luta, mas, não um ponto de chegada.

Fato é que o final do século XX e o início do século XXI representa um período que pode ser traduzido pela implosão das fronteiras de mercado e de ideias proporcionados pela globalização, mas, que também deu impulso a uma nova dinâmica do desenvolvimento, denominado “sustentável” deixando para trás um padrão de domínio da natureza pelo ser humano para erigir um conceito de interação entre um e outro, buscando minimizar os impactos negativos sobre o meio ambiente e oportunizando a construção de um Estado Socioambiental de Direito onde a proibição do retrocesso jurídico em prol do ambiente e o mínimo essencial ecológico figuram como compromisso assumido pela constituição.

O Estado, no contexto da constitucionalização da proteção ambiental, como se verá mais adiante, possui corresponsabilidade em manter o meio ambiente sadio e equilibrado, já que o texto constitucional confere também à coletividade tal tarefa. Além, dessa atribuição legal (responsabilidade), há também o dever de resposta de suas ações na consecução de seus atos (responsividade) e aqui especificamente direcionada para uma análise dos objetivos em relação à proteção ambiental, equilíbrio ecológico e controle da utilização dos recursos naturais.

A responsabilidade é interpretada à luz da dogmática no âmbito civil, penal e administrativa e responsividade tem o significado de dar resposta. Essa categoria que surge a partir da composição de sua raiz latina “responsivum” (responder) com o sufixo “dade” (modo de ser) é usualmente utilizada na Ciência Política para caracterizar o dever estatal de responder à Sociedade sobre uma tarefa a ser cumprida, um dever, uma atribuição, conforme entendimento de Diogo de Figueiredo

---

ecocentrismo na ciência jurídica. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 9, n. 36, out/dez. 2004, p. 10.

<sup>184</sup> MORIN, Edgar. **A cabeça bem-feita**: repensar a reforma, reformar o pensamento. Tradução de Eloá Jacobina. 8ª. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003, p.14.

<sup>185</sup> Idem, 2003, p. 13.

Moreira Neto<sup>186</sup>, que em complemento ao significado explica que no Estado de Direito prevalece o princípio da responsabilidade, fundamentada no dever de observância da legalidade pelo administrador público, tendo a responsividade encontrando espaço na passagem para o Estado Democrático de Direito e interpretada como dever que o administrador público tem de responder pelos seus atos perante a Sociedade. Para alguns autores, como o próprio escritor citado, tem na responsividade uma tradução do termo *accountability* com o significado de prestação contas, no entanto, não é esse sentido que tem na perspectiva do presente estudo, porquanto, não possuem o mesmo significado, como se aprofundará em capítulo próprio, mais adiante.

A prestação de contas a qual se referem os autores da Ciência Política e da Administração Pública limita-se à análise dos atos do Poder Público no trato das contas públicas, ou seja, no âmbito econômico, no entanto, na dinâmica que se empreende a partir da busca pelo alcance de uma democracia participativa verifica-se que a expansão do termo para outros campos de análise é oportuna e adequada frente à ampliação do comprometimento do Estado para com a Sociedade que orienta uma nova Administração Pública.

Robert Denhardt sobre o assunto comenta que a Administração Pública não se restringe a um instrumento para a execução de política pública e, ainda que tivesse sido pensada nesse sentido, na sociedade moderna pela complexidade que lhe é peculiar, acaba impactando o sistema político de muitas formas. E ainda:

Questões importantes não são decididas somente dentro da burocracia; as organizações públicas conduzem a atenção do público, exercem papel significativo na montagem da agenda pública e ajudam a estabelecer valores da sociedade. As organizações públicas, portanto, não estão somente na periferia da política, mas, também no coração de seus domínios<sup>187</sup>.

Dessa perspectiva diferenciada da Administração Pública e sua relação com a Sociedade surgem necessidades que somente podem ser superadas mediante a união de esforços de todos no sentido de encontrar o melhor caminho para solucioná-las. Há que se substituir a competição

---

<sup>186</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Considerações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2001, p. 60 a 78.

<sup>187</sup> DENHARDT, Robert. **Teorias da Administração Pública**. Trad. Francisco G. Heidemann. São Paulo: Cengage Learning, 2012, p. 150.

hierárquica pela cooperação na busca de soluções para problemas que são de responsabilidade mútua como ocorre com as questões ambientais diante do que preleciona a Constituição.

Em uma democracia participativa não há hierarquia entre Estado e Sociedade, mas, cooperação, a partir de uma visão mais humanista da Administração Pública. O mesmo autor estadunidense fala sobre a necessidade de se colocar os valores dos cidadãos como uma prioridade nas ações e decisões do governo expondo formas inovadoras e respondendo às necessidades e interesses dos cidadãos para tanto:

[...] o compromisso dos integrantes das organizações públicas – de luta pela vida, pela liberdade e pela busca da felicidade, de apoio a todos os cidadãos em seu desenvolvimento próprio e de promoção da educação para a própria cidadania – somente pode ocorrer pela interação entre pessoas, não entre objetos.<sup>188</sup>

Avançando para o Estado Socioambiental de Direito, toma-se por empréstimo daquela ciência a categoria *responsividade* para compreensão de que o dever de proteção ambiental vai além da existência da lei, para adentrar a esfera da prática, da realização das ações, pela elaboração de políticas, pela administração pública, que responde à Sociedade, representando mais do que um dever legal, abrangendo também um dever social, como determinante da qualidade das ações de seus agentes, não somente a partir do desenvolvimento da capacidade de gerir política e administrativamente um ente ou organização estatal com eficiência e racionalidade, mas, considerando também uma gestão ambiental adequada e de qualidade.

Nesse prisma, a responsividade ambiental representa a resposta do administrador público à Sociedade a partir do compromisso ético de seu agir em prol de um ambiente sadio e equilibrado.

As três esferas de Poder são abrangidas, nesse contexto, portanto, não exclui o Poder Judiciário “desde que provocado pelos interessados, como o guardião e garantidor do direito fundamental ao *controle institucional* e *social* da atividade administrativa do Estado, uma vez que é por intermédio do Judiciário que as normas do ordenamento jurídico encontrarão aplicação, interpretação definitiva e eficácia”<sup>189</sup>,

<sup>188</sup> DENHARDT, Robert. **Teorias da Administração Pública**. Trad. Francisco G. Heidemann. São Paulo: Cengage Learning, 2012, p. 220-261

<sup>189</sup> SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado**: possibilidades e limites na Constituição de 1988. São Paulo: Saraiva, 2005, p. XX.

sem contar com o seu dever de implantação de ações socioambientais em nível interno<sup>190</sup>, conforme Recomendação nº 11 de 22 de maio de 2007.

Em outras palavras, a efetividade da proteção e preservação ambiental, depende da dogmática, ou seja, da existência de leis, que estabiliza o direito a um ambiente saudável e equilibrado, que configura esse direito dentre os fundamentais, porém, a efetividade da lei depende seu cumprimento pela Administração Pública no âmbito das três funções estatais: executiva, legislativa e judiciária. Isso não afasta a responsabilidade, da coletividade e do indivíduo, pelo cumprimento do mesmo dever constitucional em relação cuidado com a natureza.

A análise que se faz do dever estatal de proteção ambiental sob a ótica da lei em correlação com a responsividade visa demonstrar a necessidade de um elo ético que não pode ser deixado de lado, principalmente, quando em algumas sociedades há frequente violação ao cumprimento da lei, impunidade, dentre outros fatores que comprometem a credibilidade e a eficácia normativa. Ney de Barros Bello Filho<sup>191</sup> relata que “O direito para viger necessita ser certo e seguro, mesmo que a base social na qual ele deva ser aplicado seja caracterizada pela incerteza e pela insegurança”. Embora os tempos atuais se caracterizem pela incerteza, é com a segurança do direito que se enfrenta a indefinição própria da pós-modernidade.

Essa visão sistêmica parece estimular importantes avanços legais, políticos e administrativos em um momento da jornada histórica da humanidade onde o discurso já não alcança mais os ouvidos da Sociedade, frente ao que os olhos constatarem perplexos e que providências paliativas não surtem os efeitos desejados.

Os reflexos dos danos ambientais originado na degradação, na escassez de recursos naturais e nas mudanças climáticas atingem todo o Planeta. A crise ambiental, ainda interpretada por alguns sob forma apocalíptica, é em realidade, fruto da intervenção esmagadora do ser

---

<sup>190</sup> Conselho Nacional de Justiça – CNJ. **Recomendação nº 11, de 22 de maio de 2007.** Recomenda aos Tribunais relacionados nos incisos II a VII do art. 92 da CRFB/88, que adotem políticas públicas visando à formação e recuperação de um ambiente ecologicamente equilibrado, além da conscientização dos próprios servidores e jurisdicionados sobre a necessidade de efetiva proteção ao meio ambiente, bem como instituem comissões ambientais para o planejamento, elaboração e acompanhamento de medidas, com fixação de metas anuais, visando à correta preservação e recuperação do meio ambiente. (Publicado no DJ, seção 1, página 168, do dia 28/5/2007).

<sup>191</sup> BELLO FILHO, Ney de Barros. Os Direitos Fundamentais e as Mudanças Climáticas. Disponível em <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/os-direitos-fundamentais-e-as-mudancas-climaticas/5655>>. Acesso em junho de 2012.



humano sobre o ambiente. Entretanto, o plano jurídico, por si só, não tem o condão de suficiência para uma gestão ampliada que os riscos ambientais exigem no contexto de uma pós-modernidade.

No Direito é possível vislumbrar fatores adequados que compõem, por assim dizer, um sistema que funciona como freio de uma dinâmica que leva a uma “irresponsabilidade organizada”<sup>192</sup> como paradigma da atualidade, representando um mecanismo de gestão de riscos ambientais, fundamentado em princípios e normas, porém, é na prática urgente e na implacável da responsividade, que vão além do cumprimento da lei, bem como no desenvolvimento de políticas públicas e da cooperação entre os povos que se opera o resultado frente aos danos ambientais globais.

## 2.1 “CONSTITUCIONALIZAÇÃO” DA PROTEÇÃO AMBIENTAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A CRFB/88 tem fortes traços humanistas o que lhe concedeu o título de Constituição Cidadã proporcionando um salto qualitativo em relação à normatização de direitos e garantias dentre eles a proteção ambiental com capítulo especialmente destinado ao tema.

Considerado um direito fundamental, o direito a ambiente sadio e equilibrado ganha normas e princípios que estruturam e legitimam a preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais e o provimento do manejo ecológico das espécies e ecossistemas, conforme estabelece a CRFB/88 em seu art. 225, § 1º, I, tanto por parte do Estado como da coletividade, procurando equilibrar o antropocentrismo do Princípio I da Declaração da Conferência do Rio de Janeiro de 92 (ratificada pela Declaração Rio + 20 de 2012), com o “biocentrismo (nos §§ 4º e 5º e nos incisos, I, II, III, e VII do § 1º), havendo a preocupação de harmonizar e integrar seres humano e biota”, conforme explica Paulo Leme Machado<sup>193</sup>. Assevera ainda o autor que:

A Constituição foi bem formulada ao terem sido colocados conjuntamente o Poder Público e a coletividade como agentes fundamentais na ação defensora e preservadora do meio ambiente. Não é

---

<sup>192</sup> BECK, Ulrich. From Industrial Society to the Risk Society: Questions of Survival, Social Structure and Ecological Enlightenment. In: Theory Culture Society. Sage Publications: 1992, p. 105.

<sup>193</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 15ª ed. Rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 120.

papel isolado do Estado cuidar sozinho do meio ambiente, pois, essa tarefa não pode ser eficientemente executada sem a cooperação do corpo social.<sup>194</sup>

A Constituição, assim, agasalha as aspirações e ideais de uma Sociedade assegurando-lhe o exercício de direitos fundamentais, dentre outros atributos organizativos, como também revela a personalidade democrática de um povo. Se as primeiras Constituições possuíam a característica de proteção contra arbitrariedades, hoje resguardam novos direitos dentre eles o direito a um ambiente saudável e ecologicamente equilibrado. Afirma Antonio Herman Benjamin que a ecologização da Constituição

[...] não é cria tardia de um lento e gradual amadurecimento do Direito Ambiental, o ápice que simboliza a consolidação dogmática e cultural de uma visão jurídica de mundo. Muito ao contrário, o meio ambiente ingressa no universo constitucional em pleno período de formação do Direito Ambiental.<sup>195</sup>

Ainda o mesmo autor diz que:

[...] numa época de saudável globalização do debate constitucional, pouco, à exceção dos iniciados, dão-se realmente conta do avanço extraordinário que as Constituições significaram na evolução dos povos e regimes políticos contemporâneos<sup>196</sup>.

Se no passado as constituições revelavam-se meios de organização e limitação do poder governamental, além de abordarem a fixação de estrutura estatal e a garantia de liberdade e direitos individuais, atualmente um “complexo quadro de aspirações individuais e sociais”<sup>197</sup>.

A Constituição de 1988, em consonância com diplomas legais de outros países, e em atenção aos movimentos ambientais que marcaram o

<sup>194</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro** p. 125.

<sup>195</sup> BENJAMIN, Antonio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologia da constituição brasileira. In CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p.64.

<sup>196</sup> BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira, p. 58.

<sup>197</sup> Idem, p. 58

último século reservou um capítulo especial ao meio ambiente enfatizando em seu artigo 225 que a todos pertence o direito ao “meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo para as presentes e futuras gerações”, e ainda, atribuindo ao Estado o dever de assegurar a efetividade desse direito de forma a: 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; e 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 à crueldade.

A partir da análise do conteúdo do art. 225, isso sem considerar os demais dispositivos constitucionais, é possível constatar a dimensão do avanço brasileiro no campo da proteção e preservação ambiental, oferecendo ao Poder Público e à Sociedade importantes fundamentos “no sentido de assegurar a continuidade das relações ambientais que se desenvolvem entre os seres vivos e o ambiente”<sup>198</sup>.

Isso dá à Constituição um novo significado no campo ecológico, social e político, pois, inclui princípios e valores que servem de subsídios a instrumentos normativos, administrativos e judiciais; reafirma o caráter transversal que o Direito Ambiental possui e coloca no mesmo patamar de responsabilidade o Estado e a coletividade.

---

<sup>198</sup> FERREIRA, Helene Sivini. Política Ambiental Constitucional. In: LEITE, José Rubens Morato e CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 230.

Para os padrões normativos mundiais, representa uma das mais modernas constituições no que se refere à proteção ambiental, não obstante, a existência de dispositivos nesse sentido também nas Cartas contemporâneas de outros países: Constituição da República Federativa da Alemanha (art. 74, 20º e 24º; 75, 3º); Constituição da Suíça (art. 24, 24-quarto, 24-sexto, 24-sétimo); Constituição da Bulgária (art. 31), Constituição de Cuba (art. 27), Constituição da União Soviética (atualmente revogada) (art. 18), Constituição Portuguesa (art. 66), Constituição do Chile (art. 1981), China (art. 9º e 26),<sup>199</sup> Constituição do Equador (art. 71 e 72).

Esse panorama protetivo ambiental também tem destaque na América Latina, como asseveram Antonio Carlos Wolkmer, Sérgio Augustin e Maria de Fátima Wolkmer ao referirem-se ao Equador (a Constituição do Equador também faz referência aos direitos da natureza (La Pacha Mama) e Bolívia: “Trata-se de horizontes inovadores e privilegiados que poderão oferecer para se repensar a temática de um “novo” Direito, um Direito Humano aos recursos naturais como patrimônio comum, destacando a água, quer seja subterrânea, quer seja artificial[...]”<sup>200</sup>

Os mesmos autores afirmam que as mudanças constitucionais nos países da América Latina tem como fundamento o paradigma comunitário oriundo das tradições indígenas voltado para o “vem viver”, a harmonia com a natureza e o respeito e equilíbrio com todos os seres vivos. Além da “cosmovisão” orientada pela solidariedade ampliada entre as coletividades presentes e futuras, no “sentido de preservar não só os recursos naturais (água como bem supremo e patrimônio da humanidade), mas, de sociabilizar e resolver os problemas sociais e culturais comuns de todos no futuro”.<sup>201</sup>

O Direito ao ambiente, em todas as suas vertentes, não está dirigido somente ao indivíduo, mas, a tudo e a todos e encontra-se acima de interesses internos postulando uma interação global de sistemas jurídicos protetivos tornando semelhantes e comuns a vários ordenamentos jurídicos princípios, valores e normas. Conforme explica

---

<sup>199</sup> Informações mais detalhadas sobre o conteúdo dos dispositivos das constituições estrangeiras podem ser encontradas em: SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p.46.

<sup>200</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. AUGUSTIN, Sérgio, WOLKMER, Maria de Fátima S.. O novo Direito à água no constitucionalismo da América Latina. **Revista Internacional Interdisciplinar INTERthesis**. Vol. 09. nº 01. Jan\jun. 2012, p. 54.

<sup>201</sup> WOLKMER, Antonio Carlos *et alii*. O novo Direito à água no constitucionalismo da América Latina, p. 67.

Eduardo Rozo Acuña: “Trata-se de adequação constitucional dos ordenamentos latinos a uma tendência da jurisprudência mundialmente consolidada a reconhecer a proteção ao meio ambiente como um direito fundamental das pessoas e interesse fundamental da coletividade, fundamentado no direito ao ambiente sadio, tutelado como os demais direitos subjetivos absolutos, em sua essência.”<sup>202</sup>

Em realidade a necessidade de assimetrias legais mundiais para a proteção ambiental se mostra como uma necessidade ao mesmo tempo que representa um grande desafio da humanidade.

Ainda referenciando a América Latina é importante assinalar que a Resolução Mercosul GMC n° 20\95, que reestruturou, em parte, o Grupo Mercado Comum, cuidou de matéria ambiental com ênfase à harmonização da legislação ambiental entre os países que compõem o Tratado de Assunção (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai e Chile). O Acordo Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul, conhecido como acordo de Florianópolis, firmado em março de 2001, por ocasião da IV Reunião Extraordinária do SGT-6, reafirmou os compromissos sobre os princípios instituídos na Declaração Rio\92<sup>203</sup>. Embora seja somente uma orientação e não uma norma vinculativa e obrigatória representou uma importante fase embrionária e uma futura regulação assimétrica protetiva ambiental na América Latina.

O direito ao ambiente sadio e equilibrado que alcança o interesse intergeracional, como bem constitucionalmente protegido, se afigura como uma ruptura importante com a forma de interpretar a relação da natureza com o ser humano. Como esclarece Rui Vиейtez<sup>204</sup>, citado pelo escritor português José Manuel Pureza<sup>205</sup> “O acesso à constituição material de cada ordenamento determinará igualmente o acesso a técnicas privilegiadas de protecção, o esclarecimento dos deveres públicos e particulares gerados pelo seu reconhecimento, e a sua

---

<sup>202</sup> ACUÑA, Eduardo Rozo. Lo Stado di diritto amtiendale com speciale riferimento al costituzionalismo latino americano. In: ACUÑA, Eduardo Rozo (Coord.) **Profili Di Diritto Ambientale da Rio de Janeiro a Johannesburg**. Torino: G. Giappichelli Editore, 2004, p. 151.

<sup>203</sup> OLIVEIRA, Rafael Santos. As assimetrias na normatização ambiental no MERCOSUL: é possível uma harmonização legislativa entre os seus estados-membros? **Revista Âmbito Jurídico**. Disponível em <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=8161](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8161)>. Acesso em fevereiro de 2013.

<sup>204</sup> A citação refere-se ao comentário que Rui Vиейtez faz sobre o art. 66 da Constituição portuguesa, mas, que pelo aspecto substitutivo do antropocentrismo pelo ecocentrismo que possui, cabe perfeitamente também na atual Constituição brasileira.

<sup>205</sup> PUREZA, José Manuel. **O Estatuto do ambiente na encruzilhada de três rupturas**. n° 102. Coimbra: Centro de Estudos Sociais – CES, 1997, p. 22.

elevação à categoria de princípio rector das políticas e da actuação dos cidadãos”.

Essa responsabilidade compartilhada envolve a proteção e preservação ambiental, o compromisso com as futuras gerações e a mudança do paradigma utilitarista em relação à natureza que até então pautou a ação humana. Sem a noção clara da urgente mudança de mentalidade rumo a uma consciência ambiental global, que não se crê utópica pelo mesmo caráter egoístico que fez o ser humano explorar irracionalmente os recursos naturais para sua própria sobrevivência, ou seja, o interesse próprio é temeroso que a tarefa constitucional seja demasiadamente difícil de ser cumprida.

### **2.1.1 Estado e Coletividade como entes relacionais no dever de proteção e preservação ambiental**

A Magna Carta além de conferir o direito ao ambiente um *status* de direito fundamental, como dito anteriormente, busca na cooperação entre o Estado, as instituições, a coletividade e o indivíduo uma forma de efetivar a sua proteção. Nas palavras de Antônio Herman Benjamin,

Tanto como dever de não degradar, como na fórmula de direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a constitucionalização presta-se para contrabalançar as prerrogativas tradicionais do direito de propriedade, o que enseja novas e fortalece velhas limitações implícitas e explícitas [...]<sup>206</sup>.

José Afonso da Silva, diz que “a Constituição de 1988 foi a primeira a tratar deliberadamente da questão ambiental”<sup>207</sup>. É considerada uma das mais avançadas no âmbito protetivo ambiental, pois, coloca o Estado e a coletividade no mesmo patamar de responsabilidade pela proteção e manutenção do equilíbrio do meio ambiental e chama a atenção para a necessidade do desenvolvimento de uma consciência ecológica como fator prioritário para garantia do futuro da humanidade. A utilização racional dos recursos naturais, a obrigação de reparação do dano ambiental, a preservação do patrimônio natural, cultural e da biodiversidade, a educação ambiental são alguns dos

---

<sup>206</sup> PUREZA, José Manuel. **O Estatuto do ambiente na encruzilhada de três rupturas**, p. 73.

<sup>207</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p.46.

assuntos contemplados na Constituição de 1988<sup>208</sup> e que a todos interessa.

Nesse contexto estão todos em posição de sujeitos ativos e passivos na coobrigação da manutenção da saúde e do equilíbrio do ambiente. Cada qual na esfera de sua capacidade (legal e social) de fazer, ou até mesmo de não fazer, quando houver prejuízo ambiental em jogo.

Se a qualidade de vida (de todos os seres) depende do equilíbrio ecológico o dever de cuidado tem conectividade com o direito fundamental à própria vida, portanto, ao direito fundamental a um ambiente sadio e equilibrado de que trata a Constituição corresponde um dever fundamental de defendê-lo e preservá-lo.

Com efeito, a necessidade premente de estabelecer novos parâmetros axiológicos para compreender a relação, nada justa, do ser humano com a natureza exigindo não somente o aparato constitucional para sua proteção, mas, sobretudo um movimento mundial em socorro de um ambiente doente e degradado, fez surgir o Estado Socioambiental de Direito, o qual tem como dever, a criação de mecanismos de controle dos riscos, a preservação e a tarefa de não deixar impune o causador de danos efetivos ao meio ambiente.

Mas, o tema ganha relevo no campo do dever fundamental também conferido pela Constituição, talvez um pouco difícil de compreender no atual estágio da relação entre Estado e Sociedade pela forte ideia que as necessidades (inclusive a de manutenção de um ambiente bom capaz de propiciar melhor qualidade de vida), devem ser providas pelo Estado. Ora, a existência expressa desse dever na Constituição (art. 225) decorre do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, portanto, se constitui também um dever fundamental, pois, de acordo com José Casalta Nabais<sup>209</sup> é aquele que está previsto na Constituição seja de forma implícita ou explícita.

---

<sup>208</sup> Artigos Constitucionais dedicados ao meio ambiente ou a ele vinculados: Art. 5º: XXIII; LXXI; LXXIII, Art. 20: I; II; III; IV; V; VI; VII; IX; X; XI e § 1º e 2º, Art. 21: XIX; XX; XXIII a, b e c; XXV, Art. 22: IV; XII; XXVI, Art. 23: I,III; IV; VI; VII; IX; XI, Art. 24: VI; VII; VIII, Art. 43: § 2º, IV e §3º, Art. 49: XIV; XVI, Art. 91: § 1º, III, Art. 129: III, Art. 170: IV, Art. 174: §§ 3º e 4º, Art. 176 e §§, Art. 182 e §§, Art. 186, Art. 200: VII; VIII, Art. 216: V e §§ 1º, 3º e 4º, Art. 225, Art. 231, Art. 232, Arts. 43 e 44 do ADCT.

<sup>209</sup> O tema é abordado a partir da Teoria dos Deveres Fundamentais desenvolvida por José Casalta Nabais na obra: *O Direito Fundamental de Pagar Impostos*. Para o autor português os deveres fundamentais decorrem da própria soberania do Estado enquanto comunidade organizada e comprometida com valores baseados da dignidade da pessoa humana. *In* NABAIS, Jose Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**. Coimbra: Almedina, 1998, p. 60-63.

Ao Estado, ao indivíduo e à coletividade corresponde o direito e o dever fundamental (sujeitos de obrigações) em relação ao ambiente devido à sua essencialidade para a sobrevivência futura e para qualquer outro interesse da sociedade organizada que depende da participação coletiva para o alcance de objetivos comuns. A solidariedade que reveste essa responsabilidade equânime é um bom prenúncio da efetividade do Estado Socioambiental de Direito, já que a representatividade do corpo social – e o constituinte foi muito feliz em fazer constar a coletividade e não somente a figura do indivíduo como sujeito ativo dessa tarefa – é um imperativo para o desafio ecológico frente ao futuro do Planeta.

É um trabalho árduo de cuidado constante e de postura cidadã, que envolve desde pequenas ações, a exemplo da coleta e destinação dos resíduos, como as maiores como não desmatar, não poluir, cumprir as determinações legais, enfim, como assevera Vladimir de Passos Freitas:

Os resultados serão sempre mais satisfatórios se houver o apoio das pessoas envolvidas. Não é possível colocar um guarda ambiental a cada 200 metros em nosso país, vigiando permanentemente todos os brasileiros. É necessário que todos participem da defesa do nosso ambiente [...].<sup>210</sup>

A atuação do Poder Público está direcionada a interagir com a coletividade para preservar e manter um ambiente equilibrado para as futuras gerações, bem como preparar essa mesma coletividade para um ambiente, que se espera melhor do que o atual estágio, no futuro, razão pela qual as normas, ações e políticas públicas somente prosperam a partir da educação voltada à ecologia em comunhão com a utilização de mecanismos complementares e instrumentais de controle das ações potencialmente prejudiciais ao meio ambiente, regulamentação, fiscalização. No entanto, em que pese a reconhecida relevância do tema a proteção constitucional nem sempre se fez presente, mesmo que leis infraconstitucionais o abordassem timidamente ou não.

### **2.1.2 O Direito ambiental sistematizado**

A todos e, em todos os tempos, interessa um ambiente sadio capaz de proporcionar saúde e qualidade de vida, mesmo que em

---

<sup>210</sup> FREITAS, Vladimir Passos de (org.). **A Constituição Federal e Efetividade das Normas Ambientais**. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 2000, p. 145.



determinados momentos da história da humanidade os interesses econômicos se sobrepuseram à coerência de controlar o uso dos recursos naturais evitando o seu esgotamento, o cuidado com a água como elemento essencial à sobrevivência e evolução da vida, a proteção dos biomas e a preservação da biosfera, enfim, de tudo o que existe no ambiente e pode influenciar na saúde e no desenvolvimento humano e de outros seres.

A negligência levou à Sociedade a uma situação de risco pela ausência de sensibilidade e percepção da perda futura que se poderia ter e hoje corre atrás do tempo perdido, ou melhor, da natureza perdida como forma de recuperar o vínculo quase materno com o Planeta e a legislação de proteção ambiental é a uma das formas de demonstrar a preocupação nesse sentido. Edna Cardozo Dias diz:

Quando o homem deixou de ser nômade teve que disciplinar suas atividades às margens dos rios, onde se edificavam as cidades. O regime dos homens dependia do regime dos rios. Por isto podemos dizer que o Direito Ambiental antecede aos outros ramos do Direito, e que o homem saiu da Idade da Pedra rumo à civilização, quando associou os conhecimentos de Direito aos de Ecologia <sup>211</sup>.

Aos habitantes do Planeta neste século cabe a promoção do reencontro entre o ser humano e a natureza sem qualquer sombra do antropocentrismo que marcou incisivamente essa relação, de forma promover a comunhão de esforços e a mobilização das nações para a defesa do ambiente.

O Brasil possui uma legislação ambiental que serve de exemplo aos países mais evoluídos, graças à mobilização da sociedade civil e a atuação de alguns parlamentares cômicos da responsabilidade de legislar em prol do ambiente, entre outros e hoje é possível constatar que organizações públicas e privadas possuem programas de gestão ambiental, seja por força de lei, incentivo tributário ou por consciência de seus administradores, o tema está paulatinamente entrando nas pautas governamentais e administrativas.

Antes mesmo da existência da CRFB/88 o Brasil já possuía leis esparsas sobre o ambiente. Algumas delas sem a preocupação direta com a preservação ou proteção ambiental, mas, já representando

---

<sup>211</sup> DIAS, Edna Cardozo. **Cidadania Ambiental**. Disponível em <[http://www.sosanimalmg.com.br/pdf/artigos/CIDADANIA\\_AMBIENTAL.pdf](http://www.sosanimalmg.com.br/pdf/artigos/CIDADANIA_AMBIENTAL.pdf)>. Acesso em junho de 2012.

semente a germinar no futuro. Assim, é possível constatar no Código Civil de 1916, art. 554, a seguinte disposição: “o proprietário, ou inquilino de um prédio tem o direito de impedir que o mau uso da propriedade vizinha possa prejudicar a segurança, o sossego e a saúde dos que o habitam” e conforme explica José Afonso da Silva<sup>212</sup>, tal dispositivo serviu “para fundamentar a ação cominatória visando a impedir a contaminação do meio ambiente por parte de indústrias”. Continuando ainda a análise do autor, este se referiu ao art. 584 do mesmo diploma, que estabelecia que “são proibidas construções capazes de poluir, ou inutilizar para o uso ordinário, a água de poço ou fonte alheia, a elas preexistente”, fazendo alusão à importância do dispositivo.

No ritmo de digressão histórica trazida por José Afonso da Silva cita-se:

- a) O Regulamento da Saúde Pública, Dec. nº. 16.300/23, que previu a possibilidade de impedir que as indústrias prejudicassem a saúde dos moradores de sua vizinhança, possibilitando o afastamento das indústrias nocivas ou incômodas;
- b) Código Florestal, Dec. nº. 23.793/34, substituído posteriormente pela atual Lei Federal nº. 4.771/65;
- c) Código das Águas, Dec. nº. 24.643/34;
- f) Lei de Proteção da Fauna, Dec. nº. 24.645/3 que estabelece medidas de proteção aos animais;
- g) Proteção ao Histórico e Artístico Nacional, Dec. nº. 25/37;
- h) Estatuto da Terra, Lei nº. 4.504/64;
- i) Código Florestal, Lei nº. 4.771/65;
- j) Lei de Proteção da Fauna, Lei nº. 5.197/67;
- k) Código de Pesa, Decreto-lei nº 221/1967;
- l) Criação Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, Decreto-lei nº 289/1967;
- m) Código de Mineração Decreto-lei nº 227/1967;
- n) Política Nacional do Saneamento Básico, Dec. nº. 248/67;
- o) Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental, Dec. nº. 303/67;
- p) Código de Caça; Lei nº 5.197/67;
- q) Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), Dec. nº. 73.030/73.

---

<sup>212</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 8ª. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 35.

A década de 80 foi marcada por uma legislação mais específica do ponto de vista da proteção ambiental, dentre elas a própria CRFB/88 que dedicou espaço especialmente ao tema e criou mecanismos de participação da Sociedade na preservação e na defesa ambiental, impondo à coletividade em igualdade com o Estado o dever de defender o meio ambiente (art. 225, caput), além de elevar à condição de direito fundamental. São algumas das principais leis ambientais:

- a) Regulação das Atividades Nucleares, Lei nº 6.453 de 17/10/1977;
- b) Lei de Parcelamento do solo urbano, Lei nº 6.766 de 19/12/1979;
- c) Lei sobre Zoneamento Industrial nas Áreas Críticas de Poluição, Lei nº 6.803/80;
- d) Lei de criação das Estações Ecológicas, (áreas representativas de ecossistemas brasileiros, sendo que 90% delas devem permanecer intocadas e 10% podem sofrer alterações para fins científicos) e as "Áreas de Proteção Ambiental" ou APAs, Lei nº 6.902/8;
- e) Lei de Política Nacional do Meio Ambiente Lei nº 6.938/81;
- f) Lei que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, Lei 7.347/85;
- g) CRFB/88 ;
- h) Gerenciamento Costeiro, Lei nº 7661/88 – Regulamentada pela Resolução nº 01 da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar em 21/12/1990, trata das diretrizes para criar o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro;
- i) Lei sobre Agrotóxicos, Lei nº 7.802/89;
- j) Criação do IBAMA, Lei nº 7.735/89, incorporando à Secretaria Especial do Meio Ambiente (antes subordinada ao Ministério do Interior) e as agências federais na área de pesca, desenvolvimento florestal e borracha. Atualmente subordina-se ao Ministério do Meio Ambiente, MMA;
- k) Lei sobre Exploração Mineral, Lei nº 7.805/ 89;
- l) Política Agrícola, Lei nº 8.171/91;
- m) Lei sobre Engenharia Genética; Lei nº 8.974/95;
- n) Política Nacional de Recursos Hídricos; Lei nº 9.433/97;
- o) Lei de Crimes Ambientais, Lei nº 9.605/98;
- p) Lei de Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei nº 12.305/10;
- q) Lei Complementar 140/11, que fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do parágrafo único do art. 23 da CRFB/88 , para a

cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938/81;

r) Lei nº 12651/12, Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

A tendência mundial, pelo que se nota dos últimos anos e pela urgência que o tema exige, é no sentido da ampliação da legislação ambiental, esperada tanto no campo da criação como da modificação e atualização das leis já existentes.

Se por um lado a globalização ou mundialização evidenciou a necessidade de uma proteção ambiental mais sólida, por outro, o reconhecimento dessa urgência expôs a deficiência das estruturas, principalmente, internacionais para tratar essas questões seja estabelecendo diretrizes ou proporcionando o apoio financeiro para esses fins. Prova disso foi a recusa dos Estados Unidos em assinar o Protocolo de Quioto<sup>213</sup> e as polêmicas discussões sobre a criação de um fundo internacional financiar o desenvolvimento sustentável ocorridas na Conferência da ONU denominada Rio +20, realizada em junho de 2012.

O fortalecimento da legislação tem um papel fundamental para a correção das assimetrias nacionais e internacionais, bem como a inserção definitiva nas agendas das organizações públicas e privadas, pois, enquanto a primeira está direcionada ao nivelamento de diferenças entre as nações em relação à sustentabilidade, a segunda tem como objetivo o desenvolvimento de práticas ambientalmente corretas, e a

---

<sup>213</sup> A conferência culminou na decisão por consenso de adotar-se um Protocolo segundo o qual os países industrializados reduziriam suas emissões combinadas de gases de efeito estufa em pelo menos 5% em relação aos níveis de 1990 até o período entre 2008 e 2012. O compromisso, com vinculação legal, tinha como finalidade produzir uma reversão da tendência histórica de crescimento das emissões iniciadas nesses países há cerca de 150 anos. O Protocolo de Quioto foi aberto para assinatura em 16 de março de 1998 com entrada em vigor 90 dias após a sua ratificação por pelo menos 55 Partes da Convenção, incluindo os países desenvolvidos que contabilizaram pelo menos 55% das emissões totais de dióxido de carbono em 1990 desse grupo de países industrializados. Disponível em <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/protocolo-de-quioto1998.pdf>. Acesso em junho de 2012.

inserção da tutela protetiva como matéria constitucional é imprescindível nesse contexto.

### 2.1.3 A proteção do ambiente no âmbito constitucional

A proteção do ambiente ganhou corpo como matéria constitucional a partir da década de 70, após a realização da Conferência de Estocolmo em 1972, abrindo caminho para o reconhecimento como bem juridicamente tutelado, como ocorreu no Chile e Panamá em 1972, Grécia, em 1975, Portugal, em 1976 e seguindo o exemplo, a Espanha em 1978 e o Brasil em 1988.<sup>214</sup>

As Constituições que antecederam a de 1988, no Brasil, não apresentaram dispositivos destinados à proteção ambiental. O direcionamento encontrava outro norte como questões relativas à proteção do patrimônio histórico e cultural<sup>215</sup> e competência para legislar sobre matéria relativa ao solo, subsolo, mineração, e outros bens de interesse, sobretudo, do Estado, sem alusão específica ao interesse coletivo ou protetivo ambiental.

É possível notar, em Constituições anteriores a de 1988, algumas formas de proteção ambiental, todavia, de cunho indireto, ou seja, ao proteger outros direitos resvalava na proteção ambiental transversalmente.

A Constituição do Império (1824), por exemplo, em seu Artigo 179, inciso XXIV estabelece que “Nenhum genero de trabalho, de cultura, industria, ou commercio póde ser prohibido, uma vez que não se opponha aos costumes publicos, á segurança, e saúde dos Cidadãos”<sup>216</sup>. É perceptível que o foco era a saúde, porém, ao evitar-se a instalação de uma indústria poluente por consequência o ambiente também era protegido.

---

<sup>214</sup> Sobre o assunto ver: AMOY, Rodrigo de Almeida. **A proteção do Direito Fundamental ao meio ambiente no Direito Interno e Internacional**. Disponível em: <[http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/rodrigo\\_de\\_almeida\\_amoy.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/rodrigo_de_almeida_amoy.pdf)>. Acesso em maio de 2012, p. 4551/4552.

<sup>215</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**: doutrina – jurisprudência – glossário. 4ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: RT, 2005. p. 182-184.

<sup>216</sup> Ortografia de acordo com o texto da Constituição de 1824 disponibilizado no site do Planalto. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em maio de 2012.

A Constituição Republicana de 1891 limitava-se a indicar a competência do Congresso Nacional para legislar sobre minas e terras de propriedade da União em seu art. 34, nº 29<sup>o217</sup>.

A Constituição de 1934, inspirada na progressista Constituição de Weimar, foi a primeira de todas as constituições brasileiras a traçar diretrizes de ordem econômica e social. É possível, assim, observar indícios de preocupação indireta com o meio ambiente no sentido de considerar as “belezas naturais” um bem a ser preservado, conforme descrição de seu art. 10, III: “Compete concorrentemente à União e aos Estados: [...] III - proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico, podendo impedir a evasão de obras de arte”. Traz também a competência privativa da União para legislar sobre “[...] riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca e a sua exploração” (art. 5º, XIX, “j”).

As Cartas de 1946 e 1967 mantiveram as diretrizes de 1934 em relação ao tema. A inovação sobre matéria ambiental, mesmo que de forma superficial, veio com a Emenda Constitucional de 1967 que inseriu a categoria “ecológico” em seu texto prevendo, inclusive, penalidade pelo mau uso da terra, conforme se extrai da redação do art. 172 “A lei regulará, mediante prévio levantamento ecológico, o aproveitamento agrícola de terras sujeitas a intempéries e calamidades. O mau uso da terra impedirá o proprietário de receber incentivos e auxílios do Governo”<sup>218</sup>.

Não se vislumbra a intenção das Constituições anteriores em conferir proteção ambiental, o que se observa em realidade, é o predomínio de uma visão utilitarista que direcionou a tutela a determinados elementos do meio ambiente que ao Estado interessava controlar e explorar como as minas, o uso do solo e as águas. É possível afirmar, ante a atual responsabilidade estatal de proteção e cuidado, que a proteção àqueles elementos que hoje pertencem também ao acervo ambiental, como a saúde, o patrimônio histórico, cultural, a beleza natural, a água, o solo, dentre outros, representa o embrião de uma gama de direitos e deveres para com o meio ambiente.

---

<sup>217</sup> “Compete privativamente ao Congresso Nacional: [...] 29º) legislar sobre terras e minas de propriedade da União”. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em maio de 2012.

<sup>218</sup> Ortografia de acordo com o texto da Emenda Constitucional nº 01 de 1969 disponível no site do Planalto. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em maio de 2012.

A Constituição de 1988 ao estabelecer importantes critérios para o desenvolvimento de uma política nacional do meio ambiente projetou o Brasil no cenário internacional em relação à proteção ambiental.

A inserção no texto constitucional de princípios específicos e parâmetros de responsabilidade ambiental trouxe como consequência a criação de leis, órgãos e instituições de controle, fiscalização e proteção ambiental como, por exemplo, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA (Lei nº 7.735/ 89), Ministério do Meio Ambiente (Lei nº 8.746/ 93), Cria a Agência Nacional de Águas – ANA (Lei nº 9.984/ 2000), (Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/ 97), Lei dos Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/ 98), Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6938/81), Lei de Biossegurança (Lei nº 11.105/2005), Lei de Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/10).

Da análise do conteúdo ambiental da Constituição de 1988 é possível observar um novo e mais amplo tratamento à matéria ambiental o que representa um passo primordial rumo a uma dinâmica diferenciada de proteção ambiental. Nesse passo, é possível destacar quatro vertentes que devem fundamentar a interpretação de seu próprio conteúdo, a produção legislativa e a produção judicial, as ações e atividades institucionais, os projetos e programas ambientais, as decisões administrativas e o comportamento social:

- 1) O reconhecimento do meio ambiente como um bem de uso comum e essencial à saúde e qualidade de vida;
- 2) A responsabilidade coletiva de proteção, equilíbrio e manutenção do meio ambiente saudável;
- 3) O dever de preservação para as gerações futuras;
- 4) A proteção ambiental como valor e pressuposto do direito à vida.

As leis ambientais a partir da CRFB/88 tiveram uma concepção menos utilitarista, traço este que pautou as anteriores cedendo lugar a uma visão mais preservacionista, o que leva à conclusão de que já há uma mudança de postura que reconhece que o desenvolvimento econômico não é paralelo, mas, aliado à proteção e preservação ambiental buscando a sustentabilidade.

E, embora a Constituição oportunize em seu texto a participação popular é preciso que as pessoas percebam a importância desse direito/dever na defesa da natureza e no equilíbrio do ambiente do qual todos fazem parte, adotando posturas éticas e concretas, pois, pouco adianta a existência da letra se a prática for deixada de lado.

## 2.1.4 Breve comentário sobre a competência legislativa em matéria ambiental

Além de “constitucionalizar” a proteção ambiental, a Carta de 1988 definiu as competências<sup>219</sup> legislativas da União, Estados, Municípios e Distrito Federal sobre matéria ambiental, não obstante algumas divergências sobre a temática.

Pode-se dizer que é um dos assuntos mais conflituosos em matéria ambiental e isso ocorre tanto em razão da existência de tipos diferenciados de competência legislativa que a CRFB/88 traz, como a competência privativa (art. 22), a competência exclusiva (art. 25 §§ 1º e 2º), a competência concorrente (art. 24) e a competência suplementar (art. 24, § 2º), como também, pela incidência que a competência legislativa tem sobre a competência administrativa como via de consequência natural e que aumenta as possíveis divergências entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, isso porque à “competência legislativa corresponderá uma competência administrativa específica”, como assevera Paulo Bessa Antunes.<sup>220</sup> A CRFB/88 trata da competência administrativa e da competência legislativa, sendo que a primeira é atribuição do Poder Executivo e refere-se à atuação dentro dos parâmetros do poder de polícia, enquanto que a segunda cabe ao Poder Legislativo refere-se ao poder de legislar sobre temas de interesse público.

A CRFB/88 representa um marco legal significativo para o Direito Ambiental, é reconhecida como uma “Constituição ambientalista”<sup>221</sup> estabeleceu exigências protetivas ambientais com base no eixo substancial que é o direito fundamental à vida, a partir da proteção e manutenção de um ambiente saudável e equilibrado, ou seja, além de reservar um capítulo específico para tratar do meio ambiente correlacionou com questões essenciais da ordem social e constitucional.

Todavia, todos os elementos imperativos constitucionais de proteção ambiental estão à mercê de um sistema complexo de repartição

---

<sup>219</sup> Para efeito deste estudo o conceito operacional de “competências” a ser adotado é: “[...] modalidades de poderes de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções, suas tarefas, prestar serviços”. In: SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 8ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 72.

<sup>220</sup> ANTUNES, Paulo Bessa. **Direito Ambiental**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011, p. 90.

<sup>221</sup> José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 8ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 46.



de competências<sup>222</sup> (privativa, exclusiva e concorrente) com previsão para a União, os Estados, Distrito Federal e Municípios, o que dificulta a aplicabilidade e operacionalização de ações pró-ambientais. Segundo José Afonso da Silva<sup>223</sup>:

[...] a constituição de 1988 busca realizar o equilíbrio federativo por meio de uma repartição de competências que se fundamenta na técnica de enumeração dos poderes da União (arts. 21 e 22) com poderes remanescentes para os Estados (art. 25, § 1º) e poderes definidos indicativamente para os municípios (arts. 29 e 30), mas combina, com esta reserva de campos específicos, áreas comuns em que se prevêem atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23) e setores concorrentes entre União e Estados, em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais e normas gerais cabe à União, enquanto se defere aos Estados e até aos municípios a competência suplementar (arts. 24 e 30).

Vê, portanto, que há uma teia de dificuldade que envolve a repartição de competências, mas, se todas forem direcionadas para a efetivação da sustentabilidade, da proteção e preservação ambiental os riscos atuais e futuros serão minimizados.

A organização federativa é característica do Estado brasileiro e essa estrutura incorpora, por consequência, a distribuição de competência legislativa e à Constituição cabe a tarefa de atribuí-las, como observa Vladimir Passos de Freitas a “prática vem revelando extrema dificuldade em separar a competência dos entes políticos nos casos concretos. Há – é inegável – disputa de poder entre órgãos ambientais, fazendo com que, normalmente mais de um atribua a si a mesma competência legislativa e material”<sup>224</sup>. Paulo de Bessa Antunes explica que:

---

<sup>222</sup> A CRFB/88 traz a seguinte divisão de competências: COMPETÊNCIA MATERIAL: a) Exclusiva - da União (art. 21), dos Estados (art. 25, § 1º), dos Municípios (art. 30, III a VIII); b) Comum da União, dos Estados, do DF e dos Municípios (art. 23). COMPETÊNCIA LEGISLATIVA: Privativa ou Exclusiva: da União (art. 22), dos Estados ( art. 25, §§ 1º, e 2º), dos Municípios (art. 30, I); Concorrente entre a União, os Estados e DF (art. 24), Suplementar dos Municípios (art. 30, II).

<sup>223</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*, p. 72

<sup>224</sup> FREITAS, Vladimir. **A CF e a Efetividade das Normas Ambientais**. São Paulo: RT, 2000, p. 80.

As competências legislativas ambientais estão aparentemente muito repartidas pela CF, sendo certo que tanto a União como os Estados-Membros e os Municípios possuem-na, em tese, ainda que de forma e grau diferente. Há uma verdadeira balcanização de competências. A repartição de competências legislativas, feita com espírito que, à primeira vista, se passa por descentralizador, muito embora não o seja, implica a existência de um sistema legislativo complexo que, nem sempre funciona de modo integrado, devido a toda uma gama de circunstâncias que variam desde interesses locais e particularizados até conflitos interburocráticos e, sem dúvida chegam até as dificuldades inerentes ao próprio sistema federativo tripartite.<sup>225</sup>

Sem adentrar no cerce conceitual de cada tipo de competência legislativa, cabe à União, aos Estados e ao Distrito Federal a atribuição de legislar sobre normas gerais, desde os últimos que não invadam a competência da primeira, e aos municípios a competência de temas ambientais específicos de interesse local.

Talvez o problema mais assente na interpretação da concorrência legislativa entre a União, os Estado e o Distrito Federal, diz respeito à expressão “normas gerais” contida no § 1º do art. 24 da Constituição Federal, já que representa um conceito jurídico de conteúdo indeterminado não havendo, na doutrina, consenso sobre sua delimitação.

Para efeitos da presente pesquisa há normas gerais devem ser entendidas como as que se referem aos interesses gerais como, por exemplo, o meio ambiente saudável e equilibrado. Álvaro Luiz Valery Mirra<sup>226</sup> diz que norma geral é aquela vinculada ao interesse geral cuja regulamentação seja feita frente à necessidade de uma determinada região ou de todo o território nacional.

Por conta disso, necessário de faz o cuidado especial com as questões ambientais, pois, o que se verifica, não raras vezes, é que o interesse geral quanto à proteção do meio ambiente clama por previsão de normas específicas e detalhadas, destinadas a regulamentar assuntos em âmbito nacional, de maneira que nesse tipo de matéria, como é o

---

<sup>225</sup> ANTUNES, Paulo Bessa. **Direito Ambiental**, p. 92.

<sup>226</sup> MIRRA, Álvaro Luíz Valery. **Impacto ambiental** – aspectos da legislação brasileira. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002, p. 61/63.

caso da proteção ambiental, a expressão “normas gerais” tenha um significado diferenciado.

São problemas que somente o tempo e a evolução legislativa vão cuidar, considerando que as discussões mais profundas sobre questões ambientais são recentes e, além do aparecimento de novos direitos como desdobramento dos já adquiridos ainda há que se contar com o despertar de consciência social que não se constrói a partir do cumprimento da lei, mas, de ações ecopedagógicas. Paulo de Bessa Antunes explica:

[...] um adequado equacionamento das dificuldades geradas pela repartição de competência em matéria ambiental é fundamental para que a proteção do meio ambiente possa, verdadeiramente, acontecer de forma efetiva e dentro dos limites da ordem jurídica democrática.  
227

A situação relativa à repartição de competência se origina da omissão do Congresso Nacional, segundo opinião do autor acima citado, porque “não disciplina por leis próprias, as matérias relativas à repartição de competências e, com isso, reforça o seu próprio papel político em detrimento da autonomia dos Estados e dos municípios”<sup>228</sup>.

Se o equacionamento das dificuldades a que se refere Paulo de Bessa Antunes<sup>229</sup> depende, em parte, do preenchimento de lacunas e omissões, por outro lado, resta à interpretação a resposta mais viável e adequada à proteção ambiental, prevalecendo a que for mais benéfica do ponto de vista ecológico e de manutenção, conservação e proteção da natureza, com base no princípio *in dubio pro nature*<sup>230</sup>. A legislação protetiva ambiental deve ser interpretada sempre de forma a manter e resguardar o meio ambiente sadio e equilibrado.

<sup>227</sup> ANTUNES, Paulo Bessa. **Direito Ambiental**, p. 90.

<sup>228</sup> Paulo Affonso Leme Machado sobre assunto explica que “autonomia não significa desunião dos entes federados. Também não deve produzir conflito e dispersão de esforços. Mas, a autonomia deve ensejar que o Município tenha ou possa ter sistemas de atuação administrativa não semelhantes ou desiguais aos vigentes nos Estados. Os Estados, por sua vez, poderão ter, também, sua organização administrativa ambiental diferente do Governo Federal. Assim as normas gerais federais ambientais não podem ferir a autonomia dos estados e dos Municípios, exigindo dos mesmos uma estrutura administrativa ambiental idêntica à praticada no âmbito federal”. In MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 17ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 118.

<sup>229</sup> ANTUNES, Paulo Bessa. **Direito Ambiental**, p. 94.

<sup>230</sup> MIRRA, Álvaro Luíz Valery. **Impacto ambiental** – aspectos da legislação brasileira. 2ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002, p. 73.

Independentemente das divergências conceituais ou aplicativas em relação à competência, certo é que a constitucionalidade das normas deve ser observada tanto do ponto de vista material quanto formal, e as disposições da Constituição devem balizar as demais leis na construção do sistema normativo em todos os âmbitos.

O Brasil tem o privilégio de possuir um sistema normativo consistente, não obstante a ausência de políticas públicas que concretizem o que a legislação contempla e a CRFB/88 inovou trazendo a expressão “meio ambiente” até então ignorado nas Cartas anteriores e possuindo, também, disposições sobre o assunto em diversos títulos e capítulos, como já referenciado. Todavia, é possível verificar, quando da análise, dos textos das constituições brasileiras um crescente interesse pelo meio ambiente e que acabaram por influenciar importantes modificações legislativas constitucionais e infraconstitucionais.

Como um dos fatores principais que deflagrou tais alterações aponta-se a crise ambiental após Segunda Guerra Mundial, que levou à “ecologização da Constituição, nos anos 70 e seguintes”<sup>231</sup>, conforme explica Antônio Herman Benjamin e que ainda complementa:

O que causou essa intrigante, não obstante obscura, mudança de estrutura constitucional? Errará quem apostar em uma inovação de moda, por isso efêmera, destituída de bases objetivas e alheia a necessidades humanas latentes e prementes, que usualmente antecedem o desenho da norma.<sup>232</sup>

A crise a que se refere o autor diz respeito às consequências da irracional intervenção humana no ambiente que causa a poluição das águas, do ar e da terra, que desequilíbrio da biosfera e destrói a biodiversidade e que levou à Sociedade de Risco, patamar esse que dificilmente se desvencilhará a humanidade porque a existência de um corpo normativo que prima pela proteção ambiental isoladamente não funciona, porquanto, essa consciência legislativa ambiental precisa ser acompanhada de consciência política ambiental.

É na esfera administrativa pública em esforço comum com a Sociedade que o meio ambiente tem alguma chance de chegar a um equilíbrio ecológico capaz de sustentar a vida no Planeta. As garantias legais, sobretudo, constitucionais faz parte da consolidação de um

---

<sup>231</sup> BENJAMIN, Antônio Herman. *Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira*, p. 59.

<sup>232</sup> *Idem*, p. 59.

Estado Socioambiental de Direito que dentre tantas responsabilidades devem promover, por meio da educação ambiental, normas e políticas públicas, a proteção de todo o patrimônio ecológico e cultural, a biodiversidade e os recursos naturais.

Conforme dito em momento anterior imperioso é o reconhecimento do meio ambiente como “bem” a ser constitucionalmente tutelado, pois, “poucos valores ou bens tiveram uma trajetória tão espetacular, passando, em poucos anos, de uma espécie de nada-jurídico ao ápice da hierarquia normativa, metendo-se com destaque nos pactos políticos nacionais”<sup>233</sup> e também internacionais, desde formação do movimento ambientalista que influenciou o aparecimento de conceitos como o de “desenvolvimento sustentável”, dimensionado no Relatório Brundtland (Our Common Future), em 1987, e que se projetou a partir da Conferência de Estocolmo em 1972, passando por uma fase de amadurecimento da consciência da necessidade de uma cooperação global para a proteção do meio ambiente, controle da utilização dos recursos naturais, recuperação e preservação da biodiversidade, culminou com a realização da Conferência Rio/92, onde restaram estabelecidas ações e políticas de interesse mundial, chegando, por fim, a uma fase importante que contrasta com as anteriores no sentido de efetivar não somente documentos internacionais específicos de proteção setorial ambiental (proteção hídrica, dos biomas, dos ecossistemas, florestal, da fauna, combate à degradação, dentre tantas outras), mas, também parcerias multilaterais, transversais e proativas fundamentadas em apoio social, político e financeiro de forma preventiva e não somente reativa.

A partir de então outros encontros internacionais foram realizados (Conferência de Joanesburgo (2002), Conferência de Copenhague (2009), Rio +20 (2012)) e o que se nota, portanto, é que a inserção de questões ambientais na Constituição representa um grande avanço, o que não significa uma plena consolidação do direito do ambiente e ao ambiente sadio e equilibrado, pois, como afirma Herman Benjamin, “na Constituição, inicia-se uma jornada fora do comum, que permite propor, defender edificar uma nova ordem pública [...] centrada na valorização da responsabilidade de todos para com as verdadeiras bases da vida, a Terra”<sup>234</sup>.

---

<sup>233</sup> BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira, p. 61.

<sup>234</sup> Idem, p. 66.

A constitucionalização do dever de proteção e preservação ambiental ou a “ecologização da Constituição”, como diz Herman Benjamin<sup>235</sup> traz benefícios (substantivos e formais), mas, também provoca algumas dúvidas que na opinião do autor podem ser considerados “riscos”:

A oposição que se faz à constitucionalização da tutela ambiental não é de oportunidade, mas, de conteúdo e de forma, pois, alguns preferem ver na Constituição um texto vago e ambíguo, repleto de conceitos jurídicos indeterminados e obrigações abertas, com isso evitando-se ou dificultando-se a utilização direta e eficaz do comando constitucional pelas vítimas da degradação<sup>236</sup>.

Não obstante essa possibilidade de que trata Herman Benjamin que representa, em poucas palavras, uma justificativa para quem não quer cumprir o preceito constitucional, os benefícios em muito superam a probabilidade de sua não compreensão, pois, quem compreende o que representa o conteúdo constitucional de um modo geral, sabe a importância em cumprir seus comandos em todos os sentidos. Herman Benjamin estabelece como benefícios da constitucionalização (substantivos e formais)<sup>237</sup>: Primeiro benefício substantivo: estabelecimento de um dever constitucional genérico de não degradar, base do regime de exploração limitada e condicionada; Segundo benefício substantivo: a ecologização da propriedade e da sua função social; Terceiro benefício substantivo: a proteção ambiental como direito fundamental; Quarto benefício substantivo: legitimação constitucional da função estatal reguladora; Quinto benefício substantivo: redução da discricionariedade administrativa; Sexto benefício substantivo: ampliação da participação pública e ainda: Primeiro benefício formal: máxima preeminência e proeminência dos direitos, deveres e princípios ambientais; Segundo benefício formal: segurança normativa; Terceiro benefício formal: substituição do paradigma da legalidade ambiental; Quarto benefício formal: controle

---

<sup>235</sup> BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira. 69-82.

<sup>236</sup> Idem, p. 81.

<sup>237</sup> O desdobramento de cada um dos itens destacados pode ser pesquisado em: BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira. In: LEITE, José Rubens Morato e CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

da constitucionalidade; Quinto benefício formal: reforço exegético pró-ambiente das normas infraconstitucionais.

Dentre os benefícios há ainda outro que embora não faça parte do rol explicitado pode ser apontado e é igualmente importante: a informação como direito/dever sobre o conhecimento para a efetivação da participação, conforme se verá mais adiante.

A informação incentiva a consciência, a participação democrática dos cidadãos interessando-se sobre as realizações políticas e administrativas para o desenvolvimento de ações e cumprimento das normas. É pressuposto de um Estado Socioambiental de Direito a participação da coletividade na tomada das decisões. Como explica José Rubens Morato Leite: “A introdução da visão democrática ambiental proporcionará uma vertente de gestão participativa no Estado, que estimulará o exercício da cidadania, com vistas ao gerenciamento da problemática ambiental”<sup>238</sup>.

A Constituição de 1988, “enuncia estrutura, formulação e remédios *sui generis* para os problemas ambientais brasileiros”, outorgou à Sociedade a instrumentalidade necessária para sua participação no cumprimento do dever de cuidado com a natureza, inclusive o desenvolvimento da educação ambiental, como veículo para o desenvolvimento de uma consciência cidadã mais “verde” e comprometida com a vida.

### **2.1.5 Responsividade e o direito à informação sobre áreas contaminadas no contexto da pós-modernidade**

Responsividade como dever de resposta por parte do Estado à Sociedade impõe uma relação de ética e de alteridade como fruto do exercício da cidadania enquanto oportunidade de conhecer, participar, opinar sobre temas e assuntos que afetam o indivíduo como elemento de um corpo social.

O término do domínio administrativo militar (1964/1984), no Brasil, trouxe consigo a discussão da redemocratização colocando na agenda política o tema “participação” incentivando a mobilização dos cidadãos, porém, sem o desenvolvimento de condições que propiciassem tal participação. A participação, antes de tudo, é um processo educativo e pressupõem diversos fatores, como o conhecimento, o interesse e a politização, não no sentido partidário,

---

<sup>238</sup> MORATO LEITE, José Rubens. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p.34.

mas, no sentido social o que leva, com o tempo, às profundas transformações político-administrativas decorrentes dessa mobilização. A informação é um dos fatores primordiais nesse processo educativo de participação.

A informação, nesse sentido, é um instrumento importante, porquanto o cidadão bem informado é conhecedor da situação em análise e pode opinar e fazer melhor as suas escolhas.

Assim, o Estado responsivo passa a incentivar o interesse e a participação do cidadão que se sente parte integrante de todo o processo de governança.

A cidadania não está adstrita aos direitos e deveres, mas, sobretudo ao sentimento de pertença a um lugar (comunidade, município, estado, país) da qual é possível participar ativamente de tudo que lhe diz respeito e essa participação somente é possível se houver uma troca de informações, ou seja, o cidadão dizer sobre sua vontade, sua opinião, suas expectativas e exercer seu direito de escolha, bem como, conhecer o que a administração pública faz seus projetos, suas normas, sua forma de gerir os bens comuns, sua administração financeira, enfim, detalhes de sua gestão.

O grau de interação entre Estado e Sociedade determina as dimensões de governança e governabilidade. E para compreensão do assunto, neste capítulo será visto o conceito dessas duas importantes categorias com o intuito de conhecer o papel do Estado frente ao seu dever de resposta à Sociedade que tem o direito de ser informada e, neste caso em especial, sobre áreas contaminadas, pelo tema que a tese aborda.

Inicialmente cabe conhecer um pouco sobre o tema “governança”, embora, um dos problemas em estabelecer uma análise científica sobre sua definição é a imprecisão conceitual, sendo uma categoria que, atualmente, é amplamente empregada<sup>239</sup> e o seu significado passa a ser, então, operacional, ou seja, no contexto em que é aplicado. O interesse, no presente estudo, é analisar a categoria “governança” no âmbito da administração pública identificando sua relevância para o Direito Ambiental para estabelecer sua relação com o

---

<sup>239</sup> A categoria governança é bastante utilizada na Administração Empresarial como “governança corporativa”, definida pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) como “[...] práticas e os relacionamentos entre os Acionistas/Cotistas, Conselho de Administração, Diretoria, Auditoria Independente e Conselho Fiscal, com a finalidade de otimizar o desempenho da empresa e facilitar o acesso ao capital”. Mais informações sobre o assunto pode ser pesquisado em: <http://www.ibgc.org.br>



direito à informação sobre áreas contaminadas ou de qualquer forma prejudicadas sob o ponto de vista ambiental.

Por governança entende-se a capacidade de governo do Estado na prática de atos e tomada de decisões enquanto que governabilidade é o conjunto de condições estruturais, legais e administrativas necessárias ao exercício do poder. Para Leonardo Secci<sup>240</sup>, governança pública é a “forma de interação horizontal entre atores estatais no processo de construção de políticas públicas.”

Como é de se notar a governança é um processo que pressupõe a interação entre o Estado e a Sociedade, facilitada pelos mais diversos mecanismos de comunicação que transmitem informações úteis e que possam subsidiar a participação coletiva parte nesse processo.

José Matias-Pereira<sup>241</sup> esclarece que uma boa governança pública está apoiada em quatro princípios: “relações éticas, conformidade, em todas as suas dimensões; transparência; e prestação responsável de contas” E, continua o autor:

A ausência desses princípios requer mudança na forma de gestão. A busca permanente da prática desses princípios na administração do país ou na gestão de qualquer instituição deve ser vista como uma condição indispensável para que essa instituição possa continuar a progredir. É importante ressaltar que essa é uma tarefa permanente, que exige participação proativa de todos os atores envolvidos – dirigentes, políticos, órgãos de controle – e; especialmente, da sociedade organizada<sup>242</sup>.

Da mesma opinião comunga Roberto Kanaane *et alii*<sup>243</sup> complementando que a prática desses quatro princípios “necessita ser encarada como pré-requisito para que a gestão pública possa desenvolver-se com segurança, eficácia, adotando propósitos embasados nos princípios ético-morais”.

É oportuno destacar que a fonte direta da governança é o cidadão em ação conjunta com os próprios agentes da administração

<sup>240</sup> SECCI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análises, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010, p. 122.

<sup>241</sup> MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 1ª ed. 2ª reimp. São Paulo: Atlas, 2008, p. 41.

<sup>242</sup> Idem, p. 41.

<sup>243</sup> KANAANE, Roberto *et alii*. Gestão Pública Estratégica e a visão do futuro. In **Gestão Pública**: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas. São Paulo: Atlas, 2010, p. 47.

pública que possibilitam a implementação adequada das políticas públicas construídas em parceria com a Sociedade.

As políticas públicas, nesse contexto, resultam do processamento das demandas originárias da Sociedade em conjunto com as demandas do próprio sistema político, envolvendo decisões estrategicamente tomadas buscando satisfazer as demandas que lhe são dirigidas pelos atores sociais ou aquelas formuladas pelos próprios agentes do sistema político, porém, com o apoio necessário da coletividade. Portanto, a governança pode ser interpretada como:

[...] a capacidade que determinado governo tem para formular e programar as suas políticas. Nesse elenco de políticas, pode-se assinalar a gestão das finanças públicas, gerencial e técnica, entendidas como as mais relevantes para o atendimento das demandas da coletividade.<sup>244</sup>

Nesse elenco de ações ou políticas, estão a gestão das finanças públicas, gerencial e técnica, compreendidas como as mais destacadas para o financiamento das demandas da coletividade, incluindo-se a gestão dos problemas ambientais.

Razão pela qual o direito à informação sobre áreas contaminadas ou de qualquer modo prejudicadas sob o ponto de vista ambiental é pressuposto de uma governança comprometida com a responsividade e voltada à sustentabilidade, sendo é fator importante na concretização de uma democracia ambiental participativa pautada em políticas públicas elaboradas a partir da discussão com a coletividade, como se verá mais adiante.

A informação, como direito, está fundamentada em princípios da igualdade política e da soberania popular por isso deve ser exposta de forma clara e inequívoca por meio de canais institucionalizados que garantam a expressão livre e permanente dos diferentes interesses, em interação – cooperativa ou competitiva – na seara política, conforme dito em momento anterior. (item 1.3).

Informação, transparência e participação são as palavras de ordem para uma governança global no cenário da proteção, preservação ambiental e sustentabilidade. Os referenciais iniciais apresentados preconizam alternativas existentes e o convite para a descoberta de novos caminhos para a excelência da gestão pública no que tange à

---

<sup>244</sup> DENHARDT, Robert. **Teorias da Administração Pública**, p. 267.

responsividade e responsabilidade ambiental no contexto da pós-modernidade.

Certamente que pesquisas, estudos, análises e discussões sobre o assunto possibilitarão cada vez mais o alcance de posturas governamentais responsáveis e maior comprometimento com as temáticas ambientais.

### **2.1.6 Responsividade estatal e governança ambiental frente ao dever de proteção e preservação da saúde<sup>245</sup> e equilíbrio do ambiente**

Anteriormente foi visto que a responsividade ambiental representa a resposta do administrador público à Sociedade a partir do compromisso ético de seu agir em prol de um ambiente sadio e equilibrado.

Ao se tratar do cumprimento do dever estatal ou da responsividade estatal leva-se em conta a conduta de quem representa o Estado (no âmbito dos três Poderes), cada qual perante sua função precípua, ou seja, legislando, administrando ou julgando.

Atualmente a própria coletividade exige uma resposta por parte do Estado sobre os mais diversos assuntos por isso se observa o desenvolvimento de mecanismos institucionais de monitoramento de resultados como os portais de transparência de vários órgãos da administração pública colocando à disposição de todos informações, prestações de contas, leis e outros dados que demonstram a intenção de transparência e incentivo à participação como se espera em uma democracia efetivamente participativa sendo que a “participação dos cidadãos não deve se restringir à configuração das questões; ela também deve se aplicar ou estender à implementação das políticas”<sup>246</sup>, como explica Robert Denhardt. Por meio desse processo de interação os cidadãos se envolvem “na governança, em vez de apenas fazerem demandas ao governo para satisfazer suas necessidades de curto prazo”<sup>247</sup>.

De qualquer forma, o que se pretende esclarecer, nesse item do capítulo, é que o Estado não tem mais um papel central no planejamento da Sociedade e na resposta de seus problemas. O modelo centralizador

---

<sup>245</sup> Saúde, para efeitos do presente texto, tem sentido genérico e aborda além das diversas dimensões relacionadas ao ser humano, também de outras espécies que habitam o planeta Terra.

<sup>246</sup> DENHARDT, Robert. *Teorias da Administração Pública*, p. 267.

<sup>247</sup> *Idem*, p. 267.

ultrapassado cede lugar a outro modo de governar, de administrar, isso é a partir da ótica não somente de uma responsabilidade compartilhada.

Em relação aos problemas ambientais isso não é diferente, pois, é um assunto que interessa a todos e por todos deve ser analisado, tratado e avaliado, razão pela qual se faz necessária uma estruturação de decisões e responsabilidades, procedimentos e métodos, mobilização de recursos e de pessoas para a implantação de projetos, programas e ações.

A responsividade estatal pressupõe mais que uma gestão ambiental, em realidade exige uma *governança ambiental* frente ao dever de proteção e preservação da saúde e equilíbrio do ambiente.

O emprego do termo gestão, que historicamente é utilizado no setor privado, passou a ser utilizado também em relação à Administração Pública conferindo-lhe ressignificados, sobretudo no que diz respeito ao termo desenvolvimento (inicialmente somente econômico) para chegar ao desenvolvimento sustentável (ambientalmente correto, socialmente justo, economicamente viável).

Seu conceito, inicialmente ligado à ideia de mecanismos operacionais voltados à aplicação de normas, regulamentos, desenvolvimento de projetos e criação de indicadores de avaliação, eficiência e redução de custos, evoluiu no último quarto do século passado, ampliando horizontes para uma perspectiva não somente de otimização, mas, de tomada de decisões mais racionais a partir de um arcabouço de informações importantes para a satisfação do interesse público, ou seja, de todos, conforme ensina Rubens Fava<sup>248</sup>.

A conotação no domínio privado transposto, guardadas as peculiaridades do setor público, fez a Administração Pública trabalhar com patamares de produtividade, metas, planejamento estratégico, porém, somente a adoção de técnicas e métodos não se mostram suficientes para suprir as necessidades comuns a todos, como é o caso do meio ambiente, o que gerou a necessidade de inserir valores no contexto da gestão. Ricardo Barbosa Lima observa que:

As últimas três décadas do século passado indicaram e demonstraram que a questão ambiental não poderia ser tratada distante de suas raízes, fincada no desenvolvimento tecnológico e econômico das sociedades contemporâneas. Essa configuração do problema, que colocava no mesmo barco conservação/preservação ambiental

---

<sup>248</sup> FAVA, Rubens. **Caminhos da Administração**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

e promoção do desenvolvimento sócio-econômico (sic), impôs que o tratamento das políticas do meio ambiente.<sup>249</sup>

Portanto, a gestão (empresarial e pública) está conectada à natureza pela origem dos problemas ambientais enfrentados na atualidade e pela forma como as soluções para eles devem ser tratadas. Assim, é possível compreender como gestão ambiental:

O processo de mediação de interesses e conflitos entre atores sociais que agem sobre o meio físico-natural e construído esse processo de mediação define e redefine, continuamente, o modo como os diferentes atores sociais, por meio de suas práticas alteram a qualidade do meio ambiente, e, também, como se distribuem os custos e benefícios decorrentes das ações desses agentes<sup>250</sup>.

Esse conceito apresentado pelo IBAMA se mostra fundamentado nas orientações preconizadas na Conferência Rio/92 sobre o desenvolvimento sustentável e seus indicadores, ratificadas, em 2012, na Rio+20. A inserção de indicadores de sustentabilidade é fator imprescindível para a avaliação e viabilidade de medidas a serem tomadas e devem contemplar os aspectos econômicos, sociais e ambientais.

Isso reforça o pensamento de que as informações e a participação são essenciais e contribuem para a criação de um fórum permanente de debates e reflexões de maneira multidisciplinar como um instrumento hábil no processo de decisão visando um desenvolvimento sustentável e a proteção ambiental.

O meio ambiente por conduzir à ideia de ser um dos bens públicos mais valiosos por abranger a vida, a saúde e o bem estar de todos no Planeta, faz com que haja uma nova orientação na forma de tratá-lo, de forma a permitir ao cidadão maior participação e à Administração Pública respostas mais adequadas em relação aos mecanismos de proteção ambiental.

---

<sup>249</sup> LIMA, Ricardo Barbosa. **O princípio da participação em gestão ambiental**: a fronteira entre o gerir e gestar. Disponível em <[http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/iv\\_en/mesa4/4.pdf](http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/iv_en/mesa4/4.pdf)>. Acesso em julho de 2012.

<sup>250</sup> IBAMA: **Como o Ibama exerce a educação ambiental** / Coordenação Geral de Educação Ambiental. – Brasília: Edições Ibama, 2002, p. 14.

Oportunidades de participação e mobilização pró-ambientais são mais frequentes, atualmente, com fomento à criação de conselhos municipais, comissões ambientais, audiências públicas, dentre tantas outras formas. É, pois, a participação da Sociedade, o direito (e dever) de informação e a interesse global em proteger o meio ambiente que gera uma nova transição administrativa, ou seja, de uma gestão ambiental para uma governança ambiental.

Essa transição tem como marcos principais o deslocamento do foco de uma gestão tecnoburocrático para governança com fundamento na transparência nos processos informativos e as formulações político-administrativas, na participação dos cidadãos e na oportunidade de mobilização de todos em prol de interesses comuns. A governança, assim, assume dimensões significativas em uma perspectiva de uma administração mais democrática. Para complementar a compreensão da categoria traz-se o entendimento de Robert Denhardt:

Definimos governança como o exercício da autoridade pública. A palavra "governo" é geralmente usado para se referir às estruturas e instituições do governo e das organizações públicas formalmente acusado de definição de políticas e prestação de serviços. Governança, por outro lado, é um conceito muito mais amplo. Governança pode ser definida como a tradição, instituições e processos que determinam o exercício do poder na sociedade, ouvem a voz da decisão pública. Governança fala de como a sociedade realmente faz escolhas, aloca recursos, e cria valores compartilhados, que aborda a tomada de decisão da sociedade e a criação de significado na esfera pública.<sup>251</sup>

A crítica que se faz em relação à governança nos moldes delimitados na pesquisa, diz respeito à dificuldade de sua implantação, especialmente no Brasil, uma vez que há ainda um forte apelo ao discurso do crescimento econômico como marco isolado de desenvolvimento de uma nação sem que se faça uma análise panorâmica e multilateral demonstrando uma total falta de sintonia na formulação de políticas públicas. Não é possível desconsiderar, por exemplo, o interesse internacional pela a Amazônia e suas riquezas e que, aos olhos

---

<sup>251</sup> DENHARDT, Robert. DENHARDT, Janet. **The New Public Service: serving, not steering.** New York:M.E. Sharp, 2002, p.86. Tradução livre pela autora.

incautos de muitos, pode representar – à margem de tudo o que já se mostrou em relação à necessidade de sua total proteção – uma moeda de troca cujo interesse coletivo é o que menos se leva em conta.

De qualquer forma, o que move os que verdadeiramente se interessam em promover uma ampla proteção ambiental em todos os níveis, além da ideologia – que de muitos se afasta pelo descrédito que assola o Poder Público em geral – é a esperança de que pelo menos uma fagulha de consciência faça desencadear uma mudança os paradigmas comportamentais em relação à proteção da natureza.

Alguns esforços são reconhecidos no sentido de incentivar a implantação de uma governança ambiental e o despertar para novos comportamentos e atitudes.

Com o intuito de auxiliar a Administração Pública em matéria de governança ambiental, o Ministério do Meio Ambiente criou a Agenda Ambiental na Administração Pública – A3P<sup>252</sup>, estabelecendo padrões diferenciados considerando a necessidade de desenvolver uma consciência ambiental e mudança comportamental, aliando a teoria à prática. No mesmo sentido, há as ações sobre a aplicação da ISO 26000 e o Fórum Governamental.

A título informativo, a A3P possui seis eixos temáticos: o uso racional de recursos, as licitações sustentáveis, a gestão ambiental adequada de resíduos, a qualidade do ambiente de trabalho e a educação ambiental. O programa de gestão ambiental que orienta a A3P “possui especial efeito multiplicador e transformador, pois, se baseia na educação ambiental, na mudança de cultura e de hábitos por parte dos servidores e gestores públicos, e tais mudanças serão levadas também ao restante da sociedade, às suas residências, bairros e cidades.”<sup>253</sup> As orientações desse documento gera uma cultura contra desperdício, além de contribuir para a melhora da imagem da Administração Pública para toda a Sociedade.

A elaboração de documentos (informativos e orientadores), normas e leis demonstram que o Estado pode exercer a responsividade, ou seja, dar sua resposta à Sociedade de várias formas seja pela produção normativa, por atos da administração ou prestação jurisdicional.

---

<sup>252</sup> Agenda ambiental na administração pública. Brasília: MMA/SDS/PNEA, 2001,

<sup>253</sup> FERREIRA, Maria Augusta Soares de Oliveira. Apontamentos sobre a gestão socioambiental na Administração Pública Brasileira. In: BIANCHERIS, Marcos. FERREIRA, Maria Augusta Soares de Oliveira (Coord). **Sustentabilidade na Administração Pública e práticas de gestão socioambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 33.

Uma governança ambiental significativa está conectada à ideia da intensificação de medidas de controle e proteção ambiental e cuidado com esse “bem” que é público como explica Paulo Affonso Leme Machado<sup>254</sup>:

O Poder Público passa a figurar não como proprietário dos bens ambientais – água, ar e solo, fauna e florestas, patrimônio histórico – , mas, como um gestor ou gerente que administra bens que não são dele e, por isso, deve explicar convincentemente sua gestão. A aceitação dessa concepção jurídica vai conduzir o Poder Público a ter que prestar contas sobre a utilização dos bens “de uso comum do povo”.

Assim, o poder público (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), é responsável por apresentar resultados positivos como também responde pela sua ineficiência atingindo “seus agentes políticos e funcionários, para evitar custos da ineficiência ou das infrações que recaiam sobre a população contribuinte, e não sobre os autores dos danos ambientais”<sup>255</sup>.

A governança ambiental visa ordenar e também controlar as atividades do Estado e da Sociedade procurando minimizar o impacto sobre o meio, envolvendo escolhas de técnicas e metodologias melhores e menos agressivas ao meio ambiente, mais seguras em relação aos riscos ambientais, a elaboração, cumprimento e aplicação da legislação e alocação de recursos financeiros para viabilizar uma gestão não somente local, mas, global do meio ambiente, como se verá mais adiante.

A ideia de uma governança ambiental focada na democracia, eficiência e responsividade, tanto no sentido de resposta como prestação de contas, tem origem na Constituição, mas, também (direta ou indiretamente) em documentos internacionais como a Declaração de Johannesburg, 2002 que traz: “Para conseguirmos nossos objetivos de desenvolvimento sustentado temos necessidade de instituições internacionais e multilaterais mais efetivas, democrática e que prestem contas”.

Em sentido amplo, pode-se sustentar que a gestão ambiental pressupõe condições de governança substantivas e materiais que legitimam o Estado diante da sociedade civil, em uma democracia participativa, pois, agrega os múltiplos interesses da coletividade,

---

<sup>254</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**, 2009, p. 108.

<sup>255</sup> Idem, p. 109.



formulando e implantando políticas relevantes para a execução de suas demandas sob a égide das diretrizes normativas e administrativas ambientais e de sustentabilidade.

Surge assim, uma governança ambiental que, conforme Paulo Affonso Leme Machado<sup>256</sup>, “ocasionará a adoção de uma gestão compartilhada com a sociedade civil no concernente às responsabilidades ambientais. O êxito ou o fracasso dessa concepção dependerão da real implementação de novos instrumentos jurídico-institucionais de gestão”.

Parte da legitimidade estatal “vem do processo do entendimento de que grupos específicos da população, quando participam da elaboração e implantação de uma política pública, têm maior possibilidade de obter sucesso nos seus objetivos”<sup>257</sup>.

Assim, a capacidade governativa ambiental está diretamente relacionada à habilidade estatal em efetivar políticas e alcançar as metas dimensionadas pela constatação da necessidade local e pelo dever geral de proteção e preservação do ambiente.

### 2.1.7 Direito de acesso à informação sobre áreas contaminadas

Informar o administrado, nas palavras de Diogo de Figueiredo Moreira Neto<sup>258</sup> é o mínimo que todo o Estado de direito deve garantir, seja pela publicidade de seus atos, seja pela orientação franqueada ao administrado, seja pela publicidade dos debates e das razões de decidir.

Atualmente há uma capilarização de entidades governamentais responsáveis por prover a administração pública que reclama por um sistema diferenciado de controle interno e externo (administrativo e social). Conforme preleciona Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

[...] a intensa participação dos administrados na coisa pública, deixando, assim, de ser *súditos* de um Estado-tutor para se transformarem em *cidadãos* de um Estado-instrumento, supõe que essa nova consciência cidadã, em pleno florescimento venha a exigir sempre *melhores resultados* na administração dos interesses públicos, independentemente de quem os

<sup>256</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**, 2009, p. 110.

<sup>257</sup> MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**, p. 34.

<sup>258</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da Participação política**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

promova, um fato que se revela a nova dimensão de *eficiência*, como um passo além da *eficácia* e, quiçá já em direção à *efetividade*.<sup>259</sup>

A participação da Sociedade nos assuntos estatais decorre do nível de informação que detém e do grau de incentivo que recebe. Portanto, não há como estabelecer uma democracia participativa se quem deve participar não detém as informações como condição necessária para realizá-la.

O Estado Socioambiental de Direito reforça a atenção no que diz respeito à participação dos cidadãos na atuação do Estado e sua efetividade tem como precedente o direito à informação subsidiando a expressão de vontade e de escolhas.

Um dos pilares da transparência dos atos de governo é o acesso à informação e por direito à informação compreende-se, aqui, como um arcabouço de princípios legais que objetivam assegurar que todos tenham acesso às suas próprias informações como também as das organizações, sobretudo, as públicas. Essa garantia abrange o reconhecimento do direito à informação como prerrogativa da pessoa (física ou jurídica) como também o provimento das condições e instrumentos necessários para o seu acesso.

Assim, a concretização do direito à informação se dá pela existência concorrente desses dois importantes fatores: garantia do acesso e condições ao acesso.

O direito de acesso à informação situa-se entre os direitos chamados de quarta dimensão<sup>260</sup>, constituindo-se um dos novos direitos do indivíduo frente à Administração Pública. O reconhecimento do direito ao acesso à informação como um direito fundamental está previsto vários documentos, normas e convenções internacionais assinados pelo Brasil fortalecendo a concretização de uma democracia mais participativa. Como exemplo é possível citar: a) Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 19): “Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”; b) Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (artigos 10 e 13): “Cada Estado-parte deverá (...) tomar as medidas

---

<sup>259</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Uma nova administração pública. **Revista do Direito Administrativo**. Vol.220. abril/jun. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 182.

<sup>260</sup> BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 571

necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública (...) procedimentos ou regulamentos que permitam aos membros do público em geral obter (...) informações sobre a organização, funcionamento e processos decisórios de sua administração pública (...); c) Declaração Interamericana na de Princípios de Liberdade e de Expressão (item 4): “O acesso à informação mantida pelo Estado constitui um direito fundamental de todo indivíduo. Os Estados têm obrigações de garantir o pleno exercício desse direito”; d) Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (artigo 19): “Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza (...)”.

Recentemente o Brasil editou a Lei nº 12.527<sup>261</sup>, de 18 de novembro de 2011<sup>262</sup>, que trata do acesso às informações previsto na Constituição, todavia, esse direito constava em algumas normas de outros países, como se extrai da Cartilha “Acesso à Informação Pública” editada pela Controladoria-Geral da União:

A primeira nação no mundo a desenvolver um marco legal sobre acesso foi a Suécia, em 1766. Já os Estados Unidos aprovaram sua Lei de Liberdade de Informação, conhecida como FOIA (Freedom of Information Act), em 1966, que recebeu, desde então, diferentes emendas visando a sua adequação à passagem do tempo. Na América Latina, a Colômbia foi pioneira ao estabelecer, em 1888, um Código que franqueou o acesso a documentos de Governo. Já a legislação do México, de 2002, é considerada uma referência, tendo previsto a instauração de sistemas rápidos de acesso, a serem supervisionados por órgão independente. Chile, Uruguai, entre outros, também aprovaram leis de acesso à informação.<sup>263</sup>

Anteriormente à entrada em vigor da referida norma, outras leis nacionais já contemplavam o tema como a Lei Complementar nº

<sup>261</sup> BRASIL. LEI nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

<sup>262</sup> A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

<sup>263</sup> Acesso à Informação Pública: uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em <<http://www.acs.ufpr.br/cgu.pdf>>. Acesso em julho de 2012.

101/2000 conhecida como Lei Responsabilidade Fiscal (arts. 32, § 4º, 48-A, parágrafo único do art. 45 e art. 48); Lei nº 9.507/97 (Habeas Data – art. 7º, I, art. 13, I e art. 21), Lei nº 8159/91 (Lei de arquivos, art. 1º e 4º).

A cartilha anteriormente citada deixa claro que a aplicação de um sistema de acesso à informação tem como uma de suas finalidades superar a “cultura do segredo” que paira sobre a gestão pública como se a circulação de informações representasse riscos. Esse tipo de cultura, onde a informação é retida, há probabilidade de perda de conteúdo, com isso a Administração Pública “perde em eficiência, o cidadão não exerce um direito e o Estado não cumpre seu dever”.

Já a cultura da informação representa uma quebra paradigmática na Administração Pública que passa a contar com o cidadão que, por ter acesso participa mais, ou seja, fortalece a inclusão do indivíduo e melhora a qualidade dos serviços prestados.

O que se busca aqui é demonstrar a importância de uma administração aberta e responsiva que possibilita as condições necessárias, por meio de informações, da participação das pessoas não somente sob o aspecto do controle, mas, sobretudo, da colaboração.

Conforme explica Fernando dos Reis Codesso,<sup>264</sup> o acesso às informações em relação à Administração pública não é assunto recente, pois, a Lei de Imprensa Sueca, em 1766, já mencionava o assunto, inspirando o art. 15 da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, originada na Revolução Francesa que estabelece: “A sociedade tem o direito de pedir a todo agente público contas de sua administração.” Também a Declaração Universal dos Direitos Humanos, datada de 1948, em seu art. 19, diz que “Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”.

Observa-se, portanto, que o direito à informação tem como finalidade o controle social, a fiscalização dos atos da Administração Pública e a tomada de conhecimento que habilita as pessoas para o exercício da participação.

Ademais, com o conhecimento adquirido, por intermédio da informação, sobre algo que se relaciona ao interesse da pessoa, é a ela facultado o direito de usar para opinar, escolher e decidir.

---

<sup>264</sup> CODESSO, Fernando dos Reis. **O direito à informação Administrativa**. Rio de Janeiro: Universidade Gama Filho, 1993.

As informações corretamente passadas à Sociedade é fator que também incide sobre a credibilidade na Administração Pública influenciando nos aspectos de governança que pressupõe a interação com o Estado.

Com intuito de esclarecer um pouco mais sobre a questão da informação como um direito, necessário se faz tratar mesmo que de forma breve, a distinção entre o direito de informação e o direito de acesso à informação, visando não confundir não o direito que tem o indivíduo de se expressar, externalizando seus pensamentos e opiniões, garantido pelo art. 5º, IV da CRFB/88, que caracteriza o primeiro, com aquele preconizado também na Constituição, mas, que diz respeito ao direito de tomar conhecimento sobre os atos e fatos da administração por tratar-se de informações sobre aquilo que “público”, portanto, pertencente a todos, mesmo que sob a égide de responsabilidade estatal, resguardando-se, no entanto, as situações excepcionais protegidas por lei, como o segredo de justiça, por exemplo.

O acesso à informação também pode ser material ou cognitivo. O primeiro diz respeito ao acesso ao conteúdo de normas, leis e outros documentos e o segundo trata da forma como o conteúdo da informação é compreendido pelo receptor, ou seja, não somente a ciência do conteúdo, mas, o conhecimento sobre o seu significado.<sup>265</sup>

O direito de informar e ser informado representa um direito individual e coletivo, portanto, ao afirmar que todos têm direito ao acesso inclui-se as questões ambientais, ou seja, o direito da pessoa de ser informado sobre todos os aspectos que envolvam a sua relação com o ambiente e que possa influenciar na sua qualidade de vida e saúde. Por outro lado é dever da pessoa informar sobre qualquer prejuízo ao meio ambiente pelo qual foi responsável direta ou indiretamente, como será visto mais detalhadamente no próximo capítulo (item 3.3).

Em matéria ambiental o direito à informação é considerado um princípio consagrado na Constituição e em documentos internacionais como na Declaração do Rio de Janeiro de 1992 (Princípio 10), plano infraconstitucional, bem como em leis infraconstitucional como a Lei nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA), a Lei nº 10.650/2003 (que dispõe sobre o acesso público aos dados e às informações ambientais existentes nos órgãos e nas entidades integrantes do SISNAMA), Lei nº 9.985/2000 (Sistema Nacional das

---

<sup>265</sup> VALERIM, Marta Ligia Pomim. Informação e conhecimento em organizações complexas. In: VALERIM, Marta Ligia Pomim (org.) **Gestão da informação e do conhecimento no âmbito da ciência da informação**. São Paulo: Polis, 2008, p. 11-25.

Unidades de Conservação – SNUC). A Agenda 21, documento originado da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – Rio-92, em seu Capítulo 40 que trata da Informação para a tomada de decisões, estabelecendo que:

40.1. No desenvolvimento sustentável, cada pessoa é usuário e provedor de informação, considerada em sentido amplo, o que inclui dados, informações e experiências e conhecimentos adequadamente apresentados. A necessidade de informação surge em todos os níveis, desde o de tomada de decisões superiores, nos planos nacional e internacional, ao comunitário e individual<sup>266</sup>.

Enfim, são exemplos que prevêm o direito à informação, que, como destacado, é instrumento para a participação do cidadão na formação da vontade estatal, conforme se verá no item seguinte.

Por meio da informação é possível dar publicidade sobre todo e qualquer assunto relacionado ao ambiente e em atenção ao tema do presente estudo, é de especial importância em relação às áreas contaminadas pelos reflexos que a omissão de dados e situações pode causar tanto em relação ao espaço territorial prejudicado como também em relação à saúde e segurança das pessoas e dos ecossistemas.

Paulo Affonso Leme Machado, afirma que:

O direito de informação é pedra basilar para o exercício de uma política do meio ambiente independente e atuante. De nada valeriam as medidas de precaução no momento da instalação de uma fábrica potencialmente poluidora se, após, no decorrer de suas atividades, forem sonogados ao público os dados relativos aos despejos por ela efetuados.<sup>267</sup>

Para o autor, “a informação ambiental não tem o fim exclusivo de formar a opinião pública. Valioso formar a consciência ambiental, mas, com canais próprios, administrativos e judiciais, para manifestar-se”<sup>268</sup>.  
E ainda que:

---

<sup>266</sup> Organização das Nações Unidas – ONU. Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – Rio-92.

<sup>267</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**, 2009, p. 188.

<sup>268</sup> Idem, p. 97.

Como já salientaram os juristas da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento os dados ambientais devem ser publicados. A publicidade está ligada à informação. O segredo, ao contrário distancia e/ou elimina a informação. Contudo, tanto no exercício da política como na prática empresarial, o culto do segredo tem sido apontado como um instrumento de sucesso. Daí, não é de surpreender a resistência de governos e de empresários em transmitir as informações ambientais<sup>269</sup>.

Verificada a importância do acesso à informação é preciso vincular, para efeito de análise do presente estudo, ao tema “áreas contaminadas”.

O solo tem uma simbologia especial para o ser humano desde o sentimento de pertença a algum lugar até o seu valor como bem e a capacidade de seu poderio econômico pela condição de proprietário ou possuidor.

Essa dimensão simbólica de poder fez com que aos olhos do ser humano tudo se pode fazer sobre o pedaço de terra de sua propriedade ou posse, sem qualquer limite de ação e exploração. Essa perspectiva também o levou a pensar que solo pode receber todos os dejetos, resíduos e substâncias seja pelo descarte, desuso ou pela utilização de substâncias que embora aplicadas na superfície possam ser absorvidas como se por um passe de mágica desaparecessem seus efeitos nocivos. Assim é que:

O solo foi considerado por muito tempo um receptor ilimitado de substâncias nocivas descartáveis, como o lixo doméstico e os resíduos industriais, com base no suposto poder tampão e potencial de autodepuração, que leva ao saneamento dos impactos criados. Porém essa capacidade, como ficou comprovada posteriormente, foi superestimada e, somente a partir da década de 70, direcionada maior atenção a sua proteção<sup>270</sup>.

---

<sup>269</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**, 2009, p. 96.

<sup>270</sup> Informação obtida no manual de gerenciamento de áreas contaminadas originado do Projeto CETESB – GTZ de cooperação técnica entre o Estado de São Paulo e o governo da Alemanha, por meio de sua Sociedade de Cooperação Técnica (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ), desenvolvendo projeto específico dentro do tema Áreas Contaminadas com o objetivo de capacitar a instituição para sua atuação no gerenciamento dessas áreas.

Observa-se que embora antigo o problema da contaminação, recentes são as normas e providências governamentais no sentido de se evitar a poluição ou responsabilizar o poluidor/contaminador pelos danos causados às áreas afetadas. A falta de interesse recíproca entre governo e comunidade resultou na larga escala de áreas significativamente contaminadas.

Atualmente o interesse é bem maior seja por órgãos nacionais e internacionais porquanto os efeitos da contaminação podem ser transfronteiriços e o encaminhamento de providências tem a atribuição de controlar e administrar os problemas ambientais gerados. Essas providências contemplam uma série de medidas que garantem o conhecimento e os impactos que podem ser causados aos seres que com essas áreas têm contato.

A informação sobre áreas contaminadas é uma dessas medidas, representando um direito e um dever, devendo, portanto, ser ampla e clara sem que o informado necessite de conhecimentos específicos para compreender o seu conteúdo e significado.

Não é raro o contato de forma direta ou indireta com áreas contaminadas, sobretudo, nas grandes cidades, cujo aparecimento é originado do próprio processo de desenvolvimento econômico não sustentável, da expansão urbana desordenada, da ausência de controle do poder público na organização da ocupação do solo e inobservância do dever de cuidar do meio ambiente por parte de todos. Embora a análise do processo histórico do surgimento das áreas contaminadas não seja foco do presente estudo cabe aqui, até mesmo para compreensão da dimensão e pela relevância do tema, a conceituação da categoria “áreas contaminadas”.

Registre-se que a informação sobre o próprio conceito de área contaminada se faz importante no âmbito social, político e administrativo para que esse conhecimento seja utilizado como fator importante no combate à contaminação e conseqüente os danos em relação às novas áreas e também no processo de descontaminação, ou seja, sabendo-se o que é uma área contaminada a própria população e o poder público poderão envidar esforços para evitar a contaminação e conscientizar-se da responsabilidade em relação à descontaminação.

Infelizmente, tardiamente o poder público criou mecanismos e normas para ocupação do solo e desenvolvimento urbano e, muitas vezes, existente somente no papel sem que políticas públicas fossem



efetivas de forma a lograr êxito no combate à degradação do ambiente com sérias consequências para a vida e saúde da população. Construções feitas ao longo de rios e despejo de dejetos residenciais e industriais provocando poluição em níveis superiores à capacidade de absorção pelo meio ambiente, afetando, desta forma, a saúde humana e de outras espécies animais e vegetais que tenham contato ou até mesmo dependam da área afetada para sobrevivência.

Definir a categoria “áreas contaminadas” passa obrigatoriamente pela necessidade de compreender o que é meio ambiente, degradação e poluição e para tanto será utilizado o conceito proposto no art. 3.º, I, II e III, da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, Lei nº 6.938/81 que diz:

Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;

III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- c) afetem desfavoravelmente a biota;
- d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
- e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;<sup>271</sup>

A CETESB, Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental, órgão do Estado de São Paulo responsável pela atuação no controle de poluição define as áreas contaminadas como:

[...] área, local ou terreno onde há comprovadamente poluição ou contaminação

<sup>271</sup> BRASIL. LEI nº 6.938 de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm). Acesso em julho de 2012.

causada pela introdução de quaisquer substâncias ou resíduos que nela tenham sido depositados, acumulados, armazenados, enterrados ou infiltrados de forma planejada, acidental ou até mesmo natural. Nessa área, os poluentes ou contaminantes podem concentrar-se em subsuperfície nos diferentes compartimentos do ambiente, como por exemplo, no solo, nos sedimentos, nas rochas, nos materiais utilizados para aterrar os terrenos, nas águas subterrâneas ou, de uma forma geral, nas zonas não saturada e saturada, além de poderem concentrar-se nas paredes, nos pisos e nas estruturas de construções<sup>272</sup>.

Portanto, pode-se estabelecer o conceito operacional<sup>273</sup> áreas contaminadas<sup>274</sup> como sendo espaços territoriais de qualquer forma poluídos, contaminados ou degradados com matéria, substância ou resíduo que, pela incapacidade de filtração e/ou absorção, altere suas propriedades naturais tornando-as prejudicadas sob o ponto de vista ambiental e perigoso para a saúde humana e de qualquer espécie animal e vegetal.

As fontes de contaminação são diversas conforme destaca Charles W. Fetter, citado no Manual de Gestão de áreas contaminadas, originado do Projeto CETESB – GTZ de cooperação técnica entre o Estado de São Paulo e o governo da Alemanha, por meio de sua Sociedade de Cooperação Técnica (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ) e que se reporta ao relatório do Congresso americano: "Protecting the Nation's Ground Water from Contamination, the Office of Technology Assessment (OTA)", realizado em 1984, onde demonstra as fontes de contaminação das águas subterrâneas, aplicáveis também à contaminação do solo, classificando-as em seis categorias:

- a primeira categoria é constituída por fontes projetadas para descarga de substâncias no subsolo, incluindo tanques sépticos e fossas negras (normalmente descarregam efluentes de

---

<sup>272</sup> Conceito extraído do site: [www.cetesb.sp.gov.br](http://www.cetesb.sp.gov.br). Acesso em julho de 2012.

<sup>273</sup> PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa Jurídica**: metodologia da pesquisa jurídica. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2011.

<sup>274</sup> Somente a título de complemento, a Lei nº 12.305\10, em seu art. 3º estabelece: "Para efeitos desta Lei, entende-se por: [...] área órfã contaminada: área contaminada cujos responsáveis pela disposição não sejam identificáveis ou individualizáveis".

origem doméstica, vários tipos de compostos orgânicos e inorgânicos); poços de injeção de substâncias perigosas, águas salgadas da exploração de petróleo, etc. (a contaminação das águas subterrâneas pode ocorrer devido à má construção do poço ou falhas de projeto); aplicação de efluentes municipais ou industriais no solo, lodos de tratamento de água utilizados como fertilizantes, resíduos oleosos de refinarias (“landfarming”);

- na segunda categoria estão incluídas as fontes projetadas para armazenar, tratar e/ou dispor substâncias no solo, na qual estão incluídas as áreas de disposição de resíduos (aterros sanitários e industriais, lixões, botas-fora, etc.); lagoas de armazenamento e tratamento de vários tipos de efluentes industriais; depósitos ou pilhas de resíduos de mineração; tanques de armazenamento de substâncias, aéreos ou subterrâneos;

- na terceira categoria estão enquadradas as fontes projetadas para reter substâncias durante o seu transporte, como oleodutos, tubulações para o transporte de esgoto e efluentes industriais; transporte de substâncias químicas, como combustíveis por meio de caminhões e trens;

- na quarta categoria estão as fontes utilizadas para descarregar substâncias como consequência de atividades planejadas, na qual estão incluídas a irrigação ou fertirrigação de lavouras, aplicação de pesticidas e fertilizantes na lavoura; percolação de poluentes atmosféricos;

- a quinta categoria é constituída por fontes que funcionam como um caminho preferencial para que os contaminantes entrem em um aquífero, como, por exemplo, poços de produção de petróleo e poços de monitoramento com falhas de construção e projeto;

- na sexta categoria estão posicionadas as fontes naturais ou fenômenos naturais associados às atividades humanas, das quais se pode citar a interação entre águas subterrâneas e superficiais contaminadas, a ocorrência natural de substâncias

inorgânicas nas águas subterrâneas e a intrusão salina.<sup>275</sup>

Do estudo até o momento realizado é possível afirmar que os problemas e consequentes riscos pela contaminação do solo podem ser classificados em: a) problemas de segurança; b) problemas de saúde pública; c) problemas de desenvolvimento.

O primeiro trata dos riscos em relação à segurança das pessoas, das propriedades e do ecossistema, como por exemplo, a emissão de gases advindos de alguns produtos contaminantes e que podem causar explosões. Em caso recente no Estado de São Paulo, o Tribunal de Justiça daquele Estado, atendendo a um pedido feito pelo Ministério Público, determinou a interdição do conjunto habitacional Cingapura Zachí Narchi e a remoção de todos seus moradores pelo fato de que o empreendimento foi construído em terreno onde existia uma cava de mineração que foi aterrada e a decomposição do material orgânico, que ficou sob, a terra ocasionou a formação de gás metano que, concentrado em locais confinados e em contato com fonte de ignição, apresentava risco potencial de explosão. Essa interdição alcançou um *shopping center* (Shopping Center Norte) que fica na mesma região e que também foi interditado pelos mesmos motivos<sup>276</sup>.

O segundo está direcionado às consequências para a saúde das pessoas e de todos os seres que têm contato direto ou indireto com a área contaminada, já que a contaminação do solo, por exemplo, pode contaminar também a água subterrânea. O Recurso Especial nº 0134083-0, do Superior Tribunal de Justiça – STJ, Relator Ministro Herman Benjamin, trata de desapropriação para retirada de famílias de área contaminada com risco comprovado à saúde e imprópria para habitação, em razão do “elevado índice de emissão de poluentes na região, que traziam graves implicações à saúde da população, incluindo nascimento de crianças portadoras de má-formação e alterações genéticas”.

O terceiro diz respeito ao desenvolvimento local pelas restrições ao crescimento urbano ordenado, já que o poder público pode encontrar dificuldade de concretizar importantes para a comunidade e que podem sofrer restrições pela existência de área contaminada. Outro aspecto que

---

<sup>275</sup> CETESB. **Manual de gerenciamento de áreas contaminadas/CETESB, GTZ**. 2ª ed. São Paulo: CETESB, 2001, p 32 Disponível em <[http://www.cetesb.sp.gov.br/Solo/areas\\_contaminadas/anexos/download/0010.pdf](http://www.cetesb.sp.gov.br/Solo/areas_contaminadas/anexos/download/0010.pdf)>. Acesso em agosto de 2012.

<sup>276</sup> Informação disponível em <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2011-10-10/justica-determina-interdicao-imediata-de-conjunto-habitacional-vizinho-do-shopping-center-norte>>. Acesso em julho de 2012.

abrange o desenvolvimento é a redução do valor imobiliário das áreas contaminadas e de imóveis próximos a essas áreas.

É evidente que a existência de áreas poluídas e contaminadas gera graves problemas de ordens diversas e que podem ocorrer em curto, médio e longo prazo incorrendo em riscos imprevisíveis dos quais a população deve tomar conhecimento pelas informações corretas a respeito da situação desses locais.

A publicidade sobre as áreas contaminadas tem finalidade inversa do que usualmente ocorre, pois, geralmente se dá no sentido de preservar o espaço ou local para evitar danos, porém no caso em análise, funciona como um alerta sobre a existência da poluição, contaminação e danos ambientais, muitas vezes irreversíveis.

O conhecimento sobre a contaminação de áreas se torna importante e até mesmo imprescindível para a adoção de medidas em relação ao responsável pela degradação, poluição e/ou contaminação, por meio de sanções penais, civis e administrativas, conforme estabelecido em lei a exemplo do que dispõem os arts 2º, *caput* e 4º VII da Lei nº 6.938/81:

Art. 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico (sic), aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

[...]

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Verifica-se, assim, que a publicidade da informação sobre áreas contaminadas pode ocorrer de diversas formas, porém, como foco da presente tese, a averbação no registro de imóvel se mostra instrumento adequado e hábil para o alcance do objetivo da informação que servirá para dar ciência aos interessados sobre a situação ambiental da área seja em relação os índices de contaminação como também sobre o conhecimento das substâncias, materiais ou resíduos contaminantes, conforme se verá mais adiante, no capítulo IV.

Conclui-se, por enquanto, que o direito de acesso à informação é essencial para a defesa de direitos, como concretização da transparência governamental e para o direito de escolha exercendo também papel fundamental no exercício da cidadania e da democracia participativa. Exercer esse direito é fator igualmente importante para o crescimento da consciência ambiental, pois, a ausência de informação é o mesmo que tatear no escuro, sem saber ao certo os limites do perigo e os riscos que a escuridão pode trazer.

### **2.1.8 Governança ambiental global na proteção do mínimo existencial ecológico para sobrevivência de todos.**

O desenvolvimento do presente estudo demonstra que os problemas ambientais são inúmeros, ultrapassando a capacidade isolada do Estado em relação ao controle ou apresentação de possíveis soluções. Se, por um lado a prevenção é a melhor solução por evitar danos e prejuízos ambientais, por outro, não há como negar que o aspecto preventivo não é suficiente em razão da dimensão da degradação ambiental existente que faz movimentar nações, que provoca encontros mundiais para discussão sobre o futuro a partir das decisões de hoje, coloca o tema “proteção ambiental” nas agendas governamentais e inspira a elaboração de normas nacionais e internacionais sobre o tema.

O reconhecimento do direito a um ambiente equilibrado e a dimensão ecológica no âmbito dos direitos humanos descortina-se para a compreensão de uma proteção ambiental constitucional para um mínimo existencial ecológico, ou seja, padrões mínimos para a garantia de sobrevivência e também sob o ponto de vista da dignidade da pessoa humana.

Importante deixar claro que o padrão de proteção para o mínimo existencial ecológico não significa que o mínimo basta, ao contrário, isso não descarta a ideia da necessidade de aumento de mecanismos protetivos ambientais. Da mesma forma que condições sociais mínimas são garantidas constitucionalmente para o desenvolvimento do indivíduo no cenário social, educacional, político, cultural, é imprescindível estabelecer, no campo ambiental, condições ecológicas elementares para todos compatibilizando-se com os demais direitos fundamentais.

A governança ambiental trabalha no sentido de valorizar a incorporação do direito ao ambiente equilibrado como condição de dignidade de saúde e de vida, desenvolvendo políticas para a garantia de padrões ecológicos que protejam as atuais e as futuras gerações, na

esfera de gestão, como forma de demonstrar a compreensão da importância de se oferecer tal condição.

O que se observa é a convergência do marco jurídico constitucional ambiental para um projeto administrativo e governamental como opção para um projeto de desenvolvimento sustentável ecológico. O ser humano, atualmente, tem que conviver com o problema que, em grande parte ele mesmo criou: o aquecimento global, a poluição da água, solo e ar; a chuva ácida, as enchentes e secas, os tsunamis, além dos problemas sociais adjacentes, como os refugiados ambientais, por exemplo.

O movimento ambiental mundializado, globalizado tem origem nas conferências internacionais sobre meio ambiente com especial destaque para a Conferência de Estocolmo, ocorrida de 1972, a do Rio de Janeiro, em 1992 e a mais recente, também ocorrida no Rio de Janeiro, em 2012.

Nesses encontros mundiais as questões ambientais sempre foram tratadas como grandes desafios a serem enfrentados objetivando o desenvolvimento de mecanismos efetivos para o controle dos prejuízos ambientais, mas, talvez o maior deles seja consignar de forma inequívoca o comprometimento de todas as nações para o alcance dessa finalidade. Sidney Guerra diz que a “proteção internacional do meio ambiente se apresenta hoje como um dos grandes temas da globalidade, ensejando uma grande transformação no âmbito das relações internacionais e a conseqüente emergência de uma nova ordem internacional ambiental”.<sup>277</sup>

O esforço conjunto de todos é a única forma de reverter parte da situação ambiental atual, minimizar o que já existe e evitar problemas futuros, já que a realidade ambiental exige que seja desenvolvida uma governança global em prol do meio ambiente para garantia de um mínimo essencial ecológico para a sobrevivência de todos. Isso significa a necessidade de um redimensionamento econômico para a sustentabilidade de modo que a ética ambiental seja o suporte para as ações sociais, políticas, administrativas e culturais de todas as nações. Um dos grandes desafios na atualidade é o controle dos problemas ambientais, dentre eles destacando-se o aquecimento global pela capilaridade de problemas que pode gerar e também porque de sua estabilidade depende a própria vida no Planeta.

---

<sup>277</sup> GUERRA, Sidney. Para uma nova governança global em matéria ambiental: a organização internacional do meio ambiente, p. 13. Disponível em <<http://publicacoes.unigranrio.edu.br/index.php/rdugtr/article/viewFile/1108/659>>. Acesso em julho de 2012.

Apesar dos esforços dos governos e da necessidade de políticas em prol do ambiente no campo das relações internacionais, na prática há resistências por parte de algumas nações em razão das limitações, principalmente, econômicas que muitas vezes se impõem para o controle dos problemas ambientais, fazendo com que alguns recusem a adesão aos acordos internacionais, descumpram as diretrizes oriundas dos grandes encontros mundiais para discussão sobre o ambiente.

As grandes potências econômicas mundiais, China, Estados Unidos e União Europeia são as “vilãs” ambientais tanto pelo descaso do seu desenvolvimento econômico em relação à exploração desenfreada dos recursos naturais e demais problemas ambientais como também pela resistência em criar mecanismos de inversão e controle desses problemas. Acompanhadas de outras potências menores, mas, não menos importantes, como Índia, Coreia do Sul, Japão, Rússia e Brasil, respondem juntas pela larga escala de emissão de gases que provocam o “efeito estufa” e a desestabilização climática.

Essas nações ao mesmo tempo em causam sérios e muitas vezes irreversíveis problemas ambientais são as que detêm maior poderio econômico e tecnológico para apresentar soluções. Algumas mais, outras menos, já apresentam ações positivas significativas nesse sentido demonstrando o início do percurso rumo a uma governança global ambiental.

Mas, afinal, qual o significado de uma governança global ambiental?

É relativamente comum encontrar essa expressão em textos, artigos e estudos sobre meio ambiente, mas, sem que se apresente uma definição capaz de demonstrar sua real importância no cenário atual. Para sua compreensão é preciso resgatar o sentido da palavra “governança” visto em momento anterior utilizada nas mais diversas áreas do conhecimento e que mesmo sem uma definição categórica é possível interpretá-la como um “exercício de poder da sociedade”<sup>278</sup> em relação à definição de políticas e tomada de decisão, nesse caso específico, em matéria gestão dos problemas ambientais.

Se a gênese diz respeito a uma governança interna a adição da categoria “global” leva ao entendimento de que é preciso expandir para plano internacional no sentido da mundialização não somente da preocupação, mas, da gestão ampla e irrestrita dos problemas ambientais, sobretudo, pela condição atual em que se encontram os

---

<sup>278</sup> DENHARDT, Robert. DENHARDT, Janet. **The New Public Service**, p. 86.



alarmantes níveis de degradação ocasionados pelos mais diversos fatores e os riscos que podem gerar.

A ideia de governança global “abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas”<sup>279</sup>, portanto, mais que um processo de gestão, representa um instrumental eficaz na solução de situações de interesse mundial. Nesse sentido, três dimensões são relevantes para análise do conceito de governança na opinião de Alcindo Gonçalves:

[...] a primeira diz respeito a seu caráter de instrumento, ou seja, de meio e processo capaz de produzir resultados eficazes; a segunda envolve os atores envolvidos no seu exercício, salientando a questão da participação ampliada nos processos de decisão; e a terceira enfatiza o caráter do consenso e persuasão nas relações e ações, muito mais do que a coerção. Assim, a governança existe quando ela é capaz de articular os diferentes atores – estatais e não-estatais (sic) – para enfrentar dificuldades. Sua forma de agir é, portanto, a articulação, construindo consensos para resolver problemas.<sup>280</sup>

Nesse sentido verifica-se que governança global existe a partir da consciência da necessidade de cooperação e a participação de todos no processo de cuidado e solução dos problemas ambientais que atualmente pertence a todos, seja pela causa ou pelo efeito, muitas vezes transnacionais. Daniel Innerarity explica que:

Precisamente a ideia de governação tem vindo a ser introduzida nestes últimos anos para designar uma nova maneira de governar, um novo tipo de estruturas e de processos de concretizar a acção política em sociedades em que já há algum tempo se dissolveram os limites do estado, tanto perante

---

<sup>279</sup> ROSENAU, James N. Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial. In: Rosenau, James N. e Czempiel, Ernst-Otto. **Governança sem governo**: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 11-46.

<sup>280</sup> GONÇALVES, Alcindo. A legitimidade na governança global, p. 4. Disponível em <[http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/manaus/direito\\_e\\_politica\\_alcindo\\_goncalves.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_e_politica_alcindo_goncalves.pdf)>. Acesso em julho de 2012.

a sociedade como em relação ao cenário internacional.<sup>281</sup>

A governança global como colaboração entre as nações e a “sociedade civil global”<sup>282</sup> “para a regulação dos assuntos coletivos com critérios de interesse público”<sup>283</sup> é um conceito chave para o entendimento da importância de uma cooperação compartilhada para a proteção e preservação ambiental que inclui também a “capacidade de decisão compartilhada” e dos “recursos financeiros compartilhados”<sup>284</sup>, principalmente por parte dos países considerados desenvolvidos, pelo caráter destrutivo e de degradação ambiental que custeou suas colocações no cenário econômico internacional, necessário, assim, contrabalançar a responsabilidade financeira.

O processo mundializado pela (re)democratização e o aparecimento de temas e assuntos de interesses internacionais, dentre eles a proteção ambiental, acabou por fazer emergir a preocupação com a questão da governança como condição *sine qua non*, para a organização e operacionalização normas e estratégias sobre a participação, cooperação e co-responsabilidades.

A Comissão sobre governança global instituída pela Organização das Nações Unidas – ONU definiu governança como “a totalidade das maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pelo qual é possível harmonizar interesses conflitantes ou diferentes, e realizar ações cooperativas”<sup>285</sup>

A cooperação na perspectiva de uma governança global ambiental é uma exigência atual e sua inclusão nas agendas internacionais (governamentais ou não) é algo que o decurso de tempo representa prejuízo, perda e fator de irreversibilidade em muitos casos. A concretização de uma governança global se dá por meio da criação de

---

<sup>281</sup> INNERARITY, Daniel. **O novo espaço público**. Trad. Manuel Ruas. Lisboa: Editorial Teorema, 2010, p. 232.

<sup>282</sup> O conceito operacional de sociedade civil global, para efeitos da presente tese, é: O conjunto extranacional de personalidades internacionais (intelectuais, políticos, executivos de empresas, multinacionais, funcionários da ONU), grupos humanos qualificados como minorias, etnias, etc.) e organismos coletivos privados (ONGs e OGP), ideologicamente diversificados, que atuam em âmbito mundial, independentes dos Estados – Nação. In: COUTINHO, Sérgio A; PEREIRA, Jorge R. **Governança global e progressismo transnacional**, p. 2. Setembro de 2009. Disponível em <[http://www.faroldademocracia.org/governancaglobal\\_progressismo\\_transnacional.pdf](http://www.faroldademocracia.org/governancaglobal_progressismo_transnacional.pdf)>. Acesso em julho de 2012.

<sup>283</sup> INNERARITY, Daniel. **O novo espaço público**, p. 240.

<sup>284</sup> Idem, p. 246.

<sup>285</sup> Organização das Nações Unidas – ONU. Comissão para a Governança Global.

normas e diretrizes na busca de solução de problemas que, em realidade, são comuns a todos.

Em sentido geral, a cooperação é a essência das organizações internacionais em vários níveis de interesse comum e que transcendem as fronteiras individuais a partir de uma governança global (transnacionalizada) estruturada por “órgãos executivos (comitê, secretária ou conselho), normativos (parlamento ou assembléia) e judiciários (tribunais transnacionais) [...]”<sup>286</sup> encontrando na participação da sociedade civil global a legitimidade necessária para seu efetivo funcionamento e atuação.

Fica clara a importância da governança global ambiental na realização do interesse público porque é por meio de sua existência que se torna possível viabilizar com efetividade o controle e a realização de uma proteção ambiental ampla no campo internacional para a garantia de um “mínimo existencial ecológico” para a sobrevivência de todos no Planeta.

A conquista de uma proteção global do ambiental representa a garantia da utilização racional dos recursos naturais, a preservação e recuperação de biomas, com vistas à sustentabilidade e a conservação dos processos ecológicos e manejo da diversidade.

## 2.2 SOLIDARIEDADE NA GOVERNANÇA AMBIENTAL EM PROL DOS DIREITOS INTERGERACIONAIS FRENTE AOS DANOS AMBIENTAIS

As mudanças paradigmáticas na pós-modernidade tem contribuído para a evolução rumo a um Estado Socioambiental de Direito que surge de alguma forma também pela pressão da sociedade internacional em razão das transformações climáticas, dos acidentes ambientais, dos acontecimentos mundiais que têm como pano de fundo a degradação ambiental, o uso indiscriminado dos recursos naturais, dentre outros fatores, criando um forte vínculo jurídico intergeracional.

Da análise diacrônica das consequências da intervenção humana no ambiente e sua relação com o futuro percebe-se que não é possível desvincular a responsabilidade intergeracional a partir do momento em que se constatou que o ambiente ecologicamente equilibrado é uma necessidade para a própria subsistência do ser humano no Planeta o que alçou essa prerrogativa, no entendimento legal e doutrinário, a um

---

<sup>286</sup> COUTINHO, Sérgio A; PEREIRA, Jorge R. **Governança global e progressismo transnacional**, p. 3.

direito fundamental, conforme destacam os art. 5º, caput da CRFB/88 e 3º da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

A responsabilidade intergeracional tem origem nos tratados e convenções internacionais (Soft Law) passando a integrar o sistema legislativo de muitos Estados. Analisando o art. 225 da CRFB/88, nota-se que a responsabilidade intergeracional é explícita saindo da esfera do individual para o coletivo (transindividual), portanto, também considerado um direito difuso, que serve como fundamento para o próprio surgimento do Princípio da Responsabilidade Intergeracional pela indeterminação dos sujeitos que lhe é peculiar.

Muitos danos ambientais são disseminados de forma a causar prejuízos a um número indeterminado de sujeitos podendo interferir na qualidade de vida das futuras gerações, razão pela qual a declaração originada na Conferência Rio/92 passou a balizar o ordenamento jurídico nacional e internacional fortalecendo a questão da responsabilidade intergeracional, pois, seu Princípio nº 3 estabelece que: “O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de forma tal que responda equitativamente (sic) às necessidades ambientais e de desenvolvimento das gerações presentes e futuras”.<sup>287</sup>

Tanto o Direito Ambiental trata da responsabilidade intergeracional como também políticas públicas, nesse sentido, também já ocorrem num esforço em prol da minimização dos efeitos da degradação do ambiente.

Isso significa que a corresponsabilidade pela proteção ambiental transcende os limites territoriais e temporais para alcançar o direito das futuras gerações em ter um ambiente adequado para sua sobrevivência o que abrange as ações preventivas e reparatórias.

Assim, a corresponsabilidade intergeracional ambiental, consubstanciada no artigo 225, *caput* da CRFB/88, mostra claramente o direito/dever que se impõe a todos de concretizar o que lá se encontra, pois, a proteção e preservação ambiental tratam do suporte da capacidade de manutenção da vida, por meio do chamado desenvolvimento sustentável.

O conceito de desenvolvimento sustentável tal como estabelecido no documento denominado “Nosso Futuro Comum”, conhecido também como Relatório Brundtland, originado dos trabalhos desenvolvidos em 1987 pela Comissão Mundial para o Meio Ambiente e o

---

<sup>287</sup> ONU – CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (1992: Rio de Janeiro). Agenda 21. 3ª ed. Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2001.

Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas, na Noruega, conclama que as nações signatárias se comprometam a promover o desenvolvimento com o equilíbrio entre os fatores econômico e social de acordo com as diretrizes de preservação ambiental. Desta forma “o desenvolvimento sustentável é aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer as possibilidades de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades”, a preocupação intergeracional está marcada em seu conteúdo representando o elo de comprometimento e de cooperação em prol da proteção ambiental.

Um desenvolvimento socioeconômico e ambiental passa obrigatoriamente pelo uso racional e responsável dos recursos naturais e do respeito à natureza, representa a preparação das atuais gerações para compreender o seu papel frente ao futuro das gerações vindouras.

Assim como o ser humano foi protagonista da deterioração do ambiente responsável também é em reverter tal situação e buscar condições de sustentabilidade, pois, de todos os seres é o único que pode fazê-lo já que por meio de suas ações teve a capacidade de “[...] romper o equilíbrio dinâmico produzido espontaneamente pela interdependência das forças da natureza e modificar os mecanismos reguladores que, em condições normais, mantém ou renovam os recursos naturais e a vida na Terra”.<sup>288</sup>

Os recursos naturais finitos e os impactos ambientais associados à exploração destes recursos, no contexto de demanda crescente, exigem uma governança global para um planejamento racional de seu uso, para o desenvolvimento de mecanismos de reposição e reparação de danos, tanto em termos econômicos como políticos, como fundamento para enfrentar o desafio no sentido de preparar as atuais gerações para que se promova a proteção ambiental para as futuras gerações.

Embora “bastante escassa a produção científica que procura atribuir ênfase ao tema da equidade intergeracional”<sup>289</sup>, o comando constitucional e as diretrizes mundiais para sua consecução não deixam dúvidas de que o planejamento e a governança global, ou seja, a colaboração e vontade política entre os dirigentes de todas as nações para a consolidação de instrumentos efetivos.

---

<sup>288</sup> MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. A Gestão Ambiental em foco. Doutrina. Jurisprudência. Glossário. 5ª ed. rev., ampl. e atualiz. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 163.

<sup>289</sup> LEITE, José Rubens Morato. AYALA, Patrick. **Direito ambiental na sociedade de risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 115.

A CRFB/88 ao dizer que cabe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, propõe uma real cooperação com significado intenso, pois, este “princípio da cooperação informa uma atuação conjunta entre Estado e sociedade, na escolha de prioridades e nos processos decisórios”<sup>290</sup>.

A garantia do direito intergeracional a um ambiente saudável e equilibrado está nas atitudes de hoje voltadas para o futuro, porquanto para a inversão do quadro atual é preciso compreender que a governança global deve ter cunho democrático, solidário e cooperativo buscando-se muito além do que o cumprimento de leis, devendo sim alcançar a justiça a partir do envolvimento de todos e vinculando-se à corresponsabilidade de cuidar do Planeta, mas, também educar e conscientizar as pessoas para a garantia das futuras gerações.

### 2.2.1 A cooperação no enfrentamento dos danos ambientais

O direito intergeracional a um ambiente saudável e equilibrado deflagra uma situação complexa que possui variáveis como tempo e espaço, responsabilidade individual e coletiva, exigências presentes e futuras, além, da dificuldade de equacionar medidas de razoabilidade frente aos danos ambientais. A cooperação, nesse sentido, é forte elemento no combate aos danos ambientais, pois, nem o Estado nem a coletividade de forma isolada tem a capacidade de prover proteção. Paulo Affonso Leme Machado ao comentar o art. 225 da CRFB/88 assevera que tal dispositivo “consagra a ética da solidariedade entre as gerações, pois, as gerações presentes não podem usar o meio ambiente fabricando a escassez e a debilidade para as gerações futuras”.<sup>291</sup>

Não é recente a preocupação de cientistas e governos em relação às alterações climáticas e os danos ambientais advindos da intervenção humana sem desconsiderar que parte dos problemas ambientais existentes decorre da ação ou omissão do próprio Estado.

A ciência, e o Direito não se exclui, está em sintonia com o entendimento de que os problemas ambientais exigem instrumental de defesa que obriga o cumprimento por todos em razão das circunstâncias

---

<sup>290</sup> DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental econômico**. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 161.

<sup>291</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 18ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 136.

de sobrevivência atrelada às condições ambientais deixando de ser mera preocupação e tornando-se uma exigência.

A produção de informações, as constatações e vivências do que ocorre com o ambiente não se restringem mais a poucos interessados, mas, a todos porque os dados alarmantes não são apenas numéricos a supor abstratos, as imagens televisivas são fortes, a experiência vivida em decorrência de desastres ambientais é traumática, portanto, quando o tema é preservação ambiental, na atualidade, para ele converge o interesse de todos.

Como se constata ao longo da pesquisa o desenvolvimento de instrumentos e mecanismos para o enfrentamento dos sérios problemas ambientais não apenas fez surgir um Direito Ambiental, mas, também novos comportamentos e atitudes tanto do ponto de vista social como governamental.

Na pós-modernidade é comum a percepção de incerteza pelos riscos criados e pela insegurança, fruto da incapacidade de lidar e gerenciar o controle do desequilíbrio ambiental e os crescentes danos ambientais.

Tanto o dano em sentido amplo, ou seja, aquele que atinge o ambiente como um bem autônomo ou em sentido estrito, um recurso natural específico ou aquele direcionado às pessoas (determinadas ou indeterminadas) ou até mesmo às pessoas de direito público, conforme diferencia Álvaro Valery Mirra<sup>292</sup>, fato é que deve ser enfrentado de forma solidária e cooperativa.

O dano ambiental consiste em uma realidade a ser enfrentada de uma forma madura e que não admite espaço para o amadorismo merecendo dos governos e da coletividade a atenção necessária para o desenvolvimento de direcionamentos protetivos efetivos e de políticas solidárias e cooperativas globais e locais.

No plano interno, a Lei Complementar nº 140 de 8 de dezembro de 2011, fixou normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção do meio ambiente, para o combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas.

Representando um passo importante rumo à adoção de medidas mais consistentes em matéria de competência comum para o cumprimento de suas finalidades, visa “garantir o desenvolvimento

---

<sup>292</sup> MIRRA, Álvaro Valery. **Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002, p. 69.

sustentável, harmonizando e integrando todas as políticas governamentais” (art. 6º). Em seu artigo 3º encontram-se destacadas seus objetivos fundamentais:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar:

I - proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente;

II - garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais;

III - harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente;

IV - garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

No plano internacional a cooperação é vista como a união entre Estados motivados por interesses comuns, conforme complementa Wagner Costa Ribeiro<sup>293</sup> “cooperação internacional é a atuação conjunta de países, instituições multilaterais e não-governamentais em busca de um objetivo comum”. Em seara ecológica a cooperação internacional deve ter um caráter multilateral, ou seja, envolvendo todas as nações em prol de medidas protetivas ambientais.

De acordo com a legislação acima a cooperação tem como finalidade proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, harmonizar e garantir uma padronização de políticas pró-ambientais com vistas a um desenvolvimento realmente sustentável e a responsabilidade intergeracional. Isso reporta à ideia de manutenção e preservação de todo o sistema biótico e abiótico em uma perspectiva de longo prazo promovendo a harmonia entre o ser humano e a natureza como forma de garantir a sobrevivência da espécie no futuro.

---

<sup>293</sup> RIBEIRO, Wagner Costa. Cooperação internacional. In: **Almanaque Brasil Socioambiental**. Instituto Socioambiental. São Paulo, 2007, p. 432.



Portanto, as medidas cooperativas dependem de políticas administrativas, econômicas, sociais, tecnológicas que abrangem interesses ambientais no campo nacional e internacional porque as gerações devem ser solidárias pela continuidade da vida na Terra e que faz nascer a responsabilidade ambiental intergeracional.

A responsabilidade ambiental tem como fundamento a necessidade de regular a relação do ser humano com a natureza buscando meios e instrumentos preventivos e reparatórios para reduzir os abusos cometidos, até então, contra o meio ambiente que originam danos significativos e muitas vezes irreversíveis e que não podem deixar à margem do alcance da lei o seu causador.

### **2.2.2 Conceito e características do dano ambiental: noções fundamentais para compreensão de sua dimensão**

O meio ambiente está diretamente relacionado à saúde e qualidade de vida motivo pelo qual é considerado um direito fundamental e um bem jurídico difuso a ser protegido por todos seja por via administrativa, judicial ou legal. É um bem essencial à garantia da sobrevivência no Planeta transcendendo aos interesses puramente individuais para compor uma dimensão muito maior, ou seja, a do interesse coletivo e global.

Merecedor de um tratamento amplo e irrestrito esse bem jurídico supraindividual mesmo sendo apropriável de forma pública ou privada tem fruição por todos em razão da relação de suas implicações diretas ou indiretas com a saúde e a vida de todos na Sociedade.

O ser humano nunca ignorou a importância do meio ambiente para sua vida, mas, foi extremamente negligente no que diz respeito aos cuidados devidos. Talvez um dos maiores erros cometidos ao longo da história da humanidade foi a visão reducionista que pautou a relação entre meio ambiente e ser humano no sentido de que o tempo tudo resolve, incluindo-se a recomposição da natureza em face da destruição crescente provocada pela intervenção humana.

Embora a discussão do assunto “proteção ambiental” seja relativamente recente na história da humanidade a devastação ambiental não é, sendo, portanto, um fenômeno que acompanha o ser humano desde os primórdios de sua história, conforme esclarece Édis Milaré.<sup>294</sup>

---

<sup>294</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 2007, p. 809.

Os prejuízos causados à natureza ocorrem de várias formas e recebem a denominação genérica de dano ambiental. Carolina Medeiros Bahia<sup>295</sup> explica que conforme a teoria do interesse “o dano consiste numa lesão a um interesse juridicamente tutelado. Ele normalmente se manifesta por meio de um prejuízo que uma pessoa ou uma coletividade suporta em seus bens materiais ou extrapatrimoniais, em razão de um determinado acontecimento”.

A categoria “dano ambiental” congrega o aspecto de resultado obtido por uma causa representando assim uma condição a ser atribuída a uma ação ou omissão que o provocou.

Para compreender o significado amplo de dano ambiental traz-se à baila a concepção de alguns autores sobre o tema. Segundo Álvaro Valery Mirra dano ambiental representa:

[...] toda degradação do meio ambiente, incluindo-se os aspectos naturais, culturais e artificiais que permitem e condicionam a vida, visto como bem unitário imaterial coletivo e indivisível, e dos bens ambientais e seus elementos corpóreos e incorpóreos específicos que o compõem, caracterizadora da violação do direito difuso e fundamental de todos à sadia qualidade de vida em um ambiente são e ecologicamente equilibrado<sup>296</sup>.

Para José Rubens Morato Leite o dano ambiental:

[...] deve ser compreendido como toda lesão intolerável causada por qualquer ação humana (culposa ou não) ao meio ambiente, diretamente, como macrobem de interesse da coletividade, em uma concepção totalizante, e indiretamente, a terceiros, tendo em vista interesses próprios e individualizáveis e que refletem no macrobem.<sup>297</sup>

---

<sup>295</sup> BAHIA, Carolina Medeiros. **Nexo de Causalidade em face do risco e do dano ao meio ambiente**: elementos para um novo tratamento da causalidade no sistema brasileiro de responsabilidade civil ambiental. 2012. 384 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2012.

<sup>296</sup> MIRRA, Alvaro Valery. BAHIA, Carolina Medeiros. **Nexo de Causalidade em face do risco e do dano ao meio ambiente**: elementos para um novo tratamento da causalidade no sistema brasileiro de responsabilidade civil ambiental. 2012. 384 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2012, p. 89.

<sup>297</sup> LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo, extrapatrimonial**. 2ª ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2003, p. 104.

Por sua vez, José Afonso da Silva<sup>298</sup> define dano ambiental como “qualquer lesão ao meio ambiente causada por condutas ou atividades de pessoa física ou jurídica de Direito Público ou de Direito Privado”.

A definição jurídica de dano ambiental é aberta nela apoiando-se a hermenêutica para compreensão de cada caso concreto para aplicabilidade da legislação. Nesse sentido destaca Édis Milaré<sup>299</sup>, “com efeito, que o conceito de dano ambiental, assim como o de meio ambiente, é aberto, ou seja, sujeito a ser preenchido casuisticamente, de acordo com cada realidade concreta que se apresente ao intérprete.”

Vincula-se a expressão “dano ambiental”, *latu sensu*, à ideia de poluição e degradação destacando que a primeira (poluição) tem como causa a segunda (degradação) que por sua vez resulta o dano em si sendo que a própria definição legal corrobora com esse entendimento já que o art. 3º, inc. II e III da Lei 6.938/81 conceitua da seguinte forma:

Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;

III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;

c) afetem desfavoravelmente a biota;

d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;

e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;

<sup>298</sup> SILVA, José Afonso. **Direito Ambiental Constitucional**. 2010, p. 302.

<sup>299</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 2007, p. 810.

V - recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.

A degradação tem uma concepção mais ampla que a poluição, conforme explica José Rubens Morato Leite, abrangendo a deteriorização, o desgaste e a destruição<sup>300</sup>.

O que se percebe é a uma “dupla face na danosidade ambiental”<sup>301</sup>, pois, os efeitos do dano ambiental alcançam tanto os seres como o ambiente enquanto “local” conforme previsão estabelecida no art.14, § 1º da referida lei quando trata das penalidades a serem aplicadas aos transgressores: “§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os **danos causados ao meio ambiente e a terceiros**, afetados por sua atividade.” (sem grifo no original).

Isso quer dizer que o dano ambiental pode ter efeito sobre o ambiente em si ou qualquer de seus elementos significando uma perda ou prejuízo material ou moral, porquanto ocorre em prejuízo da coletividade, seja do ponto de vista patrimonial, de interesses ou saúde e vida de um indivíduo ou grupo de indivíduos determinados ou não.

Essa peculiaridade divide o dano ambiental em dois tipos: a) dano ambiental individual e b) dano ambiental coletivo.

O dano ambiental individual, conforme se pressupõe a própria expressão, atinge a pessoa seja referente à sua integridade física e saúde e/ou seu patrimônio material ou emocional (moral). Essa modalidade tem uma característica especial, pois, repercute de maneira reflexa nos bens patrimoniais ou até mesmo extrapatrimoniais individuais já que o mais comum é a lesão à coletividade. José Rubens Morato Leite afirma que:

[...] dano ambiental pode ser elencado dentro do gênero dano ambiental, levando em consideração que a lesão patrimonial ou extrapatrimonial que sofre o proprietário em seu bem, ou a doença que

<sup>300</sup> LEITE, José Rubens Morato. **Dano Ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 2ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 103.

<sup>301</sup> MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. 2007, p. 811.

contraí uma pessoa inclusive a morte, podem ser oriundas de lesão ambiental.<sup>302</sup>

A vítima (indivíduo) desse tipo de dano ambiental tem como buscar a reparação via ação indenizatória fundamentada, por exemplo, nas orientações direcionadas ao direito de vizinhança.

O dano ambiental coletivo que atinge o meio ambiente global pode ser vislumbrado a partir da concepção dos interesses difusos (titulares indeterminados) ou coletivos cuja definição encontra-se na Lei de Defesa do Consumidor (Lei n. 8078/90), em seu art. 81, incisos I e II<sup>303</sup> extensiva à interpretação na seara ambiental. Assim, têm-se que: “I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;” e “II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base”.

De qualquer modo, difuso ou coletivo, a característica marcante no contexto do dano ambiental coletivo é o “caráter transindividual e indivisível do direito tutelado”<sup>304</sup> e em virtude dessa peculiaridade a reparação pode ser buscada via ação civil pública, mandado de segurança coletivo ou qualquer outro instrumento que proteja os interesses coletivos e difusos, cabendo ao Ministério Público o dever propor as medidas cabíveis por força do art. 129, III da CRFB/88 que estabelece as suas atribuições.

Há uma multiplicidade de classificação dos tipos de danos referentes ao ambiente conforme o prisma de observação. Jesús Conte Antequera, citado por Melissa Ely Melo<sup>305</sup> propõe uma classificação com fundamentos em uma diversificação de aspectos como: dano antijurídico e lícito (função do caráter do dano); dano com origem em causador determinado ou conhecido e indeterminado ou desconhecido (causador do dano); dano intencional, dano culposo e dano acidental

<sup>302</sup> LEITE, José Rubens Morato. **Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. 2ª ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 146.

<sup>303</sup> BRASIL, Lei n. 8.078 de 11 de setembro de 1990. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm)>. Acesso em agosto de 2012.

<sup>304</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 2007, p. 813.

<sup>305</sup> MELO, Melissa Ely. **O dever jurídico de restauração ambiental**: percepção da natureza como projeto. 2008. 259 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina, 2012. Autor citado: ANTEQUERA, Jesús Conde. **El deber jurídico de restauracion ambiental**. Estudios de derecho administrativo. Granada: Comares, 2004, p. 31-39.

(ocorrência do elemento subjetivo), ação ou omissão (forma de ocorrência) e ainda: dano imediato, diferido, futuro ou superveniente (efeito no tempo); dano local e transfronteiriço (efeito no espaço); dano avaliável e dano não avaliável (efeito econômico e medida); dano certo ou real e dano potencial (efetividade de realização); reparável, dano irreparável ou irreversível, dano grave e dano não grave ou tolerável pelo meio ambiente (consequências para o ambiente); dano ao meio ambiente artificial ou criado pelo ser humano e dano ao meio natural em sentido estrito (em função da delimitação do conceito de meio ambiente); dano ambiental, com repercussão para o ser humano e sem repercussão para o ser humano (consequências para o ser humano).

Complementando o rol classificatório, José Rubens Morato Leite ainda traz o “dano ecológico puro” que ocorre quando há “[...] uma perturbação do patrimônio natural – enquanto conjunto dos recursos bióticos e abióticos e da sua interação – que afete a capacidade funcional ecológica e a capacidade de aproveitamento humano de tais bens tutelados pelo sistema jurídicoambiental”<sup>306</sup>. Nesse caso são danos que repercutem nos bens da natureza não atingindo necessariamente o ser humano.

Para efeito de compreensão do tema interessante também é abordar algumas características que marcam o dano ambiental. Édis Milaré<sup>307</sup> apresenta três características próprias do dano ambiental que considera intensificado pelo “advento da sociedade industrial”: a) a ampla dispersão de vítimas; b) a dificuldade inerente à ação reparatória e c) dificuldade de valoração.

A primeira característica apontada pelo autor e que diz respeito à dispersão de vítimas ocorre porque raramente um dano ambiental afeta somente um indivíduo. A repercussão de seus efeitos geralmente atinge muitas pessoas ou melhor dizendo muitos seres. É importante lembrar que os animais são vítimas e detentores do direito à vida e saúde. O exemplo apontado na obra analisada é o acidente na usina termonuclear de Chernobyl (Ucrânia) em 1986 que produziu uma nuvem de radioatividade atingindo milhares de pessoas e se estendeu pela então União Soviética, parte da Europa Ocidental, Escandinávia e até Reino Unido. Há outros exemplos<sup>308</sup> que merecem destaque nesse contexto

---

<sup>306</sup> LEITE, José Rubens Morato. **Dano Ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial, p. 95.

<sup>307</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 2007, p. 815.

<sup>308</sup> Exemplos de acidentes e danos ambientais extraídos do documentário “Os nove maiores acidentes ambientais da história”. Disponível em <<http://www.prevencaoonline.net/2010/06/os-nove-maiores-acidentes-ambientais-da-historia.html#axzz26kPWEUGi>>. Acesso em agosto de 2012.

como o ocorrido em 1979, na usina nuclear de Three Mile Island, na Pensilvânia (Estados Unidos), causado por falha em equipamento e erro operacional. A tragédia de Bhopal, na Índia, em 1984, foi um desastre industrial que colocou no ar, por vazamento, 40 toneladas de gases tóxicos originados da fábrica de pesticidas da empresa estadunidense Union Carbide.

No Brasil, embora em proporções bem menores, é possível citar o acidente radiológico de Goiânia, ocorrido em setembro de 1987, em que centenas de pessoas foram contaminadas com Césio-137, que foi exposto ao público quando uma capsula de chumbo contendo o elemento radioativo foi removido de um aparelho de radioterapia abandonado e desmontado sem as devidas precauções. Recentemente (2011) o acidente em uma central nuclear na cidade de Fukushima, no Japão, após o terremoto que atingiu o país, foi destaque nas redes de comunicação e comparado ao acidente de Chernobyl. Outro exemplo a ser citado é o acidente em um oleoduto da Petrobrás na cidade de Cubatão, Estado de São Paulo, em 1984, em que houve o vazamento de 700 mil litros de gasolina em um mangue causando contaminação, além de incêndio que provocou a morte de vários moradores nos arredores.

Em 2012 o Estado de Santa Catarina marcou o rol de contaminação, nesse caso, ocorreu após o vazamento de óleo Ascarel, que efeito cumulativo nos tecidos vegetais e animais, de uma estação desativada da Central Elétrica de Santa Catarina atingindo, principalmente, a criação de ostras nas praias do sul em Florianópolis.

A poluição hídrica também deve ser incluída no rol dos danos ambientais que atingem um número indeterminado de pessoas, além da poluição do ar, principalmente nas grandes cidades, e outros tipos de contaminação.

A segunda característica, quanto à dificuldade reparatória, o autor destaca que é sempre insuficiente pela incapacidade de reconstituição do que foi destruído no ambiente sendo, portanto, "simbólicas" as indenizações e compensações. Em razão de um dano ambiental a perda da biodiversidade pode ser irreparável, além da ocorrência da extinção de espécies ou o risco de extinção de outras. Fato é que a previsão legal de reparação tem um caráter muito mais de evitar o dano do que obter vantagem financeira para sua reparação. Acidentes como o do Navio petroleiro Valdez, a serviço da Exxon, bateu na costa do Alasca, jogando no mar 260 mil barris de petróleo, contaminando praticamente toda a fauna da região. Em consequência do derramamento de petróleo morreram 250.000 (duzentos e cinquenta mil) pássaros marinhos; 2.800

(duas mil e oitocentas) lontras marinhas; 250 (duzentos e cinquenta) águias; 22 (vinte e duas) orcas; e bilhões de ovos de salmão.

Outros dois desastres com derramamento de petróleo no mar causando sérios danos ambientais ocorreram em 2000, quando mais de um milhão de litros de óleo foram despejados na baía de Guanabara causando uma mancha de óleo de mais de 50 (cinquenta) quilômetros quadrados, que atingiu manguezal da área de proteção ambiental (APA) de Guapimirim prejudicando inúmeras espécies da fauna e flora, além dos sérios prejuízos para a população local. O afundamento do petroleiro Prestige, na costa da Espanha em 2002, com posterior derramamento de 11 (onze) milhões litros de óleo, afetando 700 (setecentas) praias e a morte de aproximadamente 20.000 (vinte) mil aves e em 2010 a explosão na plataforma de petróleo da BP, no golfo do México, provocando a morte de várias pessoas, além de jogar no mar mais de 750 (setecentos e cinquenta) milhões de litros de óleo e 6 (seis) milhões de litros de dispersantes químicos.

Pelo que se percebe com a exposição dos exemplos acima, nenhuma compensação financeira recuperará a vida das pessoas, as áreas afetadas e a perda da fauna e flora.

A terceira característica apresentada pelo autor tem conectividade com a segunda e trata da dificuldade de valoração do dano ambiental, porquanto, há bens ambientais de inestimável valor que transcende qualquer cálculo financeiro possível de realizar. Assim ocorre, por exemplo, com a extinção de algumas espécies animais e vegetais.

Ainda com respaldo na lição de Édis Milaré:

Com efeito, o meio ambiente, além de ser um bem essencialmente difuso, possui em si valores intangíveis e imponderáveis que escapam às valorações correntes (principalmente econômicas e financeiras), revestindo-se de uma dimensão simbólica e quase sacral [...].<sup>309</sup>

Não se atribui ao ser humano a extinção de todas as espécies animais, mas, certamente a ele se vincula parte da responsabilidade por muitas. O Programa Ambiental das Nações Unidas (UNEP)<sup>310</sup> aponta que a perda de biodiversidade e a modificação dos ecossistemas alteram os *habitats* de muitas espécies. Além do mau uso do solo, a alterações físicas e a drenagem dos rios, a perda de recifes de corais, a exploração

<sup>309</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 2007, p. 817.

<sup>310</sup> Informação disponível em <<http://programaterritorioanimal.com/2010/04/26/3-especies-sao-extintas-pela-acao-humana/>>. Acesso em agosto de 2012.



excessiva e sem controle da pesa, bem como a poluição e, claro, as alterações climáticas, concorrem para esta escalada antinatural.

O intuito de abordar o dano ambiental para efeitos deste estudo é mostrar não somente a dimensão classificatória do dano, mas, também a necessidade e o dever de preservação e reparação, preferencialmente de forma integral, conforme estabelece a CRFB/88 em seu art. 225 § 2º e 3º, bem como, nos artigos 4º, inciso VII e 14, § 1º, da Lei nº 6.938 de 1981.

Evitar o dano ambiental por meio de ações preventivas é a melhor forma de preservação, no entanto, a partir do momento em que o dano esteja comprovado a ordem de prioridade passa a ser a de recuperação e, na sua impossibilidade, a indenização.

É importante destacar que em relação à recuperação do ambiente esta é de difícil e muitas vezes impossível recomposição razão pela qual “deve sempre prevalecer o ideal de conservação e manutenção de seu equilíbrio dinâmico”<sup>311</sup>.

Desta forma, evitar atividades comprometedoras e nocivas, prevenir danos, conservar a boa qualidade ambiental são fatores imprescindíveis para manter o ambiente saudável e ecologicamente equilibrado para as atuais e futuras gerações como preleciona a lei e a vontade dos que têm a consciência da urgência em cuidar do Planeta.

### **2.2.3 Prevenção e reparação: funções importantes no trato do dano ambiental**

O antropocentrismo cede, paulatinamente, lugar ao ecocentrismo fazendo com que a humanidade perceba todos os elementos da natureza dos quais o ser humano também faz parte e que prescinde de cuidados para sua continuidade como fonte equilíbrio e saúde de todo o sistema vital. Essa concepção de cuidado e necessidade de equilíbrio de todo o sistema ecológico não deixa de ter um cunho egoístico, pelo fato de que conclusão mais óbvia é a de que a própria vida humana está sob a mira da extinção caso o meio ambiente não seja preservado suficientemente para suportar a vida na atualidade e no futuro.

Mesmo com a compreensão de que o ser humano é um elemento da natureza não se espera que deixe de se considerar um ser “especial”

---

<sup>311</sup> LEITE, José Rubens Morato. MELO, Melissa Ely. **Reparação do dano ambiental: considerações teóricas e normativas acerca de suas novas perspectivas e evolução.** Disponível em <[http://www.nima.puc-rio.br/aprodab/melissa\\_ely\\_mello\\_e\\_jose\\_rubens\\_morato\\_leite.pdf](http://www.nima.puc-rio.br/aprodab/melissa_ely_mello_e_jose_rubens_morato_leite.pdf)> Acesso em agosto de 2012.

em detrimento de outros porque essa centralidade faz parte da “personalidade” humana, no entanto, há certo amadurecimento do reconhecimento de que é no equilíbrio da multiplicidade de elementos que se encontra o “fiel da balança” da qualidade de vida que fará com que o ser humano se perpetue como elemento e não se extinga como tantos outros que já se tem conhecimento.

Por outro lado, mesmo que parte da justificativa da emergência da proteção ambiental esteja baseada no egoísmo do ser humano em, prioritariamente, preservar a própria vida, é forçoso reconhecer que o fundamento utilitarista que pautou o comportamento humano em relação ao ambiente deixa de ser o núcleo para ser um dos elementos integrantes de um sistema que engloba a preocupação com a preservação e proteção ambiental a partir do zelo com o ecossistema como base para a manutenção da vida, o uso racional dos recursos naturais, a preservação biodiversidade e do patrimônio genético. Isso demonstra, a partir de uma visão antropocêntrica alargada, que o tratamento do dano ambiental deve efetivamente ser amplo. Como explica José de Souza Cunhal Sendim:

[...] se aplicarmos esta visão ao problema da avaliação dos danos ao patrimônio natural, podemos concluir que este deve ser reparado mesmo se o custo de tal reparação for superior ao valor que as pessoas atribuem ao bem natural a recuperar e mesmo que não seja útil a ninguém<sup>312</sup>.

O dano ambiental degrada, diminui e extingue os recursos naturais acarretando, em consequência, a responsabilidade patrimonial e extrapatrimonial de seu causador que deverá repará-lo. Prioriza-se a restauração do estado original ou anterior do bem lesado e de sua funcionalidade, que se submete a critérios de proporcionalidade. E não sendo possível a compensação ecológica o caminho é a restauração de patrimônio ecológico equivalente, no próprio local ou em outro diverso daquele danificado.

A reparação pecuniária (indenização) é residual e pode ser cumulativa, quando as formas anteriores não se mostrarem possíveis ou insuficientes. Os valores ressarcidos a título de indenização, desde que não sejam por danos aos indivíduos e seu patrimônio, são destinados a um fundo público. Há instrumentos processuais específicos, como a ação civil pública, a ação popular e o mandado de segurança, que

---

<sup>312</sup> SENDIM, José de Souza Cunhal. **Responsabilidade civil por danos ecológicos**: da reparação do dano através da restauração natural. Coimbra: Coimbra Editora, 1998, p. 102.

conferem eficácia às normas de direito material que tutelam o meio ambiente.

A Lei 9.638/81 (Lei de Política Nacional do Meio Ambiente) prevê a responsabilização, no âmbito civil, por danos causados ao meio ambiente, além da própria Constituição Federal, em seu art. 225, § 3º que estabelece que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

Álvaro Luiz Valery Mirra afirma que no Brasil, a responsabilidade civil tem uma ampla dimensão sendo “consagrada a responsabilidade *objetiva* do degradador por danos ao meio ambiente, vale dizer, responsabilidade fundada no simples risco ou no simples fato da atividade degradadora, independentemente da culpa do agente causador do dano”<sup>313</sup> Para tanto o referido autor aponta três requisitos que possam demonstrar: “a) o dano ambiental; b) a atividade degradadora do meio ambiente e c) o nexo causal entre o dano e o fato da atividade degradadora, sendo irrelevante discutir se houve culpa ou não do agente.”<sup>314</sup>

Como suporte complementar à reparação ainda há a possibilidade, no caso da ação civil pública, da determinação de cessação da atividade considerada fonte do dano ambiental quando houver o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, com fundamento, principalmente, nos artigos 3º e 11 da Lei nº 7.347/85<sup>315</sup>

Vê-se, portanto, que o alcance da legislação abrange o risco da atividade independentemente de culpa do causador da degradação ou qualquer prejuízo ambiental resultado tanto na reparação em qualquer âmbito de suas possibilidades, bem como a cessação da atividade nociva. Da lição de Álvaro Luiz Valery Mirra ainda se extrai que:

No caso do dano ambiental, a reparação traz consigo sempre a ideia de *compensação*, em atenção à realidade de que, uma vez consumada, a degradação do meio ambiente e dos bens ambientais não permite jamais, a rigor, o retorno da qualidade ambiental ao estado anterior ao dano,

---

<sup>313</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Responsabilidade Civil pelo dano ambiental e o princípio da reparação integral do dano. **Revista de Direito Ambiental**. Ano 8. out/dez. 2003, p. 69.

<sup>314</sup> *Idem*.

<sup>315</sup> Brasil. Lei nº 7.347 de 24 de julho de 1985. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm)>. Acesso em setembro de 2012.

restando sempre sequelas do dano ambiental insuscetíveis de serem totalmente eliminadas.<sup>316</sup>

Isso equivale dizer que mesmo com o aparato legal da reparação o retorno ao estado original de um bem ambiental lesado, não pode ser completamente restabelecido após sofrer qualquer dano. O esforço da reparação é chegar o mais perto possível do estado original do bem ambiental lesado e na sua impossibilidade estabelecer uma compensação ou mesmo uma indenização.

Não obstante as dificuldades encontradas das mais diversas ordens como técnicas ou financeiras para efetivação da recuperação, compensação ou indenização, de um dano ambiental é de se observar que não há qualquer justificativa a ensejar sua irreparabilidade, sendo a conservação da natureza o principal objetivo.

Avaliar a extensão, o nexo de causalidade, responsabilidade e os efeitos lesivos do dano exige, antes de tudo, uma análise multidisciplinar capaz de subsidiar as decisões civis, penais ou administrativas voltadas à reconstituição, reparação ou indenização.

Os instrumentos legais e jurisdicionais estão à disposição para que se busque uma reparação ampla e mais próxima possível do estado em que encontrava o “bem” antes de sofrer a ação danosa e na impossibilidade de recomposição, reposição ou reparação, resta a indenização que embora seja inócua no sentido de restaurar o *status quo*, tem um caráter sancionador e pedagógico, principalmente para o poluidor ou degradador com reflexo de exemplo para todos.

A dificuldade de mensurar o prejuízo para vida e saúde ou a perda de capacidade de reposição dos recursos naturais, além da possibilidade de constatação da esgotabilidade de alguns recursos (esses nunca mais passíveis de recuperação ou de quantificação de valor pelo caráter perpetuo que tem) o que se busca é que o responsável pelo prejuízo arque com os custos de sua conduta (pessoal, empresarial ou de qualquer outra natureza).

O Princípio do poluidor-pagador é a base reparação e se fundamenta na internalização do dano ambiental pela conexão entre sua conduta ativa ou omissiva que tenha causado um prejuízo ambiental, arcando assim com os custos tanto em relação à prevenção como aqueles relativos à reparação, incluindo-se a interrupção da atividade causadora do dano.

---

<sup>316</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Responsabilidade Civil pelo dano ambiental e o princípio da reparação integral do dano, p. 71.

Conforme já abordado no primeiro capítulo, o Princípio do poluidor-pagador não tem o condão de autorizar a degradação ambiental mediante sua reparação, o objetivo é a conscientização de que os recursos naturais são esgotáveis, bem como incentivar o melhor planejamento das atividades humanas (individuais ou profissionais), com a utilização de mecanismos que substituam ou diminuam o uso de recursos naturais, a produção de resíduos (sólidos ou não) e a consequente diminuição da degradação e riscos ambientais.

Precaver e prevenir riscos e danos ambientais é o que se busca seja por meio do sistema normativo protetivo ou pela conscientização da responsabilidade e respeito que se deve ter em relação ao meio ambiente.

O Estado Socioambiental de Direito pressupõe uma ampla gama de providências legais e administrativas que visem à precaução, prevenção e responsabilização por riscos e danos ambientais.

A existência de instrumentos e mecanismos de precaução e prevenção não inibe a responsabilização por parte daqueles que causam prejuízos ambientais sejam na forma de riscos ou de efetivos danos ao meio ambiente. A consciência ambiental de uma forma geral tem caminhado no sentido de se exigir a conservação, quando a precaução ou prevenção não forem suficientes, a reparação do dano causado.

O entendimento de José Rubens Morato Leite e Melissa Ely Melo sobre o assunto é no sentido de que:

[...] a responsabilidade por dano ambiental deve funcionar como um sistema de retaguarda ou auxiliar e só ser acionada quando a ameaça de dano é iminente, ou no caso em que a lesão ocorreu e os outros mecanismos de tutela ambiental não responderam à imputação do agente.<sup>317</sup>

A ausência de imputação de penalidade (civil, penal ou administrativa) pode ser causa de desequilíbrio à segurança jurídica em um Estado Socioambiental de Direito em face de suas peculiaridades em relação ao sistema de responsabilização por prejuízos ambientais.

O dano ambiental é geralmente abrangente e não recai, a princípio, diretamente sobre um indivíduo, no entanto, conforme o art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/81: “Sem obstar a aplicação das penalidades

---

<sup>317</sup> LEITE, José Rubens Morato. MELO, Melissa Ely. As funções preventivas e precaucionais da responsabilidade civil por danos ambientais. *Revista Sequência*, nº 55, p. 195-218, dez. 2007, p. 198.

previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade”.

A indenização se mostra a forma reparatória mais fácil, porém, nem sempre é satisfatória havendo outras formas de reparação,<sup>318</sup> pois, a poluição do mar em razão de um vazamento de óleo, de um rio pela poluição de indústria química, o desmatamento em área de preservação, são perdas ambientais que uma composição monetária não é suficiente, pois, jamais se chegará à situação igual ou semelhante à original do bem ambiental danificado. A essência da proteção ambiental está na prevenção, bem como na preservação da funcionalidade do ambiente como um todo. Assim, se algum elemento da natureza sofreu dano o que se pretende é ver restaurada a sua funcionalidade, incluindo-se a capacidade plena de auto-regeneração, conforme o seu estado anterior, razão pela qual a boa doutrina fala em “restituição integral do dano”. É importante esclarecer que há uma diferença entre a reposição da funcionalidade e a reposição material ou visual da área afetada, esta última nem sempre representa a melhor solução. Há situações, por exemplo, em que o plantio de espécies vegetais diferentes da originalmente existente ou mesmo iguais, mas, após uma recomposição natural da área, acaba por piorar a funcionalidade local e influenciar negativamente da sua auto-regeneração. Além disso, é preciso considerar os efeitos colaterais como a mudança de hábitos da fauna e outros elementos relevantes na análise global do dano ambiental, como perda da biodiversidade e extinção das espécies, além do prejuízo do ecossistema.

Nesse sentido explicam José Rubens Morato Leite e Melissa Ely Melo<sup>319</sup> que o fundamento de base para essa análise é a questão da funcionalmente “similar àquela que existiria se não tivesse havido o dano ambiental, o que leva a um conceito amplo do que representa a restituição integral do dano”. Os mesmos autores ainda salientam que:

A amplitude do conceito de restituição integral deve levar em conta, por primeiro, que a reprodução de uma situação que seja materialmente idêntica a que havia antes do dano é praticamente impossível, se considerada a

---

<sup>318</sup> SILVA, José Afonso. **Direito Ambiental Constitucional**, p. 318-319.

<sup>319</sup> LEITE, José Rubens Morato. MELO, Melissa Ely. **Reparação do dano ambiental: considerações teóricas e normativas acerca de suas novas perspectivas e evolução**. Disponível em <[http://www.nima.puc-rio.br/aprodab/melissa\\_ely\\_mello\\_e\\_jose\\_rubens\\_morato\\_leite.pdf](http://www.nima.puc-rio.br/aprodab/melissa_ely_mello_e_jose_rubens_morato_leite.pdf)> Acesso em agosto de 2012.

multiplicidade, a complexidade e o dinamismo dos elementos presentes nos ecossistemas. Numa segunda perspectiva, tal reprodução pode demonstrar-se ecologicamente nefasta, já que entre o momento do acontecimento do dano e do início da restauração, é provável que a própria natureza tenha agido em busca do restabelecimento do equilíbrio dinâmico. Por isso, a imposição da restituição integral do dano em sentido restrito chega a ser “cega”, pois pode causar novo desequilíbrio ecológico<sup>320</sup>.

O objetivo geral aqui é demonstrar que, por meio de utilização de diversas técnicas, é necessário inicialmente buscar essencialmente a funcionalidade do ambiente prejudicado, pois, sem a comprovação de seu restabelecimento não há como considerar um dano ressarcido em sua essência.

Aliás, o restabelecimento dos processos ecológico, da funcionalidade do ambiente é a forma mais benéfica e em harmonia com a obrigação constitucional de proteção ambiental (art. 225, 1º, inciso I)<sup>321</sup>.

A cessação da atividade causadora do dano é de igual porte imprescindível para finalidade proposta no sentido de restabelecer o *status quo ante* do meio que sofreu o dano.

Álvaro Luiz Valery Mirra explica que o princípio da reparação integral do dano, previsto na teoria da responsabilidade civil e previsto no art. 944 do Código Civil, é aplicável no caso de danos ambientais devendo “conduzir o meio ambiente e a sociedade (titular desse bem de uso comum) a uma situação na medida do possível equivalente àquela de que seriam beneficiários se o dano não tivesse sido caudado”<sup>322</sup>.

---

<sup>320</sup> LEITE, José Rubens Morato. MELO, Melissa Ely. **Reparação do dano ambiental:** considerações teóricas e normativas acerca de suas novas perspectivas e evolução. Disponível em <[http://www.nima.puc-rio.br/aprodab/melissa\\_ely\\_mello\\_e\\_jose\\_rubens\\_morato\\_leite.pdf](http://www.nima.puc-rio.br/aprodab/melissa_ely_mello_e_jose_rubens_morato_leite.pdf)> Acesso em agosto de 2012.

<sup>321</sup> A diferença entre os conceitos de recuperação e de restauração, termos que até a promulgação da Lei nº 9.985 de 18/07/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, não eram definidos de forma clara. A referida lei tem como objetivo a regulamentação o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal. Incluído em seu rol de definições, o processo de recuperação foi descrito legalmente como restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada a uma condição não degradada, que pode ser diferente de sua condição original, enquanto o processo de restauração consiste na restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada o mais próximo possível da sua condição original.

<sup>322</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Responsabilidade Civil pelo dano ambiental e o princípio da reparação integral do dano, p. 73.

A integralidade reparatória, como dita anteriormente, é o que se busca, porém, não se pode olvidar que a dificuldade encontrada no restabelecimento do meio danificado muitas vezes se torna impossível ou quando possível pode haver efeitos colaterais de forma que o restabelecimento não se mostra suficiente, como por exemplo: despoluir um rio tornando-o próprio para existência de peixes e até mesmo para utilização da água não anula seus reflexos em relação aos problemas de saúde que, porventura, possa ter causado à população de uma determinada comunidade ou até mesmo prejuízo individual para quem teve contato direto com água ainda poluída e imprópria para uso.

No Brasil o exemplo emblemático, nesse sentido, é o da cidade de Cubatão que na década 1970 foi considerado o maior polo petroquímico do país, porém, carregando o estigma de “vale da morte e cidade mais poluída do mundo”<sup>323</sup>. A partir de 1985 houve um movimento em prol da recuperação ambiental da cidade por meio de ações conjuntas entre a administração municipal, as indústrias e a comunidade, revertendo o quadro negativo recebendo, inclusive o reconhecimento da Organização das Nações Unidas - ONU por esse trabalho.

Durante o auge da emissão de gases e de outros poluentes, várias pessoas sofreram o efeito da nocividade do ar e da água poluída de Cubatão que provocou sérios problemas de saúde na população, inclusive, com deformações fetais graves.

Nesse caso evidencia-se a necessidade de outro tipo de reparação pela duplicidade de prejuízo causado, ou seja, a restauração ou até mesmo a compensação do dano e também a indenização pela perda de saúde sofrida ou mesmo de qualquer outro prejuízo comprovadamente detectado.

A indenização, nesse contexto, representa um dano extrapatrimonial porque se refere à saúde ou qualidade de vida. Sobre o assunto há que se considerarem também os danos morais que podem acometer vítimas, conforme o art. 1º da Lei nº 7.347/85<sup>324</sup> que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. A avaliação desse tipo de reparação é de difícil mensuração, razão pela qual o judiciário deverá avaliar, além do dano material (patrimonial), a gravidade do ponto de vista

---

<sup>323</sup> Informação disponível em <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2012-06-15/cubatao-mostra-na-rio20-seu-exemplo-de-recuperacao-ambiental>>. Acesso em setembro de 2012.

<sup>324</sup> Brasil, Lei nº 7.347 de 24 de setembro de 1985.



extrapatrimonial, a capacidade econômica de quem provocou o dano e a proporcionalidade entre um e outro, conforme explica Luis Paulo Sirvinskas<sup>325</sup>.

É importante esclarecer que um tipo de reparação não exclui o outro, portanto, o Princípio do Poluidor-Pagador é aplicável amplamente pela insuficiência da restauração representar a efetividade desse princípio, por isso a viabilidade indenizatória se mostra necessária.

Na legislação interna, é possível verificar essa preocupação pela previsão da existência dos planos de recuperação de áreas degradadas (PRAD), direcionados à restauração e compensação ambiental, com fundamento no art. 1º, do Decreto 97.632 de 1989<sup>326</sup>, o qual regulamentou o art. 2º, inciso VIII, da Lei n. 6.938, de 1981, que traz como um dos princípios da Política Nacional do Meio Ambiente a recuperação de áreas degradadas: “Artigo 2º - Para efeito deste Decreto são considerados como degradação os processos resultantes dos danos ao meio ambiente, pelo quais se perdem ou se reduzem algumas de suas propriedades, tais como, a qualidade ou capacidade produtiva dos recursos ambientais” e mais adiante em seu art. 3º, a norma explícita o seu objetivo: “A recuperação deverá ter por objetivo o retorno do sítio degradado a uma forma de utilização, de acordo com um plano preestabelecido para o uso do solo, visando à obtenção de uma estabilidade do meio ambiente”.

Desta forma, de acordo com o artigo 1º do citado decreto, os “empreendimentos que se destinam à exploração de recursos minerais deverão, quando da apresentação do Estudo de Impacto Ambiental - EIA e do Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, submeter à aprovação do órgão ambiental competente, plano de recuperação de área degradada”. O parágrafo único dispõe que: “Para os empreendimentos já existentes, deverá ser apresentado ao órgão ambiental competente, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, a partir da data de publicação deste Decreto, um plano de recuperação da área degradada.”

Esclarece-se, no entanto, que a aprovação do empreendimento e do plano de recuperação da área ambientalmente prejudicada não inibe a responsabilidade por danos posteriores causados ao meio ambiente e a terceiros.

---

<sup>325</sup> SIRVINSKAS, Luis Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 10ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012, p. 250.

<sup>326</sup> Brasil, Decreto 97.632 de 1989. Disponível em <[http://4ccr.pgr.mpf.gov.br/institucional/grupos-de-trabalho/gt-aguas/docs\\_legislacao/decreto\\_lei\\_97632.pdf](http://4ccr.pgr.mpf.gov.br/institucional/grupos-de-trabalho/gt-aguas/docs_legislacao/decreto_lei_97632.pdf)>. Acesso em setembro de 2012.

Em resumo, a prioridade é para a restauração do bem ambiental em sua integralidade, ou seja, a funcionalidade igual ou semelhante à existente antes do, porém, mediante a impossibilidade opta-se pela compensação que pode ocorrer na mesma área degradada como em outra local, e por último a indenização que também pode ser aplicada cumulativamente quando houver reflexo dos resultados nocivos do dano causado. Sem esquecer, nesse contexto, que a responsabilidade ocorre independentemente de culpa (negligência, imprudência ou imperícia) e abrange as esferas civil, penal e administrativa.

Nas situações em que a restauração dos bens ambientais prejudicados não possa ser efetuada parcial ou totalmente a compensação ecológica pode mostrar-se um caminho viável pela sua finalidade de manter o mais próximo possível de sua situação anterior à degradação. A principal dificuldade para se estabelecer a compensação é a avaliação da equivalência dos bens ambientais a serem compensados, principalmente, quando a compensação é realizada em outro local.

A Compensação Ambiental tem previsão legal conforme Lei Federal nº 9.985/2000 regulamentada pelo Decreto nº 4.340/2002, e se constitui na obrigação, por parte dos empreendimentos causadores de relevantes impactos ambientais, de apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação por meio da aplicação de recursos correspondentes, no mínimo, a 0,5% (meio por cento) dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento<sup>327</sup>. Exemplo de compensação ambiental é o caso do Parque Natural Municipal da Caieira, em Joinville, cuja estrutura foi financiada pela Indústria de Fundação Tupy, para compensar os impactos ambientais negativos causados pela empresa, criando assim uma área como estratégia mitigatória aos danos causados na sua área de localização.

Não obstante a intenção da lei é preciso analisar até que ponto esse tipo de compensação é satisfatória já que nem sempre há correspondência entre os bens compensados, principalmente, em razão da perda total de um bem ou a impossibilidade de sua restauração, a exemplo da extinção de uma espécie ou perda de diversidade. Nesse sentido explicam José Rubens Morato Leite e Melissa Ely Melo:

Existem bens ambientais que são únicos, uma vez que prestam serviços ambientais insubstituíveis, e cujo dano não pode ser compensado por meio da

---

<sup>327</sup> Informação extraída do site do Instituto Chico Mendes disponível em <<http://www.icmbio.gov.br/portal/o-que-fazemos/compensacao-ambiental.html>>. Acesso em setembro de 2012.

restauração de um dano diverso. Neste fato reside o elo primordial entre a restauração ambiental e a compensação ecológica, já que ambos devem visar a restauração da capacidade funcional ecológica do bem ambiental.<sup>328</sup>

Por fim, cabe analisar a questão da indenização já que ficou evidenciado pelo referido até o momento que a reparação pecuniária é, em princípio, a última alternativa em matéria de reparação de danos, buscando-se em primeiro lugar a restauração e o restabelecimento da funcionalidade.

Em razão da dificuldade de uma restauração adequada de bens ambientais degradados há a necessidade de se atribuir um valor, mesmo que para bens considerados de valor inestimável, para compor ao menos financeiramente – cumulativamente ou não – uma indenização pelo dano ambiental a partir do que estabelece o Princípio do Poluidor-Pagador e da própria responsabilidade pelo causador de prejuízos ambientais, base essa da legislação protetiva ambiental que impõe a reparação do dano.

É a internalização dos custos por quem causou o dano o que se mostra, efetivamente justo ante a impossibilidade de restauração integral do bem ambiental danificado pela irreversibilidade do dano ou perda irreparável do bem ou parte dele.

O artigo 19 da Lei nº 9.605/1998 prevê que a perícia de constatação do dano ambiental, sempre que possível, deve fixar o montante do prejuízo causado para efeitos tanto de prestação de fiança como de cálculo de multa. O mesmo raciocínio fundamenta o Decreto nº 3.179/1999 que especifica sanções aplicáveis às condutas lesivas ao meio ambiente, fixando o valor das multas administrativas e fornecendo elementos para uma avaliação, ou seja, para a valoração dos danos. Além disso, o valor pecuniário tem o condão de prever os custos de preservação e recuperação do meio ambiente pelo poder público ou particular, pois, como afirma Annelise Monteiro Steigleder a responsabilidade civil pelo dano ambiental é “objetiva agravada, com fundamento na teoria do risco integral, devendo o poluidor responder

---

<sup>328</sup> LEITE, José Rubens Morato. MELO, Melissa Ely. **Reparação do dano ambiental:** considerações teóricas e normativas acerca de suas novas perspectivas e evolução. Disponível em <[http://www.nima.puc-rio.br/aprodab/melissa\\_ely\\_mello\\_e\\_jose\\_rubens\\_morato\\_leite.pdf](http://www.nima.puc-rio.br/aprodab/melissa_ely_mello_e_jose_rubens_morato_leite.pdf)> Acesso em agosto de 2012.

por todos os riscos da atividade e todos os custos decorrentes da prevenção e reparação dos danos acaso provocados.<sup>329</sup>

A indenização é a forma mais comum de reparação de danos conforme se verifica na doutrina e jurisprudência e já faz parte do conhecimento geral do Direito Civil, no entanto, em matéria ambiental há a peculiaridade em relação à atribuição de valor considerando a natureza e o resultado do dano ambiental podendo atingir uma pessoa ou a coletividade.

Assim, o pagamento da indenização quando a vítima é uma pessoa (física ou jurídica) a ela caberá o valor, porém, quando é a coletividade não há como realizar o ressarcimento direto. Nesse caso, reverte-se a um “Fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à recomposição dos bens lesados”, conforme explica José Afonso da Silva.<sup>330</sup>

#### **2.2.4 A insuficiência da tradicional responsabilidade civil para análise das áreas contaminadas**

A contaminação das mais diversas formas é um dos problemas mais preocupantes em se tratando de dano ambiental deflagrando a responsabilização do poluidor em consideração aos graves impactos locais e transfronteiriços e os reflexos sobre todo o ecossistema e a biodiversidade provocando efeitos de momento, bem como em longo prazo conforme o tipo de resíduo contaminante.

Muitos efeitos de contaminação são detectados somente mediante acurada análise multidisciplinar e por meio de tecnologias especializadas, o que, muitas vezes, somente ocorre depois de ter causados sérios danos à saúde dos seres e qualidade do ambiente.

As indústrias são as principais responsáveis pela poluição de áreas, incluindo-se também a água, por depositarem resíduos líquidos ou não das mais diversas espécies, portanto, cabe aos poluidores a responsabilidade em arcar com os custos do dano por força do Princípio do Poluidor Pagador e da Teoria do Risco Integral. São fatores importantes no cálculo desses custos as ações preventivas,

---

<sup>329</sup> STEIGLEDER, Annelise Monteiro. Áreas contaminadas e a obrigação do poluidor de custear – um diagnóstico para dimensionar o dano ambiental. **Revista de Direito Ambiental**. Ano 7, n° 25, jan-março de 2002, p. 77.

<sup>330</sup> SILVA, José Afonso. **Direito Ambiental Constitucional**, p. 319.

despoluidoras, ou seja, reparadoras e de manutenção da qualidade da área afetada, além, daqueles destinados a custear os prejuízos causados às pessoas englobando-se os danos materiais e morais e das eventuais perícias necessárias para o estudo e diagnóstico da área contaminada.

É inegável, portanto, a responsabilidade civil pela contaminação por resíduos industriais ou não, de áreas expostas ao contato de substâncias nocivas.

Para compreender a dimensão da contaminação importante se faz uma breve exposição sobre a classificação dos resíduos sólidos industriais por serem os principais causadores de poluição do solo, da água e do ar.

A classificação dos resíduos sólidos industriais está exposta na NBR 10004, da ABNT<sup>331</sup>, de setembro de 1987 que os divide em: Classe I (Perigosos), Classe II (Não perigosos).

Os resíduos considerados de Classe I (Perigosos), conforme item 3.2 da referida norma, são assim classificados em razão de suas propriedades físicas, químicas ou infectocontagiosas podendo apresentar riscos à saúde pública, provocando mortalidade, incidência de doenças ou acentuando seus índices e riscos ao meio ambiente, quando o resíduo for gerenciado de forma inadequada. Além disso, possuem característica de inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade ou patogenicidade.

Os resíduos Classe II – Não perigosos são assim considerados quando não estão entre os classificados na Classe I (Perigosos). Em sua subdivisão são assim classificados: Classe II A – Não inertes, apresentando como características a biodegradabilidade, combustibilidade ou solubilidade em água e Classe II B – Inertes, assim considerados porque quando amostrados de uma forma representativa, conforme normas técnicas e submetidos a um contato dinâmico e estático com água destilada ou desionizada, à temperatura ambiente, não apresentaram nenhum de seus constituintes solubilizados a concentrações superiores aos padrões de potabilidade de água, excetuando-se aspecto, cor, turbidez, dureza e sabor.

O texto introdutório da referida norma esclarece que a classificação dos resíduos sólidos envolve “a identificação do processo ou atividade que lhes deu origem, de seus constituintes e características, e a comparação destes constituintes com listagens de resíduos e substâncias cujo impacto à saúde e ao meio ambiente é conhecido”.

---

<sup>331</sup> Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT. Norma Brasileira-NBR 10004:2004. Resíduos Sólidos - Classificação.

A legislação vem se aprimorando em relação à responsabilização dos poluidores como se pode observar desde a CRFB/88 (art. 225, § 3º), art.14, § 1º, da Lei 6938/81, o que inclui também a destinação correta dos resíduos, como se pode observar pela Lei nº 7.802/89 (Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins) e Lei nº 12.305/10 (Lei de Política Nacional de Resíduos Sólidos).

A responsabilização pelos danos decorrentes de contaminação é atribuída ao causador independentemente de dolo ou culpa com fundamento na responsabilidade objetiva ou do risco, distanciando a ideia da necessidade de elementos concorrentes como “a ação ou a omissão, o dano, o nexo de causalidade e a culpa, para estabelecer como seus pressupostos a ação ou a omissão, a relação de causalidade e o dano. Assim não há que se falar em comprovação de culpa”, conforme explica Patrícia Faga Iglecias Lemos.<sup>332</sup>

A mesma autora sustenta que a teoria da responsabilidade objetiva é uma evolução da teoria da responsabilidade civil e resulta do desenvolvimento industrial que trouxe também um aumento dos danos causados “expressando uma maior preocupação de não deixar a vítima sem reparação, nas hipóteses em que não era possível provar a culpa”, portanto, “o mero exercício de atividade perigosa, ainda que lícita, gera uma obrigação de indenizar, quando da ocorrência de dano”.<sup>333</sup>

Em breve síntese é possível perceber que o responsável por indústrias, empresas ou qualquer empreendimento, mesmo o particular que desenvolva atividade econômica ou não, mas, que resulte na contaminação de áreas que tenham sido expostas a resíduos sólidos, líquidos ou qualquer outro tipo de substância é responsável integralmente por todos os riscos sendo, assim, detentor do dever de preservar e manter o meio ambiente sadio e equilibrado.

O risco integral faz parte das atividades nocivas ao meio ambiente e o amparo legal e jurisprudencial já é assente nesse sentido, pois, a utilização de determinada área pode resultar em um prejuízo

---

<sup>332</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Direito Ambiental**: responsabilidade civil e proteção ao meio ambiente. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 124.

<sup>333</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Direito Ambiental**, p. 119 e 127.

global seja pela ação lícita ou ilícita o que demonstra a necessidade de uma “cobertura” maior de responsabilidade do causador da contaminação.

Se para a lei poluidor é a “pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”, conforme estabelece o art. 14 § 1º da Lei nº 6938/8, por conseguinte se conclui que poluidor não somente “quem suja ou inquina o meio com matéria ou energia; estende, porém, o conceito a quem (pessoa física ou jurídica) degrada ou altera desfavoravelmente a qualidade do ambiente”.<sup>334</sup> Édis Milaré explica que:

[...] se é certo que a poluição jamais chegará ao nível zero, também é certo que os custos sociais dela decorrentes devam ser suportados por aquele que, diretamente, lucra com a atividade e que está bem mais posicionado para controlá-la: o próprio empreendedor.<sup>335</sup>

Em se tratando de responsabilidade global pela contaminação de área o lucro a que se refere Édis Milaré, embora direcionado ao empreender como principal responsável deve ser estendida também ao particular, pois, a exploração de uma área pode configurar diversas formas de lucro que não somente o financeiro. Em uma visão mais ampla do problema qualquer benefício trazido ao explorador da área pode ser considerado lucro, pois, de uma forma ou de outra há um aproveitamento da natureza, por isso, a ele cabe o dever de cuidar evitando e reparando o meio ambiente vitimado pela sua conduta.

Essa é uma questão que merece ser explorada pela doutrina e pela jurisprudência tanto pela ótica do Direito Civil, berço das discussões reparatórias, mas, sobretudo pela ética ambiental que deve fornecer o aparato necessário à compreensão da conexão entre a qualidade ambiental e o direito fundamental à vida e à saúde, além do envolvimento com a dignidade do ser humano que tem o direito, mas, também o dever de preservar o lugar onde vive não somente para si, mas, para todas as espécies pela interação obrigatória – e nem sempre respeitada – entre o ser humano e a natureza.

A humanidade desenvolveu “dupla atitude de arrogância humana em face do mundo natural: ímpetos de cruel dominação e usufruto

---

<sup>334</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**: a gestão ambiental em foco. 6ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 964.

<sup>335</sup> Idem, p. 964.

pragmatista dos recursos”<sup>336</sup>, o que conclui que houve a imposição do interesse humano sobre qualquer direito de qualquer espécie, além da exacerbada exploração dos recursos naturais que levou ao esgotamento de muitos elementos do Planeta.

Considerar o antropocentrismo e os verdadeiros valores dos bens ambientais é pressuposto importante e necessário para repensar a questão ética em relação à vida, aos direitos fundamentais ao ambiente saudável e equilibrado e, sobretudo, de como se comportará o ser humano para evitar a dizimação de sua própria espécie.

### 2.3 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS DO CAPÍTULO

O capítulo tratou prioritariamente da responsividade ambiental na pós-modernidade abordando os aspectos do cumprimento da lei frente à ocorrência de danos ambientais decorrentes das alterações sociais, políticas e econômicas na transição para o atual século.

A escolha pela demarcação histórica da pós-modernidade se deu em face, do esgotamento dos modelos que marcaram a modernidade ocidental e que embora de difícil conceituação, demonstra o verdadeiro estado das coisas ante todo o processo de modificações principalmente em razão do paradoxo entre a ideia de desenvolvimento econômico baseado no excesso de consumo e a necessidade de preservação do ambiente para garantia da qualidade de vida das atuais e futuras gerações. Tendo, assim, como principal característica a miopia ambiental seguida da quebra do antropocentrismo, da globalização, da eliminação de fronteiras por meio da virtualização, da cibercultura, da velocidade de informação e do avanço da telecomunicação.

A pós-modernidade é marcada pelo cenário cibernético e informal que influenciou o estilo de vida das pessoas, a organização social e político, levando à irracionalidade humana sobre sua inter-relação com a natureza e o seu dever de cuidá-la.

Nesse contexto, surgiu a Sociedade de Risco, mas, também o embrião do Estado Socioambiental de Direito que lida com mecanismos eficazes de controle da ação humana sobre a natureza objetivando minimizar os impactos dela advindos.

A constitucionalização da questão ambiental aproximou o Poder Público da Sociedade em co-responsabilidade para a proteção ambiental. Nesse contexto, encontra-se uma extensão do dever do Poder Público,

---

<sup>336</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**: a gestão ambiental em foco. 6ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 132.



mas, em relação à responsividade, no sentido de dar uma resposta à coletividade sobre suas ações a respeito das questões ambientais ampliando, desta forma, o comprometimento do Estado e orientando para uma “nova administração pública” com forte inclinação a uma democracia mais participativa onde a hierarquia cede lugar à cooperação.

A responsividade ambiental representa a resposta do administrador público à Sociedade a partir do compromisso ético de seu agir em prol de um ambiente sadio e equilibrado.

Uma visão mais sistêmica dessa responsabilidade compartilhada de proteção e preservação ambiental estimula avanços legais, políticos e administrativos significativos abrindo caminhos para uma dinâmica diferenciada e criando mecanismos importantes para a gestão de riscos ambientais fundamentado em princípios e normas, bem como no desenvolvimento de políticas públicas e da cooperação entre os povos que se opera o resultado frente aos danos ambientais globais.

O Brasil é possuidor de uma legislação ambiental exemplar, mas, carece de políticas públicas que tornem exequíveis suas normas de uma forma integral. Por outro lado há um crescimento gradual da consciência em prol do ambiental sendo possível, por exemplo, constatar a existência de programas de gestão ambiental desenvolvidos em organizações públicas e privadas, seja por força de lei, incentivo tributário ou pelo simples fato de compreender a importância do tema e da responsabilidade da pessoa física ou jurídica em implantar projetos nesse sentido.

Antes mesmo da existência da CRFB/88 o Brasil já possuía leis esparsas sobre o ambiente, seja com referência direta ou indireta à proteção ambiental como o Código Civil de 1916, o Código Florestal de 1934, o Código das Águas, do mesmo ano, além de muitas outras. A década de 1980 foi marcada por uma legislação mais específica do ponto de vista da proteção e preservação ambiental sendo o especial destaque direcionado à própria Constituição Federal que dedicou um capítulo ao assunto.

Percebe-se que a tendência mundial é no sentido de ampliar cada vez mais a legislação ambiental, bem como desenvolver políticas cooperativas para uma proteção mais efetiva do ambiente buscando uma correção das assimetrias nacionais e internacionais, além da inserção do assunto nas agendas governamentais em busca do aprimoramento da sustentabilidade.

A CRFB/88 além de “constitucionalizar” a proteção ambiental também definiu as competências legislativas da União, Estados,

Municípios e Distrito Federal sobre matéria ambiental, não obstante algumas divergências sobre a temática. Busca, assim, realizar um equilíbrio por meio da atribuição da competência para estabelecer regras gerais à União e competência suplementar aos Estados e Municípios. As competências legislativas ambientais estão aparentemente muito definidas pela CRFB/88, sendo certo que tanto a União como os Estados-Membros e os Municípios possuem-na, em tese, ainda que de forma e grau diferente.

De qualquer modo há um equacionamento constitucional sobre a competência legislativa ambiental e que representa fator fundamental para que a proteção ambiental seja ampliada e efetivada a partir de uma ótica política e democrática cooperativa e participativa.

Tem-se, assim, o reconhecimento do meio ambiente como um valioso bem a ser constitucionalmente tutelado que influenciou os movimentos ambientalistas, o aparecimento do termo “desenvolvimento sustentável”, projetou a necessidade da preservação ambiental e estimulou a cooperação global para sua proteção, culminando com significativos encontros internacionais que deram origem a importantes documentos que fundamentam a legislação nacional e internacional, direcionando as ações protetivas ambientais em todos os lugares do Planeta, além do controle da utilização dos recursos naturais de uma forma mais racional e equilibrada. Esse reconhecimento também fez com que houvesse o aumento do interesse mundial pela proteção hídrica, dos biomas, dos ecossistemas, enfim, pelo combate à degradação.

Além do aspecto da constitucionalização da proteção ambiental o capítulo destaca a responsividade como importante mecanismo de resposta do Estado à Sociedade impondo uma relação ética e de alteridade para o verdadeiro exercício da cidadania no sentido de deflagrar a oportunidade de conhecer, participar, opinar sobre temas e assuntos que afetam o indivíduo como elemento de um corpo social.

Nesse contexto a informação tem especial função como instrumento, pois, o cidadão bem informado tem condições de conhecedor da situação em análise, podendo opinar e fazer melhor as suas escolhas.

O Estado responsivo passa, assim, a incentivar o interesse e a participação do cidadão que se sente parte integrante de todo o processo de governança.

A governança, por sua vez, é entendida como a capacidade de governo do Estado na prática de atos e tomada de decisões e pressupõe a interação entre o Estado e a Sociedade, facilitada pelos mais diversos

mecanismos de comunicação que transmitem informações úteis e que podem subsidiar a participação da coletividade parte nesse processo.

Considerando que a tese tem como foco o direito à informação sobre áreas contaminadas ou de qualquer modo prejudicadas sob o ponto de vista ambiental, a própria informação é pressuposto de uma governança comprometida com a responsividade e voltada à sustentabilidade, sendo fator importante na concretização de uma democracia ambiental participativa pautada em políticas públicas elaboradas a partir da discussão com a coletividade.

A informação reveste-se de direito e dever do cidadão e poder público frente à corresponsabilidade de proteger e preservar o meio ambiente reforçando o pensamento de que representam elementos essenciais para uma contribuição mais efetiva para debates e reflexões no processo de desenvolvimento sustentável rumo a uma governança ambiental mais conectada com a ideia da intensificação de medidas de controle e proteção ambiental.

A informação também representa um dos pilares da transparência dos atos de governo e se concretiza mediante a concorrência de dois fatores: garantia do acesso e condições ao acesso.

A conexão da “informação” ao tema, núcleo do presente estudo, que diz respeito às áreas contaminadas foi feita a partir da simbologia do solo para o ser humano desde o sentimento de pertença a algum lugar até o seu valor como bem e propriedade, historicamente, revelando, em tese, a sua capacidade de poderio econômico.

Essa dimensão simbólica de poder, paralelamente, fez com que o ser humano se afastasse dos cuidados necessários para preservação do Planeta. Dessa forma, o solo foi utilizado como um receptor ilimitado de substâncias nocivas comprometendo sua qualidade e sua capacidade de recomposição chegando à situação de contaminação muitas vezes irreversível causando relevantes danos ambientais.

Atualmente há uma série de normas que buscam evitar a poluição e/ou contaminação, bem como responsabilizam o poluidor pelos danos causados ao ambiente e a terceiros que tenham sido afetados em razão da contaminação. Por isso que a informação sobre as áreas contaminadas representa uma importante medida, importando em um direito e um dever, razão pela qual precisa ser ampla e clara sem que o informado necessite de conhecimentos específicos para compreender o seu conteúdo e significado.

No capítulo também é abordado o conceito operacional de área contaminada e as diversas fontes de contaminação, podendo-se afirmar que os problemas e consequentes riscos pela contaminação do solo

podem ser classificados em: a) problemas de segurança; b) problemas de saúde pública; c) problemas de desenvolvimento.

O acesso à informação figura como fator essencial para a defesa de direitos, como concretização da transparência governamental e para o direito de escolha exercendo também papel fundamental no exercício da cidadania e da democracia participativa.

Para a gestão dos riscos oriundos dos problemas ambientais cada vez mais graves e os danos futuros e reais é necessário o esforço de todos, ou seja, uma governança global na proteção do mínimo existencial ecológico para a sobrevivência dos seres na Terra.

O esforço conjunto de todos é a única forma de reverter parte da situação ambiental atual, minimizando os problemas já existentes e evitando outros futuros. Assim, a ideia de governança global considera as instituições governamentais, mas, inclui também instrumentos informais, de caráter não governamental, existindo, pois, a partir da consciência da necessidade de real cooperação e participação de todos no processo de cuidados e solução dos problemas ambientais, haja vista o caráter transversal do tema e pela possibilidade de efeitos transnacionais.

A palavra de ordem, nesse contexto, é “solidariedade” no processo de governança global em prol dos direitos intergeracionais frente aos danos ambientais gerados pela sociedade de risco.

Muitos danos ambientais surtem efeitos e causam prejuízos a um número indeterminado de pessoas e interferem diretamente na qualidade de vida e na saúde motivo pelo qual a Declaração originada na Conferência Rio/92 passou a nortear o ordenamento jurídico nacional e internacional fortalecendo a questão da responsabilidade intergeracional.

Verificou-se que não é recente a preocupação de cientistas e governos em relação às alterações climáticas e os danos ambientais advindos da intervenção humana e da ação ou omissão estatal. O dano ambiental causa degradação, diminui e extingue os recursos naturais resultando, em consequência, a responsabilidade patrimonial e extrapatrimonial de seu causador que deverá repará-lo.

No âmbito reparatório prioriza-se a restauração do estado original do bem ambiental lesado e a sua funcionalidade e detectada a sua impossibilidade, parte-se então para a ideia da compensação ecológica que pode ocorrer no mesmo local ou em local diverso da ocorrência do dano.

Existe, ainda, a possibilidade da reparação pecuniária (indenização) autônoma ou cumulativa com outras penalidades ou providências. A Lei 9.638/81 (Lei de Política Nacional do Meio

Ambiente) prevê a responsabilização, no âmbito civil, por danos causados ao meio ambiente, além da própria Constituição Federal, em seu art. 225, § 3º que estabelece que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

Apesar das dificuldades encontradas das mais diversas ordens como técnicas ou financeiras para efetivação da recuperação, compensação ou indenização, de um dano ambiental conclui-se que não há qualquer justificativa a ensejar sua irreparabilidade, sendo a conservação da natureza o principal objetivo.

Necessário se faz a avaliação da extensão do dano, o nexo de causalidade, os efeitos lesivos para determinar a responsabilidade civil, penal e/ou administrativa de seu causador.

Há instrumentos legais, jurisprudenciais e administrativos à disposição na busca da ampla reparação do dano ambiental e que aliados aos Princípios da Prevenção e do Poluidor-Pagador fundamenta a internalização dos prejuízos ambientais pela conexão entre a conduta (ativa ou omissiva) que o tenha causado devendo, assim, arcar com os custos preventivos ou corretivos, incluindo-se a cessação da atividade nociva.

Por fim, em se tratando de danos decorrentes de contaminação, as indústrias são as principais responsáveis pela poluição de áreas, água e ar, tanto pelo depósito como pela emissão de resíduos das mais diversas espécies, cabendo, portanto, aos poluidores a responsabilidade em arcar com os custos do dano por força do Princípio do Poluidor-Pagador e da Teoria do Risco Integral, demonstrando-se, dessa forma a insuficiência da tradicional responsabilidade civil para análise da responsabilidade pelas áreas contaminadas que deve ser abordada sob a égide das orientações e decisões jurídicas e administrativas, porém, se faz necessário também repensar a relação ética com a natureza pelo envolvimento direto que o meio ambiente tem com a vida, a saúde e o equilíbrio ecológico.



### 3 A ACCOUNTABILITY AMBIENTAL E VOCAÇÃO ESTATAL PARA A GOVERNANÇA À SUSTENTABILIDADE

O capítulo anterior tratou da responsividade ambiental, a partir da ótica estatal, dentro do perímetro histórico da pós-modernidade em razão da transição pela qual passou a humanidade no que diz respeito à gestão dos danos ambientais de forma a demonstrar que o dever de informação e de resposta sobre questões ambientais ultrapassam o cumprimento da lei adentrando a seara da ética e da necessária cooperação para o enfrentamento dos problemas ambientais.

A responsividade, em um Estado Socioambiental de Direito, significa a resposta estatal aos anseios dos cidadãos. É necessário assim mapear e identificar as vontades da coletividade, analisar as preferências e debater amplamente sobre o processo decisório, avaliando, por fim, a “semelhança entre o produto final do processo decisório e os interesses originais dos cidadãos”<sup>337</sup>.

O levantamento das necessidades ambientais pode ser feito, em uma primeira análise, por meio de simples constatações como as alterações climáticas, a diminuição ou extinção de recursos naturais, as queimadas, as enchentes, bem como por meio de instrumentos complexos e pela averiguação científica.

A crise ecológica constatada com o Relatório Brundtland, denominado Nosso Futuro Comum, e que serviu de base para a realização da Rio/92, importante Convenção das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, despertou a humanidade para problemas ambientais que demandava urgência em buscar soluções viáveis e adequadas seja por providências estatais ou privadas.

A conclusão do relatório foi no sentido de que se não houvesse uma radical alteração do comportamento humano e a reestruturação da sua relação com a natureza a extinção da vida humana seria o destino certo, já que a irracionalidade no trato com o ambiente acabou gerando sérios riscos como a diminuição da biodiversidade, o esgotamento dos recursos naturais, danos irreversíveis, dentre tantos outros efeitos catastróficos.

Ulrich Beck ao teorizar sobre a Sociedade de Risco discorreu sobre o exponencial aumento de perigos aos quais está exposta a humanidade, bem como a falibilidade no trato de suas soluções razão

---

<sup>337</sup> Estado, instituições e democracia. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Livro 9. Vol. 2. Brasília: IPEA, 2010, p. 96.

pela qual a indicação da precaução e da prevenção como a melhor de evitar novos riscos.

Os constantes alertas sobre a situação de riscos e perigos ambientais influenciaram as ciências, inclusive a ciência jurídica, que passou a ter uma função relevante em relação à produção legislativa de proteção ambiental. Da análise da questão ambiental sob a ótica da legislação ambiental e das normas técnicas se conclui que houve um grande avanço, todavia, em razão das limitações políticas, governamentais e institucionais sua eficácia não se mostra hábil e suficiente para garantia de uma satisfatória proteção ambiental.

À Administração Pública, nesse contexto, também coube a importante tarefa de desenvolver mecanismos de governança voltados à sustentabilidade.

Desenvolvimento sustentável não deixa de representar um progresso, todavia, a perspectiva pragmática é no sentido da verificação da expansão econômica sem o comprometimento dos ecossistemas, dos recursos naturais, enfim, de todo o arcabouço ecológico do qual os seres dependem para sobreviver e manter a qualidade de vida.

Mecanismos, princípios e critérios para um desenvolvimento sustentável são utilizados por organizações públicas, privadas, pelos governos e também pelos indivíduos como parâmetro de definição do planejamento, execução e governança. Nesse cenário que cada vez se exige mais em relação à boa governança e sustentabilidade é que a adoção de instrumentos que possam orientar e controlar as decisões, as responsabilidades e o cumprimento de objetivos, e é essencial como elemento de verificação de metas de proteção ambiental institucionais (públicas e privadas).

A tão almejada sustentabilidade, em realidade, precisa ser trabalhada a partir dos valores éticos aliados ao fortalecimento da solidariedade, da participação e da informação. A busca é por um nível melhor de sustentabilidade, porquanto, a sustentabilidade integral não se mostra viável ante o nível de desgaste do meio ambiente e pela existência de traços ainda muito assentes de crescimento econômico fundamentado no consumo e na exploração de recursos naturais. Assim, a sustentabilidade é um caminho, mas, não o destino.

A aspiração de todos é por uma melhor qualidade de vida hoje e no futuro e isso depende do equilíbrio social, econômico e ambiental, que determina o tripé do desenvolvimento sustentável derivando, pois, de boas práticas de governança tanto na esfera pública como privada. A governança, nesse sentido, tem na gestão participativa sua principal característica debruçando-se sobre as relações de interesses entre Estado



e Sociedade e a questão ambiental tem destaque especial considerando o momento mundial em torno do assunto, mas, também pela real necessidade de se buscar novos aparatos jurídicos, administrativos, políticos e sociais para uma proteção ambiental mais robusta.

No Brasil, a década de 1980 foi marcada, por profundas mudanças, reflexo do intenso processo de democratização. Nesse cenário, propício, foram travados significativos embates políticos, administrativos e sociais, desencadeando-se uma ampliação da participação da Sociedade nos processos decisórios de gestão e controle dos recursos públicos. Nessa mobilização iniciada pelos movimentos sociais e organizações da sociedade civil, inclui-se também a conquista por melhores condições de vida e a preservação ambiental.

Intensificou-se, nesse período, a abertura política e participativa rompendo com o regime centralizador que vigia até então, buscando-se, dessa forma, consolidar a democracia e os direitos fundamentais, dentre eles o direito à informação e à participação, sem descuidar de outros tantos que foram conquistados a partir da CRFB/88, bem como deveres a exemplo da solidariedade e a cooperação entre o poder público e a coletividade para a preservação ambiental.

Daniel Innerarty explica que a ideia de governança oferece uma nova orientação da administração pública cujas características podem ser sintetizadas da seguinte forma:

- 1) já não fazem sentido uma escala hierárquica clara e uma delimitação incontestável dos âmbitos de poder;
- 2) governar é uma combinação de procedimentos em que, além de decisões unilaterais, há confiança, cooperação e mercado;
- 3) os processos são mais importantes que as estruturas [...].<sup>338</sup>

O termo expressa a estrutura e a organização estatal para cuidar dos interesses da Sociedade como um todo. Conforme o pensamento de Janet e Robert Denhardt, governança “pode ser definida como a tradição, instituições e processos que determinam o exercício do poder na sociedade, incluindo, como são tomadas as decisões sobre questões de interesse público e como os cidadãos recebem a voz da decisão pública”<sup>339</sup>. Complementam ainda os autores que o termo revela “como a sociedade realmente faz escolhas, aloca recursos, e cria valores

<sup>338</sup> INNERARITY, Daniel. **O novo espaço público**, p. 241.

<sup>339</sup> DENHARDT, Janet V., DENHARDT, Robert B. **The New Public Service: serving, not steering**. New York: 2003, p. 86. Tradução livre pela pesquisadora.

compartilhados, que aborda a tomada de decisão da sociedade e a criação de significado na esfera pública<sup>340</sup>.

Já a governança para sustentabilidade, no dizer de João Salvador Furtado:

[...] constitui sistema flexível e continuamente adaptável de alocação de decisões, controle, informação e distribuição de recursos e recompensas, envolvendo todos os tipos de atores, nos níveis local e global, para uso de elementos normativos no contexto do Desenvolvimento Sustentável<sup>341</sup>.

Nesse ponto há uma preocupação com a prevenção e com a própria gestão de riscos globais os quais são detectados por organizações nacionais e internacionais que atuam no âmbito da defesa ecológica e do meio ambiente. Há um crescimento no trato das questões ambientais, rumo a uma política horizontalizada integrando as políticas ambientais, econômicas, sociais, no entanto, ainda são poucos os elementos que demonstram a incorporação da dimensão participativa entre o governo e a coletividade tanto para o empoderamento social no controle dos problemas ambientais, como na formulação e qualificação de políticas públicas ambientais.

No Brasil, mesmo depois de mais de 20 anos da promulgação da Constituição Federal que marcou o processo de redemocratização do país, é possível afirmar que ainda resta dois grandes desafios para sua efetivação: a) dificuldade da articulação da coletividade para efetivar a participação, o controle social e a comunicação (informação); b) necessidade da descentralização do processo decisório.

O enfrentamento desses desafios “requer o fortalecimento e a expansão das relações entre Estado e sociedade civil”<sup>342</sup>.

Vencidos, com o tempo e muito esforço, esses dois obstáculos à concretização de uma democracia à altura de um Estado Socioambiental de Direito, a garantia do direito das futuras gerações a um ambiente

<sup>340</sup> DENHARDT, Janet V., DENHARDT, Robert B. **The New Public Service**, p. 86. Tradução livre pela pesquisadora.

<sup>341</sup> FURTADO, João Salvador. Indicadores de sustentabilidade e governança. **Revista Intertox de toxicologia, risco ambiental e sociedade - REVINTER**. Vol. 2, nº 01, fev, 2009, p. 131. Disponível em <<http://revinter.intertox.com.br/phocadownload/Revinter/v2n1/rev-v02-n01-09.pdf>>. Acesso em setembro de 2012.

<sup>342</sup> GOULART, Mauro Sérgio Boppré. **Participação e accountability no controle social do orçamento público: o caso do Conselho de Desenvolvimento Regional de Itajaí**. 2011. 226 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, 2012.

propício a bom desenvolvimento da qualidade de vida será real e deixará de fazer parte apenas da letra da lei.

Nesse contexto, os indicadores reais de participação e cooperação são fundamentais para a concretização do conteúdo das declarações internacionais, com destaque para a Agenda 21, pela consistência desse documento e pela repercussão que teve de forma global.

Sem desprezar outros documentos gerados a partir dos grandes encontros mundiais, é seguro afirmar que a Agenda 21 e a Declaração Rio/92, conseguiram formalizar compromissos e influenciar as primeiras diretrizes de desenvolvimento sustentável conforme proposto no Relatório Brundtland.

O alerta a ser feito é que as agendas governamentais não tratem a questão da proteção ambiental meramente como um tema midiático que deve ser tocado sob pena de severas críticas nos âmbitos nacional e internacional.

Esvaziar o discurso e ampliar a prática é a providência a ser tomada, pois, embora haja nos documentos internacionais, mais, uma vez cita-se a Agenda 21 como referência, a exigência de indicativos éticos, participativos e cooperativos, no campo pragmático não parece se mostrar em sintonia com as condições ainda presentes em muitas culturas. Isso significa que a ética ambiental deve ser orientada pelo esforço comum, cooperativo e participativo na construção de processos e indicadores de efetiva proteção, preservação e restauração ambiental em harmonia com a realidade de cada local.

Por isso as estratégias de governança ambiental, mais do que fornecerem meios para um desenvolvimento sustentável devem ser revestidas de propostas éticas valorizando-se a contribuição local, a igualdade de participação e o acesso à informação e aqui especificamente sobre a incidência de problemas ambientais como a contaminação de áreas e danos ambientais das mais diversas ordens.

A *accountability* ambiental é o pano de fundo de todo o processo de governança voltada à sustentabilidade, bem como para a investigação da proposta do estudo do presente capítulo. Sem deixar de considerar a complexidade que envolve o tema, como alertam Janet e Robert Denhardt<sup>343</sup>, pois, tudo o que diz respeito às questões de responsabilidade e de responsividade da administração pública passam longe da simplicidade.

Os desafios de uma *accountability* ambiental são relevantes em razão do necessário desempenho satisfatório em relação à capacidade de

---

<sup>343</sup> DENHARDT, Janet V., DENHARDT, Robert B. **The New Public Service**, 2003.

resposta (responsividade), mas, sobretudo pela viabilidade da responsabilização dos causadores de danos ambientais como se verá mais adiante. Portanto, enquanto a responsividade é o dever de resposta do Estado para com a Sociedade, a *accountability* é a forma como essa resposta deve ser dada.

O Estado pode valer-se de diversos instrumentos para o exercício de seu dever de resposta sobre as questões protetivas ambientais e a prestação de contas de suas ações, a exteriorização das providências, estatais representam a *accountability* ambiental.

### 3.1 BREVE ABORDAGEM CONCEITUAL E HISTÓRICA DA PROPRIEDADE

A relação do ser humano com a propriedade tem raízes no sentimento de pertença, na necessidade de permanência em lugar seguro e na utilidade fértil em razão da produção de alimento e subsistência o que a posicionou, inicialmente, como um Direito Natural, inviolável e absoluto, com posterior regulamentação objetivando manter a convivência pacífica em sociedade.

Sem qualquer pretensão de digressão histórica mais profunda a abordagem do desenvolvimento conceitual e funcional da propriedade tem como objetivo traçar um raciocínio linear sobre o tema para compreender sua evolução e os elementos que foram agregados, principalmente, os relacionados com as questões ambientais como a própria função social e ambiental ausentes em boa parte da trajetória desse instituto.

Conforme explica José Isaac Pilati, a propriedade:

[...] é a instituição central da civilização, não só por constituir o conjunto básico de valores [...] com que se orientam e pautam pessoas e coisas, mas, também por determinar e materializar a estrutura com que historicamente se regem e reproduzem as relações de Estado e de indivíduos e de Sociedades<sup>344</sup>

A propriedade como instituição jurídica é tutelada pelo Direito e pode ser “sinteticamente traduzida como poder garantido pelo direito de

<sup>344</sup> PILATI, José Isaac. **Propriedade e Função Social na Pós-modernidade**, p. 15.

um sujeito sobre determinado objeto”<sup>345</sup>. Complementando o sentido, Cristiane Derani explica que direito é a proteção da propriedade, ou seja, direito de propriedade diz respeito à “proteção de um sujeito sobre um objeto”<sup>346</sup>.

Tratar do caráter funcional da propriedade implica em verificar a que fins se destina, determinando, no caso específico do presente estudo, a sua função ambiental ou seja a relação daquele que detém o direito sobre a propriedade e a propriedade como objeto considerando os efeitos de seu uso e gozo para a coletividade, sem deixar de abordar sua função social em razão da dimensão constitucional adquirida.

A questão da propriedade está vinculada à trajetória humana desde sua organização rudimentar até o modelo de sociedade que se conhece na atualidade. A propriedade, ao lado de outros institutos como a liberdade, a segurança e a vida, esteve no centro dos interesses sociais em todas as civilizações, não importando o conceito, a forma ou sua simbologia.

A perspectiva histórica, nesse contexto, não alcança, na totalidade, o Direito Romano, berço do aparato legal brasileiro, porque os juriconsultos clássicos não possuíam um conceito de propriedade, como se compreende na atualidade, porquanto, o modelo estrutural de sociedade era outro, conforme explica José Isaac Pilati, “considerar a experiência romana de propriedade quirítária como lugar de origem da propriedade domínio da Revolução Francesa é apenas uma falácia de caráter ideológico, em que se acreditou por necessidade e conveniência”<sup>347</sup>.

Jefferson Carús Guedes expõe:

Em que pese a extrema dificuldade de cotejar o conceito atual de propriedade com aquele antigo, presente em textos intermediários romanos, importa esclarecer que, em maior grau, a denominação proprietas dos romanos identifica-se com a possibilidade de utilização de fundus do Estado, muito menos que com os poderes plenos

---

<sup>345</sup> DERANI, Cristiane. *Função Ambiental da Propriedade*. Instituto Brasileiro de Advocacia Pública – IBAP. **Revista de Direitos Difusos**. Vol. 3. Outubro/2000, p. 265.

<sup>346</sup> DERANI, Cristiane. **Função Ambiental da Propriedade**, p. 265.

<sup>347</sup> PILATI, José Isaac. **Propriedade e Função Social na Pós-modernidade**, p. 42.

do titular sobre o bem, distanciando-se do conceito atual de propriedade.<sup>348</sup>

A propriedade, sob o ponto de vista primitivo, tinha como característica a organização coletiva, presente em várias civilizações e em decorrências das transformações sociais e econômicas pelas quais passou a humanidade, integrou o sistema privado.

Fustel de Coulanges destaca que “há três coisas que, desde os tempos antigos, se encontram fundadas e estabelecidas solidamente nas sociedades grega e romana: a religião doméstica, a família e o direito de propriedade [...]”<sup>349</sup>.

A propriedade, hoje, tem uma dimensão de conectividade com o interesse coletivo sem que isso represente um fator limitador ao direito do proprietário, mas, sim uma nova roupagem adquirida em razão dos problemas ambientais enfrentados na atualidade, pois, conforme diz José Isaac Pilati “a crise de hoje, sobretudo a ecológica, é reflexo de um novo momento da propriedade em sentido amplo: as velhas formas, jurídica e política, já não correspondem à substância.”<sup>350</sup> Assim, chegue-se aos contornos socioambientais que a caracteriza na atualidade frente ao direito fundamental a um ambiente saudável e equilibrado.

O autor alerta para uma situação muito comum quando da análise de situações vivenciadas na atualidade com fundamento em teorias e modelos passados que não mais se adaptam à realidade da pós-modernidade, seja em relação à ordem jurídica seja em relação à administração dos problemas sociais.

A propriedade não escapa dessa sina, porém, engana-se quem assim o fizer, sobretudo com institutos de natureza semelhante à propriedade que acompanha a história da humanidade, pois, a uma “nova propriedade surge no bojo de um processo mais amplo, de restauração política e jurídica do Coletivo, da participação e da democratização”<sup>351</sup>.

Partindo do ideário da Revolução Francesa verifica-se que esta teve como uma de suas finalidades dizimar o regime domínial da propriedade que predominou no período feudal tanto que a Declaração

---

<sup>348</sup> GUEDES, Jefferson Carús. Função social das “propriedades”: da funcionalidade primitiva ao conceito atual de função social. **Revista de Direito Social**. Ano 4 – Jul/Set. 2004. nº 15.p. 98.

<sup>349</sup> COULANGES, Fustel de. **A Cidade Antiga**. Tradução Fernando de Aguiar. São Paulo: Martins Fontes, 2004, p. 58.

<sup>350</sup> PILATI, José Isaac. **Propriedade e Função Social na Pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011, p. 16.

<sup>351</sup> Idem, p.41.

de Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789, tratou vinculou a supressão do direito de propriedade do cidadão à utilidade pública, assim dispondo: Artigo 17º - Como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir evidentemente e sob condição de justa e prévia indenização.

Explica Rogério Portanova que:

[...], no curso da Revolução Francesa, a propriedade era vista como um direito individual, fruto do trabalho e não como um direito natural ou divino, desta forma era ela também objeto de apropriação pessoal e poderia ser dado a ela um valor computado em pecúnia<sup>352</sup>.

Em seguida o instituto foi contemplado no Código Civil Francês de 1804 (Código Napoleônico) em seu art. 544: “A propriedade é o direito de gozar e dispor das coisas da maneira a mais absoluta, contanto que não se realize um uso proibido pelas leis ou pelos regulamentos”.

No período em que imperou a burguesia a propriedade desvinculou-se do cunho religioso que carregava desde antes mesmo da Idade Média para assumir uma dimensão econômica, corroborado com o sentido que lhe deu o Código Napoleônico em razão da possibilidade da troca como uma de suas características.

Com a concepção de divino na antiguidade, tem seu fundamento reconhecido legalmente pelo Estado (visão positivista) na Modernidade sendo, posteriormente, elevada à categoria de direito fundamental (visão liberal).

A propriedade moderna – codificada, potestativa e capitalista – juntamente com o individualismo, o legalismo e o voluntarismo estatal só se afirmam com os pressupostos que o século XVIII consagraria: encarnação do Estado como pessoa jurídica de direito público, separada da comunidade de pessoas; democracia representativa como forma de governo, autonomia jurídica dos bens como base da ordem jurídica; e a figura do sujeito de direito como sustentáculo do individualismo jurídico. O privado é do sujeito particular e o público, do Estado. A Pós-Modernidade cria novas propriedades e resgata exercício e tutela do coletivo, na linha romana<sup>353</sup>.

---

<sup>352</sup> PORTANOVA, Rogério. Propriedade e Meio Ambiente. In WACHOWICZ, Marcos; MATIAS, João Luis Nogueira. **Estudos de Direito de Propriedade e Meio Ambiente**. CD-ROM. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 215.

<sup>353</sup> PILATI, José Isaac. **Propriedade e Função Social na Pós-modernidade**, p.45.

Portanto, no decorrer do século XVIII a propriedade perde o cunho de subsistência individual e familiar transformando-se em garantia fundamental da liberdade do cidadão em contraposição às imposições do Estado.

Passadas algumas décadas as transformações advindas da Revolução Industrial, que provocou o infortúnio do desequilíbrio da classe operária em detrimento do crescimento econômico, além, das fortes manifestações por melhores condições de vida e de trabalho, principalmente pós Primeira Guerra Mundial, fizeram com que o instituto “propriedade” trilha-se em direção oposta. Isso porque o direito à propriedade como parte do constitucionalismo liberal alçou a posição de direito fundamental da pessoa humana em razão do sentido que tem como atributo em relação aos bens e patrimônio importantes para a subsistência e manutenção material dessa dignidade, devendo, portanto, ser protegida para os atuais e futuros proprietários.

Vale lembrar também que a “degradação ambiental está vinculada ao uso absoluto, desenfreado e abusivo do direito de propriedade, cuja máxima se deu no Estado liberal”<sup>354</sup>

O resgate histórico mostra que a ideia de propriedade como direito não a isenta de constituir de igual forma um dever fundamental sob o ponto de vista de sua função social e de direitos da coletividade. A inclusão da variável ambiental, nesse contexto, decorre da sujeição do direito à propriedade aos princípios do Direito Ambiental, a exemplo dos Princípios: da precaução, prevenção, irretroatividade da lei ambiental, poluidor-pagador, reparação, responsabilização, ponderação ecológica e outros. Fernanda de Salles Cavedon explica que:

A propriedade privada absoluta e ilimitada torna-se incompatível com a nova configuração dos direitos, que passam a tutelar Interesses Públicos, dentre os quais a preservação ambiental. Assim, o Direito de Propriedade adquire nova configuração, e passa a estar vinculado ao cumprimento de uma Função Social e Ambiental. É limitado no interesse da coletividade e a fim de adequar-se às novas demandas de ordem ambiental<sup>355</sup>

O uso e gozo da propriedade estão vinculados ao bem estar da Sociedade, porquanto, sua má utilização pode refletir na vida e na saúde

---

<sup>354</sup> BELCHIOR, Germana Parente Neiva. A função ambiental da propriedade como instrumento de efetivação do Estado de Direito Ambiental. In WACHOWICZ, Marcos; MATIAS, João Luis Nogueira. **Estudos de Direito de Propriedade e Meio Ambiente**. CD-ROM. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 327.

<sup>355</sup> CAVEDON, Fernanda de Salles. **Função social e ambiental da propriedade**. Florianópolis: Visualbooks, 2003, p. 61.



da coletividade, “em suma é necessário que o uso da liberdade e da propriedade estejam entrosados com a unidade coletiva, de tal modo que não impliquem uma barreira capaz de obstar a realização dos objetivos públicos”<sup>356</sup>. Em complemento a esse pensamento encontra-se o entendimento de Cristiane Derani Explica:

O que o direito impõe (e não apenas garante) é o preenchimento da relação de propriedade, de forma que a disposição individualizada da vontade para vantagem própria traga também vantagens sociais e, por conseguinte, uma melhoria da vida social. Esse tratamento da relação da propriedade marca a diferença entre Estado liberal e Estado social. Enquanto o primeiro garante a propriedade privada contra terceiros, o segundo preocupa-se com a melhora da vida sócia a partir dessa apropriação privada de bens<sup>357</sup>.

Desta forma, é inconcebível a ideia de propriedade privada absoluta e ilimitada ante os interesses que vão além do particular já que alcançam também o social e o ambiental. Imprescindíveis, pois, as limitações ou restrições que possibilitem a conciliação entre o privado e o coletivo, entre a ordem econômica, as garantias individuais do proprietário, a função social e o interesse intergeracional, porque é essa a propriedade atual tutelada constitucionalmente.

### 3.2 ASPECTOS CONSTITUCIONAIS RELEVANTES PARA A COMPREENSÃO DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE

A propriedade historicamente teve sua interpretação conforme as características de cada civilização, considerando as diferenças culturais, teológicas, sociais e políticas de cada época.

O termo “propriedade” tem dual interpretação porquanto “ora é empregada para se designar uma relação, ora é empregada para determinar o objetivo da relação, no sentido de apresentar a vinculação

---

<sup>356</sup> OLIVEIRA, Helli Alves. Intervenção estatal na propriedade privada motivada pela defesa do meio ambiente. **Revista Forense**, vol. 317, p. 135.

<sup>357</sup> DERANI, Cristiane. A propriedade na Constituição de 1988 e o conteúdo da “função social”. **Revista de Direito Ambiental**. Ano 7. Vol 27. Jul/Set. 2002, p. 58.

daquele objeto a um determinado sujeito de direito”, conforme explica Cristiane Derani<sup>358</sup>.

Seja com base na concepção do termo como sinônimo de “bem” ou de relação de poder sua proteção é juridicamente contemplada pelo valor desse instituto para o indivíduo, sua relação com o Estado e com a coletividade.

A propriedade no contexto da pós-modernidade<sup>359</sup> está relativizada pelo aspecto da função socioambiental que lhe foi conferido na CRFB/88, bem como no Código Civil de 2002.

Esse paradigma social da propriedade é fruto do rompimento com o absolutismo do caráter privado tradicional, que delineou o Estado Liberal, com seu ideário desenvolvimentista e individualista, onde a propriedade tinha conotação de direito subjetivo e absoluto que se fundamenta no exercício e na liberdade quase que ilimitada do proprietário sobre seus bens que sofria restrições somente diante de raras situações previstas em lei.

A interpretação sobre propriedade sob o manto do individualismo foi modificada por força da necessidade de se atribuir a ela um aspecto social destacando pensadores como Tomas de Aquino<sup>360</sup>, Karl Marx<sup>361</sup>, León Duguit<sup>362</sup> e August Comte<sup>363</sup>.

A partir do século XIX, a definição de propriedade passou significativas alterações agregando-se à sua estrutura o caráter de função social de forma que sua utilização não estava adstrita somente à satisfação pessoal do proprietário, mas, também voltada ao bem estar coletivo.

Em termos de preocupação com o aspecto social da propriedade é possível afirmar que a propriedade primitiva coletiva é, de forma rudimentar e sem comparativos conceituais com o que se conhece na

<sup>358</sup> DERANI, Cristiane. A propriedade na Constituição de 1988 e o conteúdo da “função social”, *Revista de Direito Ambiental*. Ano 7. Vol 27. Jul/Set. 2002, p. 58.

<sup>359</sup> Sobre o assunto ver: PILATI, José Isaac. **Propriedade e Função Social na Pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.

<sup>360</sup> AQUINO, Tomás de. COSTA, Rovílio; DE BONI, Luís Alberto (Org.). **Suma teológica**: volume III : 1ª parte da 2ª parte : questões 1-70. 2. ed. Porto Alegre: Sulina, 1980. xiii, p. 1025-1558.

<sup>361</sup> MARX, Karl. *Manuscritos Econômicos e filosóficos*. Tradução Jesus Ranieri. São Paulo: Boitempo, 2004.

<sup>362</sup>

<sup>363</sup> COMTE, August. *Curso de filosofia positiva ; Discurso sobre o espírito positivo ; Discurso preliminar sobre o conjunto do positivismo ; Catecismo positivista. OS PENSADORES*. seleção de textos de José Arthur Giannotti ; traduções de José Arthur Giannotti e Miguel Lemos. — São Paulo : Abril Cultural, 1978.

atualidade, o mais remoto antecedente de sua utilização social, conforme comenta Jefferson Carús Guedes<sup>364</sup>.

À luz do positivismo, foi August Comte que delineou a fundamentação teórica da questão da função social em oposição ao pensamento da teoria clássica que interpretava a propriedade como um direito individual e natural. Jean Philippe Levy observa que a função social da propriedade já vinha sendo analisada por Léon Duguit, por volta de 1905, fundamentada no pensamento de August Comte que afirmou: “A propriedade deve atender a uma indispensável função social destinada a formar e administrar os capitais, pelos quais cada geração prepara os trabalhos da seguinte”<sup>365</sup>. Assim, a expressão “função social” utilizada pelo autor durante a exposição de sua teoria positivista (1851), consagrou a necessidade de regular a natureza social da propriedade, pois, “procura justificar uma conciliação entre o interesse individual – protagonista da ordem jurídica liberal – com o interesse social”<sup>366</sup>.

Durante o Estado Liberal, com seu ideário desenvolvimentista e individualista, a propriedade tinha conotação de direito subjetivo e absoluto, com liberdade quase que ilimitada do proprietário sobre seus bens que sofria restrições somente diante de raras situações previstas em lei.

O Estado Social inaugurou uma nova etapa interpretativa sobre a relação entre o indivíduo e a propriedade porque o contexto exigia já que o “interesse social passou a contar com novos meios de subsistência [...] tais como direito a emprego, previdência, habitação, saúde, educação, transporte e lazer”<sup>367</sup>. O que marca uma intensificação da intervenção estatal na Sociedade com destaque para a atividade econômica “incrementando a apropriação privada dos recursos naturais (petróleo, jazidas minerais), e do patrimônio social e cultural [...]”, como assevera José Isaac Pilati<sup>368</sup>. Na lição de Gustavo Tepedino encontra-se a afirmação de que:

[...] a propriedade, portanto, não seria mais aquela atribuição de poder tendencialmente plena, cujos confins são definidos externamente, ou, de qualquer modo, em caráter predominantemente negativo, de tal modo que, até certa demarcação, o

<sup>364</sup> GUEDES, Jefferson Carús. **Função social das “propriedades”**, p. 102.

<sup>365</sup> COMTE, Augusto, apud LÉVY, Jean-Philippe. **História da propriedade**. Tradução de Fernando Trigueiro. Lisboa: Estampa, 1973, p. 126.

<sup>366</sup> PILATI, José Isaac. **Propriedade e Função Social na Pós-modernidade**, p.68-69.

<sup>367</sup> Idem, p. 69

<sup>368</sup> Idem, p. 69

proprietário teria espaço livre para suas atividades e para a emanção de sua senhoria sobre o bem. A determinação do conteúdo da propriedade, ao contrário, dependerá de centros de interesses extraproprietários, os quais vão ser regulados no âmbito da relação jurídica de propriedade.<sup>369</sup>

Vê-se, portanto, que essa concepção aparentemente contemporânea já fez parte de organizações civilizatórias retomada agora à luz da pós-modernidade com uma concepção de “conteúdo social da relação de propriedade”, conforme esclarece Cristiane Derani. A lógica do atendimento da satisfação social está relacionada à forma como se utiliza a propriedade e os meios empregados na ação de apropriação impedindo que o mau uso cause prejuízos à Sociedade. Dessa forma a propriedade deve representar uma satisfação individual sem, no entanto, colidir com os interesses sociais, cabendo do Direito mediar essa relação.

A conformação do exercício do poder privado ao atendimento de finalidades sociais dá novos contornos à propriedade, configurando uma nova relação jurídica. Ao direito não basta garantir a relação legalmente constituída. Ele passa a interferir no conteúdo mesmo desta relação, dispondo sobre meios empregados e finalidades a serem atingidas.<sup>370</sup>

A função social atribuída à utilização da propriedade tem índole impositiva pela importância que tem a observação do bem estar coletivo adequando o uso e gozo aos preceitos legais que objetivam evitar qualquer risco ou prejuízo à Sociedade.

Importante esclarecer que as imposições legais quanto à obrigação de fazer cumprir a função social da propriedade não têm o condão de limitar a fruição do bem apropriado, do ponto de vista da propriedade privada e nem se aplica a toda relação de propriedade, conforme diz Cristiane Derani que também esclarece: “a relação de propriedade capaz de atender ao preceito jurídico “função social da propriedade” é aquela em que o objeto apropriado é apto a satisfazer a coletividade”<sup>371</sup>. Sobre o tema assim se manifesta Antônio Herman Benjamin:

[...] a estrutura do direito de propriedade divide-se por entre a declaração de sua existência – com o

<sup>369</sup> TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p.317.

<sup>370</sup> DERANI, Cristiane. **Função Ambiental da Propriedade**, p. 266.

<sup>371</sup> Idem, p. 268.

consequente reconhecimento estatal – e a submissão à ideia de função social, que lhe impõe restrições, justificadas sempre, por interesses superiores e delineados, em seus contornos, por legislação própria<sup>372</sup>.

Assim, a propriedade tutelada juridicamente para ser um “poder garantido pelo direito de um sujeito sobre um determinado objeto”, a sua proteção pelo direito, enquanto “relação individual entre sujeito e objeto justifica-se pelo seu efeito na sociedade”, conforme expõe Cristiane Derani, que ilustra seu posicionamento com citação de León Duguit quando afirma: “se a ligação de uma coisa à utilidade individual é protegida, é antes de tudo por causa da utilidade social que resulta desta relação”<sup>373</sup>.

A evolução histórica e conceitual da propriedade e a importância de observar a sua função social deflagraram a produção legislativa tanto no âmbito constitucional como infraconstitucional.

Isso pode ser observado em constituições como a Constituição do México de 1917<sup>374</sup>, que previa em seu art. 27 que “A Nação terá, a todo tempo, o direito de impor à propriedade privada as limitações de acordo com o interesse público [...]”. Seguindo o mesmo raciocínio também a Constituição da Alemanha<sup>375</sup> de 1919 (Weimar) dispõe em seu art. 153: “[...] Propriedade obriga. Seu uso deve ser ao mesmo tempo de serviço para o bem”.

A legislação brasileira, no decorrer de sua construção sistêmica, contemplou a propriedade sob diferentes aspectos, incluindo a projeção constitucional onde lhe foi atribuída a função social.

O próprio instituto da propriedade, no sistema normativo brasileiro, sofreu alterações adequando-o as tendências mundiais e ideologia de cada época, ou seja, deixou de ter a característica absolutista agregando valores do constitucionalismo social que predominou no século XX, sendo, então, dotado de elementos limitadores em detrimento do bem-estar social. O constitucionalismo social, fundamento da Constituição de Weimar de 1919, como ideologia

<sup>372</sup> BENJAMIN, Antônio Herman. Direito de Propriedade e Meio Ambiente. In: **Anais da XVI Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil**: direito advocacia e mudança. Fortaleza, 1989. Brasília: OAB, Conselho Federal, 1996. p. 227.

<sup>373</sup> DERANI, Cristiane. A propriedade na Constituição de 1988 e o conteúdo da “função social”. **Revista de Direito Ambiental**. Ano 7. Vol 27. Jul/Set. 2002, p. 58.

<sup>374</sup> MÉXICO. Constituição. Disponível em <[http://www.oas.org/juridico/mla/en/mex/en\\_mex-int-text-const.pdf](http://www.oas.org/juridico/mla/en/mex/en_mex-int-text-const.pdf)>. Acesso em setembro de 2012. Tradução livre pela autora.

<sup>375</sup> ALEMANHA. Constituição. Disponível em <[http://www.zum.de/psn/weimar/weimar\\_vve.php](http://www.zum.de/psn/weimar/weimar_vve.php)>. Acesso em setembro de 2012. Tradução livre pela autora.

estatal está ligado à garantia do bem estar social alcançado por intermédio de ações e políticas sociais promovidas pelo Estado.

A Constituição de 1824<sup>376</sup> (Imperial) não fez alusão à função social da propriedade garantindo, em seu art. 179, XXII:

É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indenmisado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnização<sup>377</sup>.

É preciso lembrar que a Constituição Imperial sofreu influência do liberalismo que “tem como ponto central colocar o homem, individualmente considerado, como alicerce de todo o sistema social”<sup>378</sup>.

A Carta de 1891<sup>379</sup> manteve a linha ideológica da anterior em relação à propriedade, deslocando o tema para o art. 72, §17: “O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indenização prévia”<sup>380</sup>.

A função social da propriedade tem sua previsão inicial na Constituição de 1937<sup>381</sup> que dispunha em seu art. 113, item 17: “É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar”.

Seguindo o mesmo caminho está a Constituição de 1946<sup>382</sup>, que também contemplava o instituto em seu art. 147, porém, sob o comando

---

<sup>376</sup> BRASIL. Constituição de 1824. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm)>. Acesso em setembro de 2012.

<sup>377</sup> Ortografia de acordo com o texto da Constituição de 1824 disponibilizado no site do Planalto. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm)>. Acesso em setembro de 2012

<sup>378</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional. 16º ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 50.

<sup>379</sup> BRASIL. Constituição de 1891. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm)>. Acesso em setembro de 2012

<sup>380</sup> Ortografia de acordo com o texto da Constituição de 1891 disponibilizado no site do Planalto. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm)>. Acesso em setembro de 2012.

<sup>381</sup> BRASIL. Constituição de 1934. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm)>. Acesso em setembro de 2012.

<sup>382</sup> BRASIL. Constituição de 1946. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em setembro de 2012

da expressão “bem estar social”: “Art. 147 - O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social”.

Observa-se que a Constituição de 1946 não alterou de forma significativa o que dispunha suas antecessoras (1934 e 1937), mas, atribuiu um caráter social ao tema.

A inovação trazida pela Carta de 1946, embora somente regulamentado em 1962, por intermédio da Lei nº. 4132 de 10 de setembro de 1962<sup>383</sup> foi a viabilidade da desapropriação com base no interesse social, conforme art. 1º:

A desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem estar social, na forma do art. 147 da Constituição Federal. [...] Art. 2º Considera-se de interesse social: VII - a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais

Pouco tempo depois com a com a Emenda Constitucional nº 10, de 1964, que proporcionou a garantia da autonomia legislativa do Direito Agrário, entrou em vigor o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64<sup>384</sup>), que condicionou a função social à oportunidade de acesso à propriedade da terra (art. 2º): “É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei”.

A mesma legislação também atribuiu à função social e o bem estar coletivo à propriedade privada em seu art. 12: “À propriedade privada da terra cabe intrinsecamente uma função social e seu uso é condicionado ao bem-estar coletivo previsto na Constituição Federal e caracterizado nesta Lei”, além de prever a extinção das formas de ocupação ante a inobservância da função social: “Art. 13. O Poder Público promoverá a gradativa extinção das formas de ocupação e de exploração da terra que contrariem sua função social” e a desapropriação pelo mesmo motivo: “Art. 18. À desapropriação por interesse social tem por fim: a) condicionar o uso da terra à sua função social”. O art. 47 do Estatuto da Terra objetivando motivar a política de desenvolvimento rural também dispôs sobre o incentivo tributário para

---

<sup>383</sup> BRASIL. Lei nº. 4132 de 10 de setembro de 1962. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4132.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4132.htm)>. Acesso em setembro de 2012.

<sup>384</sup> BRASIL. Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm)>. Acesso em setembro de 2012.

os proprietários que observassem a função social e econômica da terra: “Art. 47 [...] o Poder Público se utilizará da tributação progressiva da terra [...] objetivando: I - desestimular os que exercem o direito de propriedade sem observância da função social e econômica da terra”.

A função social da propriedade na Constituição de 1967<sup>385</sup> integra os princípios ordem econômica, passando, então a fazer parte do Título III - Da Ordem Econômica e Social: Art. 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: “[...] III - função social da propriedade”. Com a Emenda Constitucional nº 01, de 1º de outubro de 1969<sup>386</sup>, o tema foi transferido para o art. 160, inciso III, constitucional, mantendo-se a redação.

A CRFB/88 inovou ao considerar a função social um dos elementos do direito de propriedade vinculando à obrigação de defesa do meio ambiente. Assim o direito de propriedade, além, de constituir um direito fundamental individual (CRFB/88 art. 5º, inciso XXII), ao lado de outros como o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, também integra o Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, traz como conteúdo do art. 170 “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] II - propriedade privada; III - função social da propriedade”. Assim, exige-se que a propriedade atenda uma função social, como dever fundamental (CRFB/88 art. 5º, inciso XXIII) ainda que, inicialmente, esteja vinculada aos interesses particulares e econômicos.

Também ao cuidar da Política Urbana a CRFB/88 prevê o cumprimento da função social da propriedade (art. 182, § 2º), o mesmo ocorrendo em relação à Política Agrícola e Fundiária (art. 184 e 186) estabelecendo que a propriedade rural deve cumprir sua função social.

Imperioso destacar, também, que a previsão constitucional da função social da propriedade como garantia individual pela importância que representa para o cidadão dentro de um Estado Socioambiental de Direito está previsto como cláusula pétrea, conforme dispõe o art. 60, parágrafo 4º, inciso IV, da CRFB/88 .

---

<sup>385</sup> BRASIL. Constituição de 1967. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constitui%C3%A7%C3%A3o67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7%C3%A3o67.htm)>. Acesso em setembro de 2012

<sup>386</sup> BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em setembro de 2012.



No âmbito infraconstitucional, o Código Civil, de 2002, em especial seu art. 1.228, prevê, em parágrafos inovadores, a função social da propriedade. O § 1º estabelece que:

O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

O § 2º do mesmo artigo faz referência à proibição de atos que possam causar prejuízo, de forma a dar o espaço necessário à hermenêutica ambiental, pois, assim estabelece: “São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem”.

O Código Florestal, Lei nº 4.771/66, em seu art. 16, §4º, contemplava:

[...] A localização da reserva legal deve ser aprovada pelo órgão ambiental estadual competente ou, mediante convênio, pelo órgão ambiental municipal ou outra instituição devidamente habilitada, devendo ser considerados, no processo de aprovação, a função social da propriedade [...].

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.157, de 10 de julho de 2001<sup>387</sup>, é outra legislação que merece comentário, considerando que ao regulamentar o art. 182 e 183 da Constituição estabeleceu em seu art. 39 o cumprimento da função social:

[...] a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei

---

<sup>387</sup> BRASIL, Lei nº 10257 de 10 de julho de 2011. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em setembro de 2010.

Bem como sanções pela sua inobservância (arts. 5º ao 8º da referida lei).

De acordo com o art. 2º da lei, a política urbana tem por objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana [...]”, mediante diretrizes gerais relativas à garantia do direito a cidades sustentáveis, participação da coletividade na formulação e execução do planejamento urbano, cooperação intergovernamental no processo de urbanização, correção de distorções do crescimento urbano, oferta de transporte e serviços, ordenação e controle do uso do solo, proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico, regularização fundiária e urbana de áreas ocupadas pela população financeiramente menos favorecida, dentre outros.

A relevância dessa lei está no planejamento urbano com olhos voltados ao cumprimento da função social, além da previsão da participação popular na formulação e execução da política urbana. No entanto, ao estabelecer o prazo de cinco anos (art. 42-A, § 4º 10.257/200, incluído pela Lei nº 12.608, de 2012) para a elaboração dos planos diretores por parte dos municípios, que é o que efetivamente coloca em prática a função social, acabou por procrastinar sua aplicabilidade.

O plano diretor “é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (art. 40 da Lei nº 10. 257/2001) sendo que orientação da própria lei é no sentido de que a propriedade urbana somente cumpre sua função social “quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º [...]” (art. 39. nº 10.257/2001).

Uadi Lammêgo Bulos ao comentar o art. 182 § 2º da Constituição Federal expõe que a função social da propriedade “no sentido específico do preceito traduz a ideia de realização concreta das quatro bases do urbanismo moderno: habitação, trabalho, recreação (ou lazer) e circulação”<sup>388</sup>

Isso quer dizer que o uso da propriedade deve estar atrelado à moradia – abrigo necessário ao ser humano – ao exercício de atividade

---

<sup>388</sup> BULOS, Uadi, Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 1283.

laborativa – econômica ou profissional, à atividade de lazer da comunidade e por fim, ao planejamento de expansão do espaço com o controle e melhoria da circulação e mobilidade, que traduz a exigência do art. 2º da Lei nº 10.257/2001.

O que se pode notar é que a CRFB/88 ao estabelecer que a propriedade deve atender a uma função social, acabou por vincular o direito de propriedade ao bem estar social. Portanto, seja a propriedade urbana ou rural a função social será cumprida se houver uma utilidade social.

Percebe-se que a Constituição mudou substancialmente o direito de propriedade colocando-o dentre os direitos fundamentais, além de modificar sua finalidade de forma a atender necessidades da coletividade. Jose Isaac Pilati explica que:

Esse é o arcabouço da função social da propriedade que se projeta numa República Participativa, em face de bens coletivos e atores coletivos, com desenvolvimento baseado na sustentabilidade, em prol da segurança e do bem de todos, mediante normas de ordem pública e interesse social. A CRFB não diz o que seja função social, mas deixa claro – em todo contexto – que se trata de princípio ativo que vincula dinamicamente toda tenência, todo poder econômico, todo poder político, e a ordem social. Ativo porque inspira e define papéis à esferas da Federação, aos órgãos públicos, aos particulares e à Sociedade em todas as dimensões que se apresentem<sup>389</sup>.

A compatibilização da proteção do meio ambiente e a função social da propriedade perpassam por um planejamento contínuo e análise de interesses sociais, políticos, econômicos e também ecológicos a partir de uma abordagem temporal e espacial.

Temporal porque o compromisso intergeracional da preservação ambiental é uma exigência para a própria sobrevivência do ser humano no Planeta e espacial pela necessidade de se repensar a relação do indivíduo com a propriedade como bem e como direito.

A utilização adequada dos recursos naturais, proteção e preservação ambientais decorrem também dessa nova roupagem atribuída pela CRFB/88 à função social da propriedade fundamentada na

---

<sup>389</sup> PILATI, José Isaac. **Propriedade e Função Social na Pós-modernidade**, p. 105.

compreensão de que a ordem econômica em um Estado Socioambiental de Direito deve ser norteada pela justiça social, conforme explica Cristiane Derani a “realização do princípio da função social da propriedade reformula uma prática distorcida de ação social traduzida na privatização dos lucros e socialização das perdas”<sup>390</sup>. E mais:

A propriedade é motor de agregação social e de mudança social. O relacionamento da sociedade com a propriedade é um testemunho da evolução histórico-cultural e da tradição de um povo. Este caráter essencial da propriedade capaz de espelhar, pelas suas formas de manifestação, características tão profundas de um povo, deve-se, sobretudo, à ligação vital e inalienável que o homem tem com a terra [...].<sup>391</sup>

Algumas correções foram feitas ao longo dos anos, no entanto, há toda uma tradição sobre a propriedade que permeia o tema “propriedade” e que interfere no pragmatismo a ser enfrentado no atual século.

A função social da propriedade, além de atender aos interesses do proprietário, também deve fazê-lo em relação à Sociedade. A proteção do meio ambiente entendido como bem de uso comum do povo é um elemento (ambiental) constitutivo do direito de proprietário e do conceito de propriedade na atualidade não podendo confundir ou dar um significado de limite ou obstáculo à sua utilização.

A atribuição da função social à propriedade integra o tema como elemento intrínseco sem o qual não cabe entendimento no sistema jurídico atual ante a queda do caráter individual que um dia possuiu.

Marcada pela complexidade a função social da propriedade é matéria constitucional e infraconstitucional ensejando uma compreensão prospectiva diante dos problemas ambientais que permeiam o assunto os quais não podem ficar sem resposta, razão pela qual se fala em função socioambiental que abrange, pela dimensão que possui, a função social.

### 3.3 FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE

Pelos elementos que caracterizam a sustentabilidade e que se fundamentam em aspectos sociais, econômicos e ambientais, a função

<sup>390</sup> DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 250.

<sup>391</sup> Idem, p. 250.

social está contida na função ambiental na interpretação do direito de propriedade.

O resultado de todo o processo civilizatório acaba por exigir uma redefinição da propriedade e de sua função na Sociedade.

A noção de produtividade e os aspectos econômicos são fatores que devem ser levados em conta paralelamente ao aspecto socioambiental da propriedade, pois, este incorpora valores e princípios que estão além daqueles estabelecidos pelo mercado. A observação da responsabilidade ambiental gera para o proprietário obrigações que estão além daquelas enunciadas na função social.

A evolução do direito de propriedade decorre das transformações civilizatórias e a necessidade atual em relação ao ambiente é a sua preservação e manutenção o que se conclui que a própria função social constitucionalmente prevista somente será efetivada se a qualidade do meio ambiente for respeitada.

José Manuel Pureza diz que a “lógica da durabilidade do desenvolvimento econômico e o reforço da cidadania no Estado ambiental postulam uma nova racionalidade jurídica, desvinculada da propriedade como matriz moderna de estruturação do Direito”<sup>392</sup>

O direito de propriedade pressupõe direitos e deveres que envolvem interesses individuais e coletivos. O art. 1228 do Código Civil estabelece que o proprietário tem o direito de usar e dispor de seus bens e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua, o que em princípio pode ensejar o pensamento de que ainda permanece a ideia do poder absoluto sobre a utilização do bem, no entanto, esse dispositivo não pode ser interpretado isoladamente considerando outros direitos e deveres que possui o proprietário, dentre os de cunho ambiental. Assim, independentemente da propriedade ser urbana ou rural o seu uso ecologicamente racional, como interesse coletivo deve prevalecer sobre qualquer outro interesse particular.

O mesmo dispositivo civil em seu § 1º prevê que o direito de propriedade deve ser exercido observando-se a preservação do equilíbrio ecológico, do patrimônio histórico e artístico, o ar e as águas, evitando-se poluição. Isso independente do exercício do direito de propriedade em consonância com as finalidades econômicas e sociais, de modo que deixa claro que a função social e a função ambiental são autônomas.

---

<sup>392</sup> PUREZA, José Manuel. *O Estatuto do Ambiente na encruzilhada de três rupturas*, p. 19.

Todavia, a partir do momento em que a função ambiental é também de interesse social, tem-se a função “socioambiental” da propriedade, isso por que:

[...] os bens ambientais, independente de serem públicos ou privados revestem-se de um interesse que os faz ter um caráter público diferente. Mesmo sob domínio privado tem nele subjacente o interesse da coletividade. A Constituição os denomina “bem de uso comum do povo”<sup>393</sup>.

A função socioambiental deve ser aplicada a qualquer forma de propriedade (bens corpóreos e incorpóreos) em harmonia com o que orienta um Estado Socioambiental de Direito. Nesse sentido Cristiane Derani destaca:

[...] meio ambiente ecologicamente equilibrado é patrimônio, conjunto de objetos materiais e imateriais que se inter-relacionam (sic). Os objetos que o constituem encontram-se, em sua maioria, já inseridos em relações de propriedade tutelados pelo direito. Há também objetos materiais e imateriais indispensáveis para a construção orgânica do ambiente juridicamente protegido, que não se encontram inseridos em direitos de propriedade, e passam a ser tutelados pelo direito exclusivamente por serem constitutivos do meio ambiente ecologicamente equilibrado indispensável à sadia qualidade de vida, isto é, recebem proteção jurídica enquanto inseridos na dinâmica integrada do meio ambiente vivo.<sup>394</sup>

Os bens ambientais são valores difusos, material ou imaterial<sup>395</sup>, conforme diz Rui Carvalho Piva, assim classificado:

[...] por conta do desenvolvimento do direito no sentido das suas finalidades sociais, os interesses difusos foram sendo crescentemente incorporados ao ordenamento jurídico, trazendo consigo a ideia de vínculos jurídicos coletivos, difusos como

---

<sup>393</sup> DERANI, Cristiane. Tutela Jurídica da apropriação do meio ambiente e as três dimensões da propriedade. **Revista de Direitos Difusos**. Ano IV. Vol. 20. Jul/ago/2003, p. 2821.

<sup>394</sup> Idem, p. 2818.

<sup>395</sup> PIVA, Rui Carvalho. **Bem Ambiental**. São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 114.

espécie, que se estabelecem entre pessoas indeterminadas e bens de uso comum<sup>396</sup>.

Celso Antonio Pacheco Fiorillo diz que:

Ao estabelecer a existência de um bem que tem duas características específicas, a saber, se essencial à sadia qualidade de vida e de uso comum do povo, a Constituição de 1988 formulou inovação verdadeiramente revolucionária, no sentido de criar um terceiro gênero de bem que, em face de sua natureza jurídica, não se confunde com os bens públicos e muito menos com os bens privados<sup>397</sup>.

O terceiro gênero de bens, ou seja, bens de natureza difusa surgem a partir dos bens metaindividuais e transindividuais que têm como titulares pessoas indeterminadas e conectadas por interesses comuns configurando-se assim uma nova realidade jurídica em relação aos bens ambientais.

O bem ambiental, definido a partir da CRFB/88, conforme afirma Antonio Pacheco Fiorillo, é um bem de uso comum “que pode ser desfrutado por toda e qualquer pessoa dentro dos limites constitucionais”<sup>398</sup>.

Dessa assertiva decorre a ideia de que o ambiente pertence à coletividade, ou seja, é patrimônio da Sociedade razão pela qual não se pode dispor dos recursos naturais sem os cuidados necessários para não ferir esse direito porque maior que o interesse particular é o interesse coletivo que não pode ser violado sob pena de não se ter o que deixar para as gerações futuras.

O proprietário do solo, por exemplo, nesse contexto nada mais é do que o detentor de parte do ambiente devendo, portanto, cuidar, respeitar e preservar a qualidade e o equilíbrio ecológico. Mais uma vez, com apoio nos ensinamentos de Cristiane Derani que afirma:

O direito de propriedade sobre os bens ambientais tem um conteúdo de fruição individual e social, posto que seja uma apropriação de determinada parcela do território de uma nação. O indivíduo, quando se apropria de parcela do patrimônio do

---

<sup>396</sup> PIVA, Rui Carvalho. **Bem Ambiental**, p. 120.

<sup>397</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 147-148.

<sup>398</sup> Idem, p. 176.

País, que é seu território e suas riquezas naturais assume uma responsabilidade perante toda a sociedade brasileira. A apropriação de bens naturais invoca a função social da propriedade sob um duplo aspecto: apropriação de bens coletivos (água), apropriação de bem de uso comum do povo (florestas privadas e demais parcelas construtoras do meio ambiente ecologicamente equilibrado).<sup>399</sup>

Percebe-se, pois, que houve o que José Manuel Pureza chama de “deslocação do núcleo da abordagem jurídica da apropriação para o modo de gestão”<sup>400</sup>.

As concepções ideológicas sobre a propriedade, a superação da dicotomia dos bens em público/privado, o aparecimento do bem difuso, reafirma a ideia de que todos são titulares do direito fundamental a um ambiente ecologicamente equilibrado o que caracteriza a transindividualidade e ratifica a função socioambiental.

Rogério Portanova esclarece que de:

[...] todas as transformações que sofreu a propriedade, talvez a mais restritiva e a que aponta para uma possibilidade concreta de Justiça Geracional, seja justamente as restrições contemporâneas que tem por foco os temas ambientais do seu uso, redefinindo o seu próprio sentido<sup>401</sup>.

É preciso interpretar a categoria “restrição” para não dar a conotação de que o proprietário não possa mais dispor, usar, usufruir ou gozar de seu direito. Em realidade o sentido de limites ou restrições está relacionado aos deveres de proprietário além do seu rol de direitos, ou seja, o uso da propriedade deve ter uma visão ampliada em direção ao interesse coletivo e intergeracional. É o uso racional da propriedade e não ilimitado e irrestrito como foi outrora.

Se os problemas ambientais continuarem em franco crescimento os limites sobre o direito de propriedade proporcionalmente também

---

<sup>399</sup> DERANI, Cristiane. **A propriedade na Constituição de 1988 e o conteúdo da “função social”**, p. 66.

<sup>400</sup> PUREZA, José Manuel. **O estatuto do ambiente na encruzilhada de três rupturas**, p. 23.

<sup>401</sup> PORTANOVA, Rogério. Propriedade e Meio Ambiente. In WACHOWICZ, Marcos; MATIAS, João Luis Nogueira. **Estudos de Direito de Propriedade e Meio Ambiente**. CD-ROM. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p.221.



serão alterados de forma a dar cumprimento aos dispositivos constitucionais protetivos em relação ao ambiente.

As limitações legais em relação à propriedade tem como objetivo restringem o uso abusivo e egoístico e que se existem é porque o ser humano não soube equilibrar os interesses pessoais e os coletivos. São restrições como garantia de percentual de áreas de preservação, obrigação de constituição de reserva legal em propriedades rurais, restrições urbanísticas, dentre outras.

A propriedade assim, a partir da ideia da obrigatoriedade de preservação e manutenção da qualidade ambiental apenas adequa-se às necessidades e utilidades sociais de forma a fazer cumprir a sua função socioambiental em face do direito intergeracional a um ambiente sadio e equilibrado.

### 3.4 A PROIBIÇÃO DE RETROCESSO JURÍDICO E O MÍNIMO ESSENCIAL ECOLÓGICO: COMPROMISSOS ASSUMIDOS PELO DIREITO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO.

A qualidade do ambiente e o equilíbrio ecológico são essenciais para a manutenção da vida no Planeta, assim, sua proteção integra o rol de direitos fundamentais de terceira dimensão como já visto anteriormente. No atual estágio da civilização a proteção ambiental representa um dos maiores desafios pela transição de consciência pela qual passa a humanidade que ainda não compreendeu os riscos de sua própria irracionalidade na exploração do ambiente e no trato com a natureza.

Sob o ponto de vista pragmático as dificuldades enfrentadas decorrem tanto da ausência de uma postura governamental mais ativa, de efetivação de políticas públicas, bem como de indivíduos que pouco participam das decisões administrativas pela falta de informação, de interesse e excesso de comodidade.

O Estado Socioambiental de Direito inaugura uma nova postura social e governamental em relação a todas essas questões que merecem especial atenção, pois, a proteção ambiental como direito intergeracional visa garantir a qualidade de vida essencial a todos os seres, portanto, interligado com os Direitos Humanos, o que implica dizer que nenhuma norma ou lei pode contrapor-se àquelas que protegem e garantem os direitos fundamentais os quais foram incorporados no sistema jurídico pela Constituição Federal brasileira.

O ambiente é um bem de uso comum que pela sua representatividade na vida de todos deflagra a busca incessante por caminhos rumo a melhores condições de sua relação com o ser humano, de qualidade suficiente para garantir os direitos das futuras gerações, de respeito à natureza e ao ritmo de recomposição de seus recursos o que exige a proibição de todo tipo de regressão às conquistas já efetivadas relativas à sua proteção.

Uma das finalidades do Direito Ambiental é o de contribuir para aumentar o nível protetivo ambiental e evitar retrocessos que possam colocar em risco os direitos já adquiridos.

Assim, se a Constituição de 1988 dispõe de normas garantidoras em relação às futuras gerações de modo que usufruam de um ambiente sadio e equilibrado nas mesmas ou melhores condições que as atuais gerações, o retrocesso ambiental é totalmente inadmissível, devendo, portanto, ser enfrentado veementemente a qualquer tempo em que apareça de forma potencial ou real. Esse é um compromisso assumido pelo direito constitucional brasileiro.

Nesse sentido qualquer ação restritiva das garantias protetivas ambientais já conquistadas representa um retrocesso que coloca em risco a vida de todos, que se mostra descomprometida com as medidas voltadas para o alcance de melhores níveis de sustentabilidade e que contribui para o aumento dos problemas ambientais como aquecimento global, a degradação, o desmatamento, as enchentes dentre tantos outros enfrentados na atualidade.

O avanço das medidas de proteção ambiental no Brasil foi orientado por tratados e declarações internacionais como a assinatura do Protocolo de Quioto, a Carta da Terra, a Declaração de Princípios sobre as Florestas, a Convenção da Biodiversidade, e a Convenção das Nações Unidas sobre Mudança Climática. Conforme explica Antônio Herman Benjamin:

No plano dogmático, o princípio da proibição de retrocesso vem recebendo marcante atenção na esfera dos direitos humanos e direitos sociais. Contudo, em nenhuma outra área dos chamados “novos direitos” é mais vívida a imperiosidade ético-política e a viabilidade jurídico-material de garantir a manutenção e o progresso das existentes medidas legislativas protetórias do que no Direito Ambiental.<sup>402</sup>

---

<sup>402</sup> BENJAMIM, Antônio Herman. Princípio da proibição de retrocesso ambiental. In: **Colóquio sobre Princípio da proibição de retrocesso ambiental. Comissão de meio ambiente, defesa do consumidor e fiscalização e controle**. Brasília: Biblioteca virtual do Senado Federal, 2012, p. 58. Disponível em <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/242559/1/000940398.pdf>>. Acesso em outubro de 2012.

A proibição do retrocesso constitui manifestação constitucional caracterizada por um mecanismo eficaz de direitos fundamentais o que vale dizer que há limites constitucionais impostos ao legislador no que diz respeito à produção legislativa concernente à restrição ou supressão da proteção ambiental, por tratar-se de direitos fundamentais, o que significa assegurar um patamar de estabilidade que garanta um mínimo essencial ecológico para as atuais e futuras gerações.

Michel Prieur ensina que atualmente há várias ameaças que podem fazer retroceder o Direito Ambiental:

a) ameaças políticas: a vontade demagógica de simplificar o direito leva à desregulamentação e, mesmo, à “deslegislação” em matéria ambiental, visto o número crescente de normas jurídicas ambientais, tanto no plano internacional quanto no plano nacional; b) ameaças econômicas: a crise econômica mundial favorece os discursos que reclamam menos obrigações jurídicas no âmbito do meio ambiente, sendo que, dentre eles, alguns consideram que essas obrigações seriam um freio ao desenvolvimento e à luta contra a pobreza; c) ameaças psicológicas: a amplitude das normas em matéria ambiental constitui um conjunto complexo, dificilmente acessível aos não especialistas, o que favorece o discurso em favor de uma redução das obrigações do Direito Ambiental.<sup>403</sup>

Nessa mesma linha de raciocínio encontra-se a opinião de Antônio Herman Benjamin:

Violações ao princípio da proibição de retrocesso se manifestam de várias maneiras. A mais óbvia é a redução do grau de salvaguarda jurídica ou da superfície de uma área protegida (Parque Nacional, p. ex.); outra, menos perceptível e por isso mais insidiosa, é o esvaziamento ou enfraquecimento das normas de previsão de direitos e obrigações ou, por outro lado, os instrumentos de atuação do Direito Ambiental

---

<sup>403</sup> PRIEUR, Michel. Princípio da Proibição de retrocesso ambiental. In: **Colóquio sobre Princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Comissão de meio ambiente, defesa do consumidor e fiscalização e controle. Brasília: Senado Federal, 2012, p. 12. Disponível em <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/242559/1/000940398.pdf>>. Acesso em outubro de 2012.

(Estudo Prévio de Impacto Ambiental, Áreas de Proteção Permanente, Reserva Legal, responsabilidade civil objetiva, p. ex.).

Além da redução de espaço territorial, como assinala Antônio Herman Benjamin, o retrocesso pode ter reflexos outros que podem atingir direitos subjetivos, direitos procedimentais, a legislação e também a política de implementação. Razão pela qual os instrumentos utilizados devem ser eficazes para não obstaculizar os avanços já conquistados seja no campo administrativo, legislativo ou judicial.

Por outro vértice é imperioso defender a ideia de que em um Estado Socioambiental de Direito. “guardião e amigo dos direitos fundamentais”<sup>404</sup>, conforme esclarece Ingo Wolfgang Sarlet, citando José Carlos Vieira de Andrade, as organizações públicas e privadas, os poderes estatais, enfim, toda a Sociedade, estão vinculados ao cumprimento do respeito aos direitos fundamentais. Isso significa que ao Estado cumpre o dever de resguardar os compromissos constitucionais e infraconstitucionais assumidos em relação à proibição do retrocesso ambiental cumprindo e fazendo cumprir cada medida, lei ou providência já conquistada de forma ampla e eficaz.

O Estado precisa ser proativo, até mesmo em decorrência de seus deveres constitucionais em relação aos direitos fundamentais, sendo, portanto, inadmissível qualquer omissão quanto à tutela do meio ambiente nem sequer agir “de forma insuficiente na promoção e proteção de tal direito, sob pena incorrer em violação da ordem jurídico-constitucional”<sup>405</sup>. Somente dessa forma é possível ser assegurada tal tutela em garantia a um “mínimo existencial socioambiental, que, nesse contexto, atua como uma espécie de garantia do núcleo essencial dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais”<sup>406</sup>

Desta forma e, resgatando o que foi dito no segundo capítulo da presente pesquisa, a condição constitucional para a garantia do direito fundamental ao ambiente equilibrado e saudável, o que inclui a proibição a qualquer retrocesso, passa pelo direito do cidadão à

---

<sup>404</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (socio)ambiental. **Colóquio sobre Princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Comissão de meio ambiente, defesa do consumidor e fiscalização e controle. Brasília: Biblioteca virtual do Senado Federal, 2012, p. 134. Disponível em <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/242559/1/000940398.pdf>>. Acesso em outubro de 2012.

<sup>405</sup> Idem, p. 136.

<sup>406</sup> Idem, p. 137.

informação e publicidade que é um dever municipal, estadual e federal, sobre qualquer problema ou atividade no que concerne ao ambiente.

A Administração Pública que omite informações ambientais agindo na escuridão do silêncio deixa de cumprir com o seu compromisso constitucional, ou seja, age de forma inconstitucional ao não permitir que a Sociedade conheça, se informe e exerça seu direito de escolha em relação aos impactos ambientais que opera sobre a vida de todos.

A ampliação do direito à informação e a participação da população são condições essenciais no sentido de evitar o retrocesso, embora interesses econômicos sejam, em regra, fatores que mais dificultam a aplicação desse princípio.

Todavia, proibir o retrocesso, em realidade “não acrescenta custos; ao revés, economiza despesas, presentes e futuras, tanto em capital financeiro mal-empregado, como em capital natural dilapidado”.<sup>407</sup>

Ignorar o princípio da proibição do retrocesso sob o fundamento de uma possível perda econômica, justificativa essa que serviu de pano de fundo para atual crise ambiental em razão dos excessos do passado, não se mostra a maneira mais inteligente de lidar com o tema, pois, deveria ser interpretado como um investimento nisso porque não há mais necessidade de derrubar florestas inteiras ou utilizar recursos naturais considerando não somente o avanço da ciência em criar novos produtos, mas, também o desenvolvimento de um comportamento que leve em consideração a reciclagem e a reutilização.

O que o poder público aplica de recursos financeiros para recuperação de áreas degradadas, reflorestamentos, por meio de financiamentos públicos, além de “obras de infraestrutura destinadas a prevenir ou remediar perdas de vida e danos patrimoniais incalculáveis causados por enchentes, assoreamento de rios, deslizamento de encostas e ressacas marinhas”,<sup>408</sup>, é muito maior em vista do que se poderia realizar com medidas efetivas que impliquem em não desmatar, não destruir, não deteriorar, não utilizar recursos naturais sem qualquer controle.

O que se pretende mostrar é que o progresso econômico não depende, necessariamente, em retroceder do ponto de vista ambiental. É o que mostra o desenvolvimento sustentado em fortes alicerces ecológicos e de planejamento com políticas públicas voltadas para um

---

<sup>407</sup> BENJAMIM, Antônio Herman. Princípio da proibição de retrocesso ambiental, p. 61.

<sup>408</sup> Idem, p. 60.

novo horizonte onde é possível harmonizar o crescimento econômico e a proteção ambiental.

A responsabilidade em proporcionar condições adequadas e um mínimo existencial ecológico intergeracional por si só justificaria qualquer investimento e, com certeza, muito menores do que os atualmente aplicados para remediar a situação ambiental caótica que se apresenta.

O item “4” dos Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental da Cidade, constante da Carta de São Paulo, elaborada por ocasião do 13º Congresso Internacional de Direito Ambiental, realizado em 2009, na cidade de São Paulo recomenda que:

O esgotamento dos recursos ambientais e, conseqüentemente, das cidades, torna necessária a criação de novas políticas públicas voltadas ao planejamento urbano, o que se coaduna com o atual paradigma de Estado Socioambiental, no qual se propõe a superação da dicotomia entre o público e privado, substituindo a ideia de “eu para o Estado” pela de “nós pelo Planeta”.<sup>409</sup>

Existe um verdadeiro compromisso firmado pela Constituição de 1988 em relação à proibição do retrocesso ambiental, mesmo que por vezes ainda se encontra legisladores, administradores e juízes que insistem em andar na contra mão desse processo que precisa alçar horizontes mais concretos e efetivamente vedem qualquer retrocesso. Esse contexto demonstra que se torna inadmissível aceitar o progresso material da humanidade sem que haja uma segurança em relação à proteção do meio ambiente no mesmo patamar de igualdade.

Como nem tudo é perfeito, em uma linguagem coloquial, o que se busca é resguardar o que a própria CF88 dispõe sobre a preservação e manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Sobre o assunto Antônio Herman Benjamin diz que há três núcleos duros constitucionalmente associados para a proteção ambiental:

a) os processos ecológicos essenciais, b) a diversidade e integridade genética, e c) a extinção de espécies (art. 225, § 1º, I, II e VII). Os dois primeiros, na forma de um facere, um “atuar” (= imperativo mínimo positivo); o terceiro, como um

---

<sup>409</sup> Carta de São Paulo. Congresso Internacional de Direito Ambiental. **Florestas, mudanças climáticas e serviços ecológicos**. Coord. Antônio Herman Benjamin, Carlos Teodoro Irigaray, Eladio Lecey, Silvia Cappelli. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010, s/p.

“evitar”, um non facere (= imperativo mínimo negativo)<sup>410</sup>.

Corroborando com esse pensamento, Michel Prieur, complementa dizendo que o “princípio de não regressão”, “não se trata de uma simples cláusula, mas de um verdadeiro princípio geral do Direito Ambiental, na medida em que o que está em jogo é a salvaguarda dos progressos obtidos para evitar ou limitar a deterioração do meio ambiente”<sup>411</sup>.

Esse princípio deve ser observado como um dever no âmbito da administração pública como forma de proteção ambiental e também “salvaguardar o futuro do Direito Ambiental”<sup>412</sup>.

A fim de se consolidar a não regressão e promove-la como um princípio fundamental do Direito Ambiental, é imprescindível a harmonia do sistema jurídico (nacional e internacional) e a simultaneidade com outros princípios: prevenção, precaução, poluidor-pagador, informação, participação, dentre outros.

Políticas nacionais e internacionais podem e devem ser utilizadas para aumentar campo de proteção ambiental, diminuir os danos, buscar soluções viáveis, trabalhar a consciência mundial em relação à responsabilidade intergeracional. São grandes transformações e muitas resistências (principalmente de cunho econômico), porém, tudo depende de uma governança local e global voltada à sustentabilidade.

O Direito Ambiental não tem como finalidade apenas normatizar a respeito do ambiente, mas, o de efetivamente agir contra a degradação, o esgotamento dos recursos naturais, a perda de biodiversidade, destruição de florestas, recursos hídricos, enfim, a proibição do retrocesso ambiental demanda a obtenção de resultados em relação à melhoria do ambiente.

Em conclusão, se o direito fundamental ao ambiente sadio e ecologicamente equilibrado não for respeitado, se houver qualquer retrocesso em relação aos direitos protetivos já conquistados, a própria segurança jurídica ficará sob a égide do risco e a paz social restará seriamente ameaça porque a dignidade humana será violada.

A proibição do retrocesso ambiental deve ser consolidada para estar em harmonia com todo o processo de contenção do desmatamento aquecimento global, uso irracional de recursos naturais, a deterioração

---

<sup>410</sup> BENJAMIM, Antônio Herman. Princípio da proibição de retrocesso ambiental, p. 65.

<sup>411</sup> PRIEUR, Michel. Princípio da Proibição de retrocesso ambiental, p. 14.

<sup>412</sup> Idem, p. 15.

da biodiversidade, a contaminação, ações essas que marcam uma época na história da humanidade que se procura evitar que torne a existir.

### **3.4.1 Efeitos transfronteiriços da contaminação**

Os problemas ambientais desconhecem fronteiras. Ultrapassaram limites nacionais e internacionais e as ações isoladas, muitas vezes, são insuficientes ante as consequências ecológicas nefastas.

O agravamento dos problemas ambientais e a forçosa conscientização ecológica por parte da comunidade internacional, fez surgir uma *novatio* vertente do Direito Internacional, o Direito Internacional Ambiental.

Esse ramo do Direito demonstra que as nações não estão isoladas e que ações e decisões podem afetar a coletividade interna e externa, razão pela qual a proteção ambiental exige um aparato normativo internacional e a concretização de ações cooperativas, pois, apesar do respaldo dos acordos, tratados e convenções internacionais, além, das providências legais e administrativas locais, observa-se o descaso de alguns Estados em relação às questões ambientais, sobretudo, porque tais documentos internacionais somente obrigam aos seus signatários.

Uma cooperação global e sustentada exige tanto esforço comum como uma divisão equilibrada de tarefas entre as nações respeitada a capacidade contributiva dos países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Pela natureza transversal e multidisciplinar as questões relativas ao meio ambiente não têm fronteiras e são interconectadas pelo interesse comum de todas as nações – sem esbarrar na utopia da existência de um a unanimidade de interesse comum – mas, acreditando-se que esse é o caminho a ser seguido se a vida é, efetivamente, o maior bem que possui a humanidade. Portanto, os problemas de contaminação, poluição ou qualquer outro devem se tratados por todos em ações, políticas e projetos conjuntos.

A contaminação do ar, da água e do solo, pode alcançar outro local dentro ou fora do Estado em que se originou gerando efeitos prejudiciais cuja responsabilidade deve ser atribuída ao seu causador, portanto, é obrigação do Estado identificar as atividades danosas e o sujeito que as causou.

Não é novidade a importância de documentos internacionais (tratados, convenções, etc.), além das normas internas, diante dos problemas advindos das atividades antrópicas que causam sérios danos,



dentre eles a contaminação. Aliada às providências jurídicas (normativas e jurisdicionais) encontra-se a evolução tecnológica e as alianças políticas que devem estar em posição proativa em relação à proteção ambiental.

Guido Fernando Silva Soares, em comentário otimista afirma que comparando a produção normativa internacional:

em outros campos, verifica-se haver, no Direito Internacional do Meio Ambiente, notável aceleração e aperfeiçoamento dos mecanismos de adoção de novas normas, em particular, na preocupação com seu aggiornamento, em função dos avanços dos conhecimentos científicos e de sua aplicação na prática<sup>413</sup>.

Portanto, normas e acordos internacionais devem ser firmados, buscando-se a redução de burocracias inúteis e aumentando a efetividade da aplicabilidade de seu conteúdo de forma a satisfazer a pretensão que ensejou a elaboração do documento.

Paulo Borba Casella, Hildebrando Accioly e G. E. do Nascimento e Silva explicam que na “década de 1990 ganhou força o movimento dos órgãos internacionais voltados à preservação do meio ambiente no sentido de implementar, promover o cumprimento e, se necessário, buscar a execução forçada dos tratados multilaterais ambientais<sup>414</sup>”, pois, o que pautava anteriormente o direito internacional ambiental era a preocupação em abranger as áreas mais carentes em termos de proteção ambiental, ainda de acordo com os autores.

A crítica que se faz não é em relação ao número de normas e tratados internacionais referentes à proteção ambiental, mas, aos mecanismos coercitivos para sua aplicabilidade.

A efetividade dessas normas e tratados internacionais dependem de fatores que estimulem a compreensão de que:

a) suas obrigações sejam de tal forma redigidas que as partes tenham exata consciência dos meios necessários para se cumprir tais obrigações;

b) o conteúdo da obrigação seja claro e de dimensão restrita, de modo a facilitar o controle sobre o seu cumprimento;

---

<sup>413</sup> SOARES, Guido Fernando Silva. Dez Anos após Rio-92: o cenário internacional, ao tempo da cúpula mundial sobre desenvolvimento sustentável (Joanesburgo, 2002). **Revista de Direitos Difusos**: Temas Polêmicos II. Ano V. Vol. 26. Julho-Agosto/2004.

<sup>414</sup> CASELLA, Paulo Borba, ACCIOLY, Hildebrando, SILVA, G. e. do Nascimento. **Manual de Direito Internacional público**. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 701.

c) os mecanismos de controle sejam transparentes a fim de possibilitar às partes total previsibilidade das consequências do seu não cumprimento; e

d) os benefícios obtidos com a adesão ao tratado sejam, na medida do possível, equilibrados com os custos decorrentes da assunção de obrigações<sup>415</sup>.

Certo é que formas cooperativas de proteção ambiental têm preferência sobre as formas coercitivas ou repressivas pela eficiência que se mostra em face da dificuldade do cumprimento das penalidades previstas nos documentos internacionais. “A responsabilidade por danos ambientais é de difícil aplicação mesmo nos casos mais evidentes, como no caso de Chernobyl, no qual nenhum estado até hoje reclamou a indenização pelos danos causados pelo acidente nuclear”<sup>416</sup>.

A responsabilidade em casos semelhantes, ou seja, no âmbito do Direito Internacional Ambiental, é dificultada também pela análise da extensão do dano causado, pois, muitas vezes afeta um país, mas, vários países, o que caracteriza o dano transfronteiriço do ar, da água do solo, enfim, dos mais diversos veículos de poluição ou contaminação.

Por contaminação transfronteiriça entende-se aquela resultante de ação ou omissão, que atinge dado local em um Estado produzindo efeitos nocivos em outro Estado, além daquele em que se originou. A contaminação pode ser fronteira, quando ocorre dentro de um mesmo país, mas, atinge municípios ou Estados diferentes e transfronteiriça quando seus efeitos danosos atingem dois ou mais países.

Guido Fernando da Silva Soares apresenta um conceito de poluição transfronteiriça que também pode ser utilizado para a contaminação: “Poluição cuja fonte física se situa total ou parcialmente numa zona submetida à jurisdição nacional de um Estado e que produz efeitos danosos numa zona submetida à jurisdição de outro Estado”<sup>417</sup>.

Esse prejuízo ambiental, ou mais especificamente a contaminação (em razão da pesquisa que ora se desenvolve) pode atingir o solo, a água ou o ar de um ou mais territórios, ou seja, pode ocorrer no âmbito interno ou externo de um país, por exemplo, uma empresa que joga seus dejetos industriais em um rio, polui as águas do local onde se encontra, e se esse rio passa por mais de um município, Estado ou país, verifica-se o efeito transfronteiriço dessa poluição.

---

<sup>415</sup> CASELLA, Paulo Borba, ACCIOLY, Hildebrando, SILVA, G. e. do Nascimento. **Manual de Direito Internacional público**, p. 702.

<sup>416</sup> Idem, p. 703.

<sup>417</sup> SOARES, Guido Fernando Silva. **Curso de Direito Internacional Público**. Vol. 1. São Paulo: Atlas, 2002, p.216.

Um dos exemplos emblemáticos de efeito transfronteiriço de contaminação foi a explosão de um reator nuclear ocorrida na usina de Chernobyl, em 1986, na antiga União Soviética, atual Ucrânia. Em poucos dias, a nuvem radioativa estendeu-se por toda a Europa Central, atingindo a Suíça, o norte da Itália e até uma parte da Inglaterra, carregada de iodo, céσιο e estrôncio radioativos, atingindo doze países. Nesse caso, verifica-se que o efeito transfronteiriço atingiu vários países.

O impacto provocado pela radiação de Chernobyl em várias regiões da Europa foi de dimensões catastróficas. Em Pripytat (cidade onde se localiza a usina) e vizinhança a contaminação foi extrema. A ausência de informações fidedignas por parte do governo (ex-União Soviética) impediu um diagnóstico mais preciso da situação. Especialistas acreditam que milhares de moradores locais tenham morrido nos meses e anos seguintes ao do acidente. Em um raio de 400 km houve a contaminação de lagos, rios, reservatórios além dos efeitos da radiação ter afetado a reprodução de animais, incluindo-se a reprodução humana. Em residentes de outras regiões da Ucrânia, de Belarus e da Rússia foram detectados muitos casos de câncer de tireóide em crianças.

Em um raio de 800 km ainda foi verificada a existência de contaminação, porém, em níveis menos elevados. Os ventos levaram a nuvem radioativa para o norte afetando a agricultura (produção de grãos) e a produção de leite. Foram encontrados fragmentos de contaminação a um raio de 1200 km do local da explosão<sup>418</sup>.

Outro caso importante de contaminação ocorreu recentemente em uma usina nuclear localizada em Fukushima, no Japão. Em março de 2011, a região de Fukushima foi atingida por um tsunami, após um terremoto, o que causou vazamentos e explosões radioativas. Desde então, o Japão está em alerta e redobrou os cuidados com a energia nuclear. O acidente, considerado um dos piores dos últimos 25 anos devastou o nordeste do país. “Cerca de 80 mil habitantes foram removidos e a agricultura, a pecuária e a pesca locais foram gravemente afetadas”.<sup>419</sup>

---

<sup>418</sup> CABRAL, Danilo César. **Qual foi o maior acidente nuclear da história?** Disponível em <<http://mundoestranho.abril.com.br/materia/qual-foi-o-maior-acidente-nuclear-da-historia>>. Acesso em outubro de 2012.

<sup>419</sup> Informação extraída do site Eco Desenvolvimento Disponível em <<http://www.eco-desenvolvimento.org/posts/2012/fevereiro/efeitos-da-radiacao-de-fukushima-na-flora-e-fauna#ixzz2BvCB4osa>>. Acesso em outubro de 2012.

Especialistas afirmam que o iodo radioativo liberado pela usina durante esse acidente nuclear poderá se acumular nas glândulas tireoides das crianças e aumentar o risco de câncer.<sup>420</sup>

Os exemplos de contaminação transfronteiriça não se esgotam nesses casos, mas, com eles é possível ter uma dimensão de suas consequências, razão pela qual tão importante quanto cessar seus efeitos de maneira mais rápido possível é responsabilizar quem deu causa a esses fatos.

Assim, na análise da contaminação transfronteiriça duas observações são importantes: a consequência e a responsabilidade de causador do prejuízo ambiental.

As consequências da contaminação estão interligadas com o tipo e veículo de contaminação: solo, água ou o ar, bem como aos riscos ambientais, incluindo-se quaisquer efeitos transfronteiriços.

A contaminação do solo pode ocorrer pela utilização de agrotóxicos, pesticidas, fertilizantes químicos, depósito de resíduos sólidos e líquidos, advindos do lixo ou de indústrias. Essas substâncias são prejudiciais às formas de vida microbiológica presentes no solo, alterando sua composição. Além disso, o solo contaminado atinge também as áreas de pastagens e plantações, contaminando os vegetais que são consumidos pelo ser humano e outros animais.

A contaminação da água e do ar também pode ocorrer por atividades industriais, incluindo os acidentes ocasionais, além das atividades cotidianas, sobretudo, nas grandes cidades.

O desenvolvimento tecnológico, científico, o aumento das concentrações populacionais, aliados a falta de visão futura dos riscos ambientais advindos de todo esse “progresso” gera algumas formas de contaminação ainda não muito divulgadas e de controle falível em decorrência da falta de atenção das autoridades e de políticas para evitá-las. Contaminação da água por líquidos corpóreos oriundos de cemitérios, emissão de substâncias químicas (efluentes hospitalares) de pacientes que realizam tratamento de quimioterapia, radioterapia e outros tratamentos<sup>421</sup>.

---

<sup>420</sup> Informação extraída da página eletrônica do Centro de Estudos Ambientais Wordpress. Disponível em <http://centrodeestudosambientais.wordpress.com/tag/usina-nuclear-fukushima-daiichi/>. Acesso em outubro de 2012.

<sup>421</sup> Informações sobre o assunto podem ser encontradas no artigo “Ecotoxicologia – Fontes de Platina para o Ambiente” do site do curso de Farmácia da Universidade do Porto – Portugal. Disponível em < <http://cisplatina.paginas.sapo.pt/Ecotoxicologia.html>>. Acesso em outubro de 2012.

São inúmeras as consequências transfronteiriças da contaminação, desde os problemas ecológicos locais, como já dito, até outros segmentos do meio ambiente, direta ou indiretamente relacionados, como por exemplo, a contaminação de um rio pode contaminar também o solo ou lençóis freáticos, o mar, além de atingir a flora e a fauna. As principais consequências<sup>422</sup> são:

- O solo pode ficar infértil para o plantio (desfertilização)
- Contaminação de rios, lençóis freáticos, mananciais, nascentes, lagos, etc;
- Desequilíbrio do ecossistema, através da extinção de plantas e animais da região atingida;
- Mudanças na densidade e consistência do solo;
- Saturação do solo;
- Alterações na tipografia do solo;
- Perda da capacidade de drenagem natural;
- Elevação na temperatura do solo, quando ocorre formação de gases no subsolo (metano e dióxido de carbono, por exemplo)
- Impregnação de substâncias poluentes;
- Mudanças no cheiro da terra que compõe o solo;
- Formação de lamas de esgoto na superfície;
- Deslizamento de terras em regiões morros, provocadas pela infiltração de poluentes líquidos.

A toda causa nociva que leva a um dano ambiental corresponde o dever de reparar de seu causador. Desta forma, a contaminação transfronteiriça exige a responsabilização de quem a causou e o Direito Internacional respalda essa possibilidade por meio de instrumentos legais como tratados e convenções internacionais.

Existente norma internacional prévia, detectado o causador do dano, verificado o nexo de causalidade, tem-se a responsabilidade de reparação que deve ser o mais eficaz possível e preferencialmente restaurando integralmente o estado anterior à ocorrência da contaminação ou na impossibilidade, a reparação pecuniária como última providência ou até mesmo concomitante à restauração ou compensação, como visto no segundo capítulo deste estudo.

O Direito Ambiental Internacional, assim, tem a responsabilidade em relação à coletividade transnacional, de forma a atender não somente às situações de dano efetivo (já ocorrido) como também a necessidade

---

<sup>422</sup> Dados extraídos do Toda Biologia. Disponível em <[http://www.todabiologia.com/ecologia/consequencias\\_poluicao\\_solo.htm](http://www.todabiologia.com/ecologia/consequencias_poluicao_solo.htm)>. Acesso em outubro de 2012.

de observação dos princípios da precaução, da prevenção, dentre outros importantes princípios aplicáveis ao Direito Ambiental.

A partir da aplicação dos princípios no âmbito internacional, sobretudo, o da precaução e prevenção, deflagrou-se formas de cooperação entre as nações para evitar e reparar danos ambientais transfronteiriços.

A prevenção do dano ambiental transfronteiriço, *latu sensu*, constitui providência internacional útil e exigível diante das orientações internacionais constantes em declarações e convenções, embora não se deva fechar os olhos para as dificuldades de concretizar a responsabilidade seja pela ausência de uma delimitação conceitual sobre dano ambiental ou até mesmo em razão de mecanismos que possam analisar com segurança a extensão e dimensão desse dano.

A responsabilidade por danos ambientais transfronteiriços já não é novidade no Direito Ambiental Internacional em razão do desenvolvimento de uma *accountability* ambiental e da vocação estatal para a governança à sustentabilidade que coloca as questões ambientais em um nível de interesse global, pois, a todos interessa e atinge.

Com a crescente preocupação transnacional em relação aos problemas ambientais há uma tendência de fortalecimento da responsabilidade por danos transfronteiriços e do aprimoramento dos tratados, convenções e normas internacionais, nesse sentido.

Ambientalistas e cientistas já na década de 1970 alertavam sobre os efeitos da poluição, por exemplo, e embora a característica “transfronteiriça” não fosse prioridade naquela época, a comunidade internacional a necessidade de uma cooperação em busca de viabilidades para esse e outros problemas diagnosticados, à época, como o aquecimento global, a escassez, a extinção e dificuldade de recomposição de recursos naturais e a ameaça à própria vida humana.

Em 1979 foi assinada a Convenção sobre Poluição Transfronteiriça a Longa Distância<sup>423</sup>, conhecida como Convenção de Genebra que estabeleceu ações cooperativas intergovernamentais com a finalidade o meio ambiente da poluição transfronteiriça, porém, entrando em vigor em 1983. A Convenção tem como signatários a União Europeia, os Estados europeus, incluindo os Estados sucessores da Iugoslávia, os Estados sucessores da União Soviética, os Estados Unidos e o Canadá, perfazendo o total de 51 Estados como partes da

---

<sup>423</sup> Informações extraídas do site Sínteses da Legislação da União Europeia. Disponível em <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/air\\_pollution/128162\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/air_pollution/128162_pt.htm)>. Acesso em outubro de 2012.

Convenção. Portugal, um dos signatários da Convenção, por meio do Decreto 45/80<sup>424</sup>, define em seu art. 1º as expressões “poluição atmosférica” e “poluição atmosférica transfronteiras a longa distância”:

- a) A expressão «poluição atmosférica» significa a introdução na atmosfera pelo homem, directa ou indirectamente, de substâncias ou de energia que têm uma acção nociva, de forma a pôr em perigo a saúde do homem, a prejudicar os recursos biológicos e os ecossistemas, a deteriorar os bens materiais e a pôr em risco ou a prejudicar os valores estéticos e as outras legítimas utilizações do ambiente, sendo a expressão «poluentes atmosféricos» entendida no mesmo sentido;
- b) A expressão «poluição atmosférica transfronteiras a longa distância» designa a poluição atmosférica cuja origem física está total ou parcialmente compreendida numa zona submetida à jurisdição nacional de um Estado e que exerce os seus efeitos nocivos numa zona submetida à jurisdição de um outro Estado, mas a uma distância tal que não é geralmente possível distinguir as contribuições de fontes emissoras individuais ou de grupos de fontes.

Por meio da ratificação da Convenção de Genebra as partes se comprometem desenvolver políticas e estratégias adequadas (sistemas de gestão de qualidade do ar) para limitar, prevenir e reduzir progressivamente as descargas de poluentes no ar, combatendo, assim, a poluição transfronteiriça.

Essa cooperação exige o desenvolvimento e implantação de políticas, troca de informações, realização de atividades investigativas e de vigilância.

A troca de informações e a avaliação periódica (anual) dos progressos realizados também fazem parte do acordo, bem como a cooperação científica para investigar e desenvolver mecanismos de redução e medição das emissões, vigilância (Programa de Cooperação para a Vigilância Contínua e para a Avaliação do Transporte a Longa Distância dos Poluentes Atmosféricos na Europa) (EMEP)) e publicidade dos efeitos dos poluentes na saúde e no ambiente. De

---

<sup>424</sup> Portugal. Decreto 45/80. Disponível em <<http://www.gddc.pt/siii/docs/dec45-1980.pdf>>. Acesso em outubro de 2012.

acordo com as informações expostas no site pesquisado para que a cooperação seja efetiva as partes devem:

- aplicar o programa, centrado inicialmente na vigilância do dióxido de enxofre e das substâncias aparentadas, aos outros poluentes atmosféricos principais;
- vigiar a composição dos meios suscetíveis de serem contaminados por aqueles poluentes (água, solo e vegetação), assim como os efeitos na saúde e no ambiente;
- fornecer dados meteorológicos e físico-químicos relativos aos fenômenos que ocorram durante o transporte;
- utilizar, sempre que possível, métodos de vigilância e de modelização comparáveis ou normalizados;
- integrar o EMEP nos programas nacionais e internacionais apropriados;
- intercambiar regularmente os dados obtidos em resultado desta vigilância.

A Convenção sobre os Efeitos Transfronteiriços de Acidentes Industriais, realizada em Helsinque<sup>425</sup>, em 1992, também representa importante evento e trata sobre uma das causas mais comuns de contaminação.

Esse documento obriga as partes signatárias a identificar as atividades consideradas perigosas, todavia, exclui de seu rol as atividades nucleares, emergências radiológicas, acidentes em instalações militares, atividades marinhas, e as referente a organismos geneticamente modificado (OGM), tendo em vista que há normas específicas para esses temas.

Em seu preâmbulo o documento estabelece:

RECONHECENDO a importância e urgência de prevenir os efeitos graves provocados pelos acidentes industriais nos seres humanos e no ambiente e de promover todas as medidas que estimulem o uso racional, econômico e eficiente de medidas preventivas, de preparação e de resposta que permitam um desenvolvimento não prejudicial ao ambiente e economicamente sustentado,

---

<sup>425</sup> HOSHI, Simone Shizue da Costa. A convenção de Helsinque sobre efeitos transfronteiriços oriundos de acidentes industriais e seu apelo como modelo global: da cooperação internacional ao poder de resiliência. **VI Encontro Nacional da ANPPAS**. Belém: Set. 2012.



TOMANDO EM CONTA que os efeitos dos acidentes industriais podem ser sentidos além fronteiras e requerem a cooperação entre os Estados,

AFIRMANDO a necessidade de promover a cooperação internacional ativa entre os Estados interessados antes, durante e depois de um acidente por forma a valorizar políticas apropriadas e reforçar e coordenar acções a todos os níveis apropriados por forma a prevenir de, preparar para e responder aos efeitos transfronteiriços de acidentes industriais, [...] RECONHECENDO o princípio do poluidor pagador como um princípio geral de direito internacional do ambiente;<sup>426</sup>

Os acidentes industriais provocam contaminação e poluição de vários tipos conduzidos pelo ar e pela água (mar e rios), como principais veículos. Simone Shizue da Costa Hoshi diz que “A real importância para os acidentes no interior das indústrias gera preocupação global, haja vista que o que resulta de um evento de tal porte, atinge não somente os países vizinhos, como também os vizinhos além das fronteiras”<sup>427</sup>.

Acidentes com vazamento de óleo, explosões no interior das indústrias, usinas nucleares e oleodutos, como ocorreu em Mukuru Sinai, um bairro da capital queniana, Nairobi em setembro de 2012, têm chamado a atenção dos governos não somente pela perda de pessoas e prejuízos financeiros e ambientais locais, como as consequências globais geradas por eles.

Princípios como o da prevenção, a informação, cooperação e poluidor pagador não somente devem ser observados, mas, constam explicitamente do documento, para que medidas preventivas possam ser tomadas, e soluções rápidas e eficazes, no caso de ocorrência dos acidentes, possam ser apresentadas.

---

<sup>426</sup> Jornal Oficial das Comunidades Europeias. Convenção sobre os efeitos transfronteiriços de acidentes industriais. PT – L 326/5. Publicado em 03/125/98. Disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1998:326:0005:0033:PT:PDF>>. Acesso em outubro de 2012.

<sup>427</sup> HOSHI, Simone Shizue da Costa. A convenção de Helsinque sobre efeitos transfronteiriços oriundos de acidentes industriais e seu apelo como modelo global: da cooperação internacional ao poder de resiliência. **VI Encontro Nacional da ANPPAS**. Belém: Set. 2012, p. 03.

Aliados a esses princípios cabe também mencionar o da “Responsabilidade comum, porém diferenciada”, constante do Princípio 7 da Declaração do Rio/92, quem tem a seguinte redação:

Os Estados irão cooperar, em espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as diversas contribuições para a degradação do meio ambiente global, os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na busca internacional do desenvolvimento sustentável, tendo em vista as pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e as tecnologias e recursos financeiros que controlam<sup>428</sup>.

Da análise, mesmo que breve do enunciado verifica-se três categorias “chaves” para sua compreensão. A primeira diz respeito à “cooperação de parceria global” o que denota a necessidade de ações conjuntas de proteção ambiental, pois, os Estados não existem isoladamente e os danos ambientais podem ir além das fronteiras do local de ocorrência. O segundo, diz respeito à “responsabilidade comum”, da mesma forma que a anterior, compreende o esforço das nações em reconhecerem que a responsabilização no combate ao aquecimento global, deve ser empreendimento comum. O aquecimento global e a estabilização e diminuição da emissão de gases foram os temas da Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas instituída por ocasião da Rio-92, que apesar da importância do evento e da relevância dos assuntos lá discutidos não estabeleceu qualquer prazo ou meta para o cumprimento das finalidades do documento final gerado naquela convenção, deixando a regulamentação para as conferências das partes (COP), a serem realizadas posteriormente.

Se naquela ocasião o foco para o estabelecimento da “responsabilidade comum” era o aquecimento global, principalmente, por causa da emissão de gases, hoje, está ampliada para qualquer problema ambiental, sobretudo, aqueles que têm efeitos transfronteiriços, sem desmerecer outros também importantes que

---

<sup>428</sup> Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em outubro de 2012.

mesmo sem que seus efeitos transcendam fronteiras, podem afetar toda a humanidade.

A terceira categoria e a mais polêmica devido ao fato de incidir sobre questões financeiras, ou seja, a realidade econômica das nações, é a que diz respeito à “responsabilidade diferenciada”.

Para Guido Fernando Silva Soares esse princípio visa “estabelecer critérios de compartilhamento da responsabilidade internacional pela solução de problemas ambientais globais que levem em consideração a realidade socioeconômica dos diferentes Estados”<sup>429</sup>

É preciso considerar na interpretação da expressão o dado fático em relação aos países que, por explorarem mais os recursos naturais provocaram, proporcionalmente mais, os prejuízos ambientais e nem sempre aceitam em arcar com essa diferença.

O exemplo emblemático dessa situação foi o Protocolo de Quioto, cuja finalidade era a redução e controle de emissão de gases de efeito estufa e que continha o tratamento diferenciado entre as potências econômicas e os países menos desenvolvidos e que, no entanto, não foi ratificado pelos Estados Unidos, considerado um dos países com maior emissão de gases daquela natureza.

A comunidade internacional reconhece que os danos ambientais devem ser avaliados e atribuídos a quem lhe deu causa, porém, levando-se em consideração as diferenças econômicas e até mesmo culturais de cada país o que reforça a ideia da importância da “responsabilidade comum, porém diferenciada”, aliada aos demais princípios do Direito Ambiental.

O esforço cooperativo em torno das ações preventivas pode ser exigido em nível de participação mais equitativo, no entanto, a capacidade econômica, bem como o grau de contribuição para a efetivação do dano, poluição ou contaminação ambiental são fatores diferenciadores quando da atribuição da responsabilidade pela reparação ou indenização, se for o caso, do ambiente afetado.

Isso justifica a existência de normas que admitem essa diferenciação da capacidade financeira entre os países desenvolvidos e os demais, prevendo que a responsabilização deve existir, porém, de forma diferente, ou seja, pagam mais os países melhores providos de recursos financeiros, pois, o seu desenvolvimento econômico ocorreu pelo uso mais assente dos recursos naturais.

Desta forma a responsabilidade é diferenciada pelo fato de que algumas nações contribuem mais que outras, arcando, assim, com mais

---

<sup>429</sup> SOARES, Guido Fernando Silva. **Curso de Direito Internacional Público**. p.31.

responsabilidade pelo aquecimento global, extinção ou redução de recursos naturais, considerando-se as dimensões territoriais, populacionais e de desenvolvimento.

O dever de informação está previsto na Convenção de Helsinki em relação à avaliação do impacto ambiental no âmbito transfronteiriço que em seu art. 3º estabelece que as partes devem desenvolver políticas e estratégias para redução de riscos de acidentes industriais, bem como melhoria das medidas preventivas e de resposta, incluindo nesse rol de providências as medidas de reabilitação, com base na troca de informação, consulta e outros meios de cooperação.

Observação importante também é a que se refere ao conteúdo do Artigo 13 da Convenção de Helsinki, trata sobre a Responsabilidade e obrigação: “As partes apoiarão os esforços internacionais para elaborar regras, critérios e procedimentos sobre responsabilidade e obrigação”. Sem a concretização do dispositivo citado o cumprimento das finalidades da Convenção de Genebra se torna latente representando uma expectativa de efetivação sem qualquer utilidade do ponto de vista da proteção ambiental contra danos transfronteiriços.

Dentre os documentos internacionais para a proteção ambiental que envolve contaminação transfronteiriça deve ser destacado, também, a Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito.

Mesmo não se tratando diretamente da contaminação transfronteiriça como os documentos anteriores analisados, é importante sua abordagem, considerando que o depósito dos resíduos perigosos pode provocar sérias contaminações também nos países receptores independente da contaminação no país que os enviou. Sem deixar de considerar que a partir do momento em que os resíduos perigosos são depositados no país receptor pode desencadear a contaminação transfronteiriça, ou seja, para países vizinhos.

Embora de alcance limitado, da interpretação de seu teor é possível extrair que sua finalidade é evitar o tráfico, trânsito ou transporte ilegal de resíduos de um país para outro. O Brasil ratificou a convenção em 1993 proibindo a importação e exportação de resíduos perigosos sem consentimento, criando o Decreto nº 875, de 19 de julho de 1993 que promulgou o texto da Convenção que representa um esforço internacional para controlar o trânsito de resíduos com periculosidade ambiental.

O controle dos efeitos transfronteiriços da contaminação depende de parcerias e cooperação internacional para sua concretização, enfatizando-se a utilização dos princípios da prevenção e da informação,

além do poluidor-pagador, em razão da responsabilidade do causador, como fatores essenciais de proteção ambiental internacional.

O direito a um ambiente sadio e equilibrado deixou de ser local para tornar-se global e nessa mesma dimensão devem ser as providências cooperativas para sua manutenção e alcance.

Os efeitos transfronteiriços da contaminação, de qualquer tipo, prescindem de ações cooperativas intergovernamentais, que tenha como finalidade a proteção da saúde, da qualidade do ambiente, incidindo na implantação de políticas adequadas, na troca de informações, na realização de projetos e desenvolvimento de mecanismos e instrumentos para constante prevenção, vigilância e correção.

### **3.4.2 Efeitos transtemporais da contaminação**

A CRFB/88 ao prever a responsabilidade solidária entre o poder público e a coletividade para manter condições adequadas de equilíbrio ambiental para as futuras vindouras criou consequentemente um forte vínculo com o futuro.

Essa conexão estabelece duas etapas distintas: a primeira, preventiva e precaucional, no sentido de evitar problemas ambientais que possam afetar o meio ambiente e comprometer o equilíbrio da natureza prejudicando a qualidade de vida no futuro e a segunda, reativa, ou seja, quando o dano ou prejuízo ambiental é atual e providências de responsabilização, minimização de efeitos, recuperação, compensação, indenização, ou quaisquer outras devam ser tomadas.

Essas duas etapas integram a equidade intergeracional, inserida em documentos nacionais e internacionais, em especial a Declaração de Estocolmo (1972), que confere especial responsabilidade à geração atual em relação às futuras a partir de fundamentações jurídicas e éticas que permeiam tanto as ações preventivas como as providências reativas. Isso porque as gerações futuras são titulares de direito e não somente e subjetivamente merecedoras de um ambiente propício e salutar para viver.

O reconhecimento da equidade intergeracional é fator importante para a gestão de riscos ambientais tenha como fundamento a sustentabilidade, base ideológica da Declaração de Estocolmo (1972) ou a responsabilidade jurídica como requer a dogmática ambiental. Explica Delton de Carvalho que a equidade intergeracional “é o ponto de acoplamento estrutural em que a proteção das futuras gerações deixa de ser apenas um imperativo categórico-ambiental para constituir um dever

fundamental de prevenção, ou seja, um dever transgeracional capaz de formar vínculos obrigacionais com o futuro”<sup>430</sup>.

O contexto jurídico ambiental marca o vínculo e o compromisso com os indivíduos no futuro gerando obrigações e responsabilidades. Edith Brown Weiss a quem se atribuem algumas das primeiras linhas teóricas sobre a equidade intergeracional<sup>431</sup> afirma que o desenvolvimento sustentável é uma questão intergeracional e intrageracional que representa um compromisso com a equidade em relação a futuras gerações, sendo que “este compromisso ético e filosófico atua como uma restrição a uma inclinação natural para tirar proveito do nosso controle temporário sobre os recursos da terra, e usá-los apenas para o nosso próprio benefício sem levar em conta o cuidado para o que vamos deixar para nossos filhos e seus descendentes”<sup>432</sup>.

Para a autora a equidade intergeracional se fundamenta em dois pontos: a primeira diz respeito à relação do ser humano com a natureza e a segunda é a sua relação com outras gerações. Atribui ainda ao ser humano uma “responsabilidade especial” no uso dos recursos naturais evitando-se a degradação de sua integridade, por ser dotado de raciocínio e ainda, que todas as gerações estão ligadas pela relação com o Planeta, por isso a equidade intergeracional é a forma de mostrar que não há ordem de preferência entre gerações, pois, todos têm direitos iguais nessa relação com a natureza.

A Declaração Universal de Direitos Humanos<sup>433</sup> traz em seu preâmbulo a expressão “família humana” considerando direitos iguais a todos como fundamento na paz e na justiça no mundo e lembrando e que, pelo fato do ser humano por ser dotado de razão e consciência, deve agir com espírito de fraternidade uns com os outros. A expressão tem uma dimensão transtemporal de modo que o comprometimento vai além da obrigação jurídica das atuais gerações em atender suas

---

<sup>430</sup> CARVALHO. Délton Winter. Regulação Constitucional e Risco Ambiental. **Revista Brasileira de Direito Constitucional - RBDC**. Escola Superior de Direito Constitucional n.º 12, julho-dezembro. São Paulo: ESDC, 2008, p. 20.

<sup>431</sup> WEISS, Edith Brown. **Fairness To Future Generations and Sustainable Development**. American University International Law Review 8, n.º 1 (1992): 19-26 . Disponível em <<http://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1498&context=auilr>>. Acesso em novembro de 2012.

<sup>432</sup> Idem, p. 19. “This ethical and philosophical commitment acts as a constraint on a natural inclination to take advantage of our temporary control over the earth's resources, and to use them only for our own benefit without careful regard for what we leave to our children and their descendants. Tradução livre pela autora.

<sup>433</sup> ONU. Declaração Universal de Direitos Humanos. 1948. Disponível em <[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm)>. Acesso em novembro de 2012.

necessidades de desenvolvimento sem comprometer as das futuras gerações.

Delton Winter de Carvalho explica que:

A importância do Princípio da Equidade Intergeracional consiste exatamente na configuração de uma nova estruturação das bases temporais da teoria jurídica, necessária à implementação e efetivação dos novos direitos, mediante a institucionalização do futuro como elemento hermenêutico para a interpretação e aplicação de decisões jurídicas em matéria de interesses difusos como é o caso do Direito Ambiental.<sup>434</sup>

A responsabilidade civil ambiental, nesse contexto e conforme abordado em momento anterior, exige a efetividade do dano, no entanto, muitos deles ainda podem ser considerados latentes ante efeitos desconhecidos e imprevisíveis o que representa risco futuro. A prevenção longe se encontra de ser um discurso meramente retórico assumindo no campo do pragmatismo sua principal função, afinal, a crise ambiental e os fatos atuais não deixam dúvidas sobre a veracidade da afirmação.

Assim é que a reparação, por exemplo, é insuficiente frente à perda definitiva de um bem ambiental ou irreversibilidade do dano, residindo na incerteza e na transtemporalidade os principais motivos para uma gestão de riscos futuros.

No campo da transtemporalidade e da transdisciplinaridade, outro tema relevante é a prescrição em relação aos danos ambientais, sobretudo, a contaminação pela relação que tem como o tema do presente estudo.

A contaminação gera efeitos no tempo e, sendo ou não detectados no presente, há possibilidade de graves e nocivos reflexos no futuro. Muitas manifestações danosas aparecem somente depois de passado algum tempo da ação (ou omissão) que a gerou.

Diante disso, a dimensão da prescrição em relação à contaminação ou dano ambiental e sua relação com a vida, a propriedade, os riscos e efeitos futuros tomam proporções que merecem reflexão.

---

<sup>434</sup> CARVALHO, Delton Winter. **Regulação Constitucional e Risco Ambiental**, p. 21.

A análise do Direito Ambiental, portanto, deve ser feita com fundamento na sua autonomia e sua conexão com outras áreas da Ciência Jurídica, como o Direito Civil, Constitucional e Administrativo.

A questão prescricional em relação aos danos ambientais tem dois pontos importantes de análise: a titularidade dos bens ambientais e os efeitos futuros ou continuados do dano.

Não cabem aqui digressões sobre as diferenças entre prescrição e decadência, considerando, assim, superada tal discussão passando-se diretamente a análise da questão prescricional.

Cabe, inicialmente, fazer um paralelo entre a natureza civil que trata essencialmente das questões privadas e a ambiental pela natureza difusa e transversal que adquiriu, principalmente ante ao caráter transversal que possui na atualidade.

Por outro vértice, é importante lembrar também que o ambiente equilibrado é direito de todos, já que está intimamente ligado à saúde e à qualidade de vida dos seres humanos, portanto, é um direito fundamental protegido por princípios e teorias próprias, desde sua projeção constitucional, com capítulo específico sobre o assunto, até sua inserção no cenário jurídico de forma nas mais diversas áreas ganhando, assim, status de Direito autônomo. Com propriedade afirma Édis Milaré:

A decorrência inexorável da valorização da vida humana é a consagração do direito à vida, no topo da pirâmide hierárquica, onde vão inspirar-se todos os demais direitos subjetivos conferidos pelo Sistema Jurídico. Nesse sentido, “a norma constitucional proclama, em cláusula pétrea, a inviolabilidade do direito à vida. O trabalho de cada um de nós é preparar um caminho para a humanização e o retorno à consciência, voltada ao respeito absoluto ao valor da vida humana, evoluindo do egoísmo para o altruísmo, pondo fim à orientação materialista, ora tão em voga.”<sup>435</sup>

Como direito autônomo e difuso, o Direito Ambiental também supera a dicotomia público/privado ante a complexidade que a realidade atual apresenta tendo na articulação multifacetária de saberes a regra e não a exceção. Há uma plêiade de interesses coletivos que não pertencem mais nem ao rol de direitos públicos, nem privados. Como atribuir a titularidade sobre o ambiente senão a todos indistintamente?

---

<sup>435</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco**. 7ª ed. Rev. atual. e reform. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 128.



Os interesses difusos têm como característica a indeterminação de indivíduos que detêm simultaneamente o mesmo direito e a regulação protetiva dos interesses da coletividade como marca histórica no século XXI. As questões e normas ambientais, pela atenção mundial que tem recebido nos últimos tempos, são emblemáticas nesse sentido.

Enfatiza Paulo Affonso Leme Machado que o “Direito ao meio ambiente é de cada pessoa, mas, não só dela, sendo ao mesmo tempo “transindividual”. Por isso, o direito ao meio ambiente entra na categoria de interesse difuso, não se esgotando numa só pessoa, mas, se espraiando para uma coletividade indeterminada”<sup>436</sup>.

Sérgio Luiz Mendonça Alves afirma que as leis especiais ambientais mudaram e ainda sofrerão mudanças “diversos institutos específicos da lei civil geral, pela dinâmica da vida em considerar determinados institutos como uma evolução — da visão individualista para a coletiva em sentido amplo —, como é o caso da prescrição, cujas disposições não se aplicam à matéria ambiental”<sup>437</sup>.

Como bem de uso comum do povo (art. 225 CRFB/88 ), o meio ambiente tem a coletividade como titular do interesse de sua proteção e a exemplo dos recursos naturais, recursos hídricos, o solo, o ar, dentre outros, as normas disciplinadoras civis (privadas) acabam ficando sem sentido e institutos, mesmo que tradicionais, devem ser revistos diante das novas necessidades e utilidades sociais.

A prescrição é um dos temas merecedores de novo olhar, nesse sentido, pois, “embora a prescritibilidade seja a regra, na hipótese do Direito Ambiental, do objeto a ser protegido, tipicamente um bem de natureza difusa, a imprescritibilidade, como exceção, é que se apresenta”<sup>438</sup>.

O Superior Tribunal de Justiça já se manifestou nesse sentido:

ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL - DIREITO AMBIENTAL- AÇÃO CIVIL PÚBLICA – COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL – IMPRESCRITIBILIDADE DA REPARAÇÃO DO DANO AMBIENTAL – PEDIDO GENÉRICO – ARBITRAMENTO DO QUANTUM EBEATUR NA SENTENÇA:

<sup>436</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 18 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 129.

<sup>437</sup> ALVES, Sergio Luis Mendonça. **A prescrição no direito ambiental brasileiro**. Disponível em <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/26454-26456-1-PB.pdf>>. Acesso em novembro de 2012, p. 17-18.

<sup>438</sup> Idem, p. 22.

REVISÃO, POSSIBILIDADE – SÚMULAS 284/STF E 7/STJ. Ação Civil Pública. REsp 1.120.117-AC, Rel. Min. Eliana Calmon, julgado em 10/11/2009.

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. POLUIÇÃO AMBIENTAL. EMPRESAS MINERADORAS. CARVÃO MINERAL. ESTADO DE SANTA CATARINA. REPARAÇÃO. RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR OMISSÃO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA.

1. A responsabilidade civil do Estado por omissão é subjetiva, mesmo em se tratando de responsabilidade por dano ao meio ambiente, uma vez que a ilicitude no comportamento omissivo é aferida sob a perspectiva de que deveria o Estado ter agido conforme estabelece a lei. 2. A União tem o dever de fiscalizar as atividades concernentes à extração mineral, de forma que elas sejam equalizadas à conservação ambiental. Esta obrigatoriedade foi alçada à categoria constitucional, encontrando-se inscrita no artigo 225, §§ 1º, 2º e 3º da Carta Magna. [...]

6. Segundo o que dispõe o art. 3º, IV, c/c o art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/81, os sócios / administradores respondem pelo cumprimento da obrigação de reparação ambiental na qualidade de responsáveis em nome próprio. A responsabilidade será solidária com os entes administrados, na modalidade subsidiária.

**7. A ação de reparação/recuperação ambiental é imprescritível.** (sem grifo no original)

Ação Civil Pública. Resp 647.493-SC, Rel. Min. João Otávio de Noronha, julgado em 15/5/2007.

A segurança jurídica é o principal motivo da existência da prescrição no Direito Civil, aqui, com ênfase especial na propriedade, todavia, a interpretação constitucional desse instituto delineando-se um sentido diferenciado pela função social que detém, exige uma nova visão de sua aplicação. Sérgio Luis Mendonça Alves assim se manifesta quanto ao assunto:

[...] este instituto, influenciado pelas novas disciplinas, de direito coletivo em sentido amplo,

e, principalmente, pela nova disciplina constitucional em relação à propriedade, condicionando-a a sua função social (CF 5º, XXIII) e ecológica (CF 170, VI c.c. 185, II), vem sendo profundamente alterado, permitindo interpretação distinta para sua aplicabilidade [...]<sup>439</sup>.

Quando a CRFB/88 se refere a “todos” e às “futuras gerações” além de mostrar a indeterminação de sujeitos revela também a responsabilidade coletiva e transtemporal. Por outro lado, importante destacar que o ambiente como “bem de uso comum” deve ser interpretado dentro da perspectiva ampliada de “bens ambientais”, pois, em relação aos demais bens nada se destaque sobre diferenças entre o Código Civil de 1916 e o de 2002.

A prescrição quinquenal a que se referem algumas normas, como o Decreto 20.910/32 que trata sobre as dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios e todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal e a Lei nº 9.873/99, que cuida do prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal (em favor do particular), merecem uma nova roupagem interpretativa em face do que representa as questões ambientais para o futuro da humanidade.

São normas, leis e regras que necessariamente precisam ser revistas, seja pela produção do Direito (legislativa ou judicial) para que danos ambientais com efeitos futuros (transtemporais) sejam imputados a quem lhe deu causa e a impunidade (civil, criminal e administrativa) não seja protegida pela prescrição.

Os danos ambientais existem em larga escala e seus efeitos, alguns conhecidos e outros ainda não, porque se protraem no tempo e no espaço, e a aplicabilidade normativa deve adaptar-se à nova realidade do sistema ambiental em que os interesses coletivos devem suplantar os individuais, comum no Código Civil, sob pena de ver sacrificada toda a humanidade.

Outro ponto que deve fazer parte do raciocínio da responsabilidade em relação ao dano ambiental transtemporal é a sua relação com a inaplicabilidade de excludentes e de cláusula de não indenizar, ou seja, se adotado o sistema de responsabilidade objetiva (risco integral) o dever de reparar não é alcançado por caso fortuito, força maior ou qualquer cláusula que determine a não indenização,

---

<sup>439</sup> ALVES, Sergio Luis Mendonça. **A prescrição no direito ambiental brasileiro**, p. 23.

assim, a esses institutos deve ser somado também a imprescritibilidade em relação aos efeitos danosos transtemporais. Dessa forma, o causador do dano assume todos os riscos de sua atividade, independente de culpa e do transcurso temporal, havendo exoneração de responsabilidade somente quando: “o dano não existir; b) o dano não resguardar relação de causalidade com a atividade da qual emergiu o risco.”<sup>440</sup>

Os riscos e danos futuros devem ser considerados nas decisões judiciais e deliberações administrativas o que vale dizer que direitos e interesses das futuras gerações devem ser resguardados nos processos de decisão em que há risco. Não é preciso uma análise científica para se concluir que o esgotamento dos recursos naturais, as mudanças climáticas, a extinção de espécies animais e vegetais, e toda a ação humana sobre a natureza repercutirá no futuro. Conforme explica Antônio Herman Benjamin são essas as preocupações que levam ao que ele denomina de antropocentrismo intergeracional que “ênfatisa obrigações do presente para com os seres humanos do futuro”<sup>441</sup> a partir de uma visão ética baseada na solidariedade manifestada em nível individual e coletivo no presente e no futuro (intra e intergeracional).

Mesmo essa leitura de solidariedade intergeracional que impõe a análise transtemporal de riscos, danos ou qualquer forma de prejuízo ambiental e ecológico tem na orientação da proteção ambiental uma necessidade humana de sobrevivência em relação ao um tempo que ainda está por vir. Segue Herman Benjamin afirmando:

A danosidade ambiental nos furta a paz de espírito como condôminos-planetários. Transporta-nos, de imediato, à dimensão das imagens catastróficas, de prejuízos de grande magnitude, às vezes por agregação e efeito cumulativo, que afetam a generalidade da coletividade. A todos impõe sacrifícios incalculáveis e de longa gestação. Tem origem incerta, vindo não se sabe de onde, sendo mesmo cria a qual se nega, impreterivelmente, paternidade ou maternidade.<sup>442</sup>

Como se podem perceber as questões transtemporais, ou seja, a preocupação ambiental com as gerações futuras reflete no sistema

---

<sup>440</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**, 2011, p. 1259.

<sup>441</sup> BENJAMIN, Antônio Herman. A natureza no Direito Brasileiro: coisa, sujeito ou nada disso. **Revista do Programa de Pós-Graduação da UFC**, p. 86. Disponível em <<http://mdf.secrel.com.br/dmdocuments/antonio.pdf>>. Acesso em novembro de 2012.

<sup>442</sup> BENJAMIN, Antônio Herman. Responsabilidade Civil pelo Dano Ambiental. **Revista de Direito Ambiental – RDA**. 9/5. Jan.-mar./1998, p. 136.

jurídico “pois enseja que os interesses dos não-nascidos, os nossos descendentes, sejam somados aos do presente, obrigando-nos a refazer nossos cálculos”<sup>443</sup>.

A abordagem transtemporal faz com que o “hoje” se conecte ao “amanhã” assim como as gerações antecedentes fizeram com as atuais e assim por diante, como uma grande corrente de sucessão em que o ambiente saudável e equilibrado seja o núcleo das ações, das decisões e das escolhas e que a qualidade de vida seja efetivamente uma realidade.

O devir na questão da descontaminação como ação solidária entre o Estado e o particular.

O uso do solo é uma das questões polêmicas na dinâmica da responsabilidade ambiental, pois, dele decorre a forma de uso e utilização, a responsabilidade por eventuais danos e também o devir da descontaminação.

O próprio direito de propriedade, como visto em capítulo anterior, sob a perspectiva do sistema ambiental deve ser exercido em harmonia com a Constituição Federal, a ética ambiental e os fins sociais, de forma que seja preservado o direito de “todos”, como titulares de um ambiente saudável e de qualidade.

Há, desta forma, a conectividade entre a legislação e a ética no trato do solo e dos bens ambientais, não podendo ser interpretada somente sob o aspecto individualista, mas, principalmente pelo que expressa de socialmente importante.

A Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.931/81) tem como finalidade a preservação e a restauração dos recursos ambientais, dentre eles o solo, conforme prevê a própria lei. A proteção do solo também encontra respaldo legal na Lei Brasileira de Parcelamento de Solo Urbano – Lei nº 6.766/79<sup>444</sup> – que em seu art. 3º, II, estabelece que “em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados” não é possível o parcelamento do solo.<sup>445</sup>

---

<sup>443</sup> BENJAMIN, Antônio Herman. A natureza no Direito Brasileiro: coisa, sujeito ou nada disso. p. 87.

<sup>444</sup> BRASIL, Lei nº 6.766/79, Lei Brasileira de Parcelamento de Solo Urbano. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm)>. Acesso em novembro de 2012.

<sup>445</sup> Paulo Affonso de Leme Machado faz uma ressalva em relação a uma lei em referência dizendo que há uma lacuna, já que os pedidos de parcelamento do solo não são submetidos a um Estudo Prévio de Impacto Ambiental e que “as regras de Direito Material Ambiental só têm sido realmente eficazes quando coadjuvadas por normas de procedimento. Toda área em que se pretenda fazer loteamento deveria, sem exceção, ser submetida a um Estudo Prévio, em que as condições ambientais favoráveis fossem constatadas”. In: MACHADO, Paulo Affonso de Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 2010. p. 610

A solidariedade entre o Estado e a coletividade, considerado o grupo ou o indivíduo, abrange também o devir na questão da descontaminação, portanto, não é um legado exclusivo do Estado, mas, também do particular.

Se o custo da contaminação deve ser suportado por quem contaminou, a responsabilidade pela descontaminação não é diferente. A contaminação decorre do uso e utilização indevida do solo e, salvo raríssimas exceções, é fruto de lucro por empreendimentos ou exploração indevida. A contaminação seja provocada pelo Estado, por ação ou omissão, quando, por exemplo, não cumpre o seu dever de fiscalização no âmbito de sua competência fiscalizatória deixando de cumprir seu papel e permitindo o uso sem as devidas cautelas ou sem o cumprimento de exigências legais satisfatórias, seja provocada pelo particular, deve ser revertida, ou seja, a área deve ser descontaminada, além de outros efeitos decorrentes da contaminação, como a indenização.

De fato, não é só como agente poluidor que o ente público se expõe ao controle do Poder Judiciário (p. ex., em razão da construção de estradas, aterros sanitários, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários, sem a realização de estudo de impacto ambiental), mas, também quando se omite no dever constitucional de proteger o meio ambiente (falta de fiscalização, inobservância das regras informadoras dos processos de licenciamento, inércia quanto à instalação de sistemas de disposições de lixo e tratamento de esgoto, p. ex.)<sup>446</sup>

O entendimento de que ao Estado cabe a responsabilidade de descontaminação quando ao agir omissivamente autoriza ou incentiva a contaminação não prospera ante a impossível (ou imoral) transferência de responsabilidade do poder público ao particular, pois, se assim efetivamente ocorresse a vítima da contaminação do solo (a coletividade) arcaria injustamente com a “conta” o que seria um “verdadeiro paradoxo”, conforme cita Édis Milaré.<sup>447</sup>

No campo do devir pela descontaminação como ação solidária não se pode deixar de referenciar a responsabilidade das instituições financeiras pela concessão de empréstimos que viabilizam empreendimentos causadores de contaminação. Mais uma vez a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente socorre a interpretação para o alcance da responsabilidade ao estabelecer em seu art. 3º a inserção, no

---

<sup>446</sup> MACHADO, Paulo Affonso de Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 2010. p. 611.

<sup>447</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 2011, p. 1263.

conceito de poluidor, da expressão “responsável direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”.

O art. 12 do mesmo diploma legal também expressa a responsabilidade das instituições financeiras estatais, no sentido de “avaliar os critérios socioambientais em seus contratos de mútuo”<sup>448</sup>. “as entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais condicionarão a aprovação de projetos habilitados a esses benefícios ao licenciamento, na forma desta Lei, e ao cumprimento das normas e critérios e dos padrões expedidos pelo CONAMA”

Estendendo essa responsabilidade, o Protocolo de Intenções, denominado de Protocolo Verde (I e II), firmado entre o Ministério do Meio Ambiente e a Federação Brasileira de Bancos – FEBRABAM, também tem como norte a “incorporação e variável ambiental no crédito”<sup>449</sup>, além de evitar o uso de recursos públicos em atividades lesivas ao meio ambiente. É importante dizer que instituições bancárias particulares também aderiram ao pacto, de acordo com informação trazida por Édis Milaré, como por exemplo: Bradesco, Santander, Itaú, dentre outros.

Havendo, portanto, nexos de causalidade, entre a contaminação e o sujeito que lhe deu causa (direta ou indiretamente), há conseqüentemente o dever de descontaminação. Mais ou menos complexo pelo fato de ser um ou mais agentes, não se vislumbra uma impossibilidade jurídica em atribuir tal dever.

Aos postulados jurídicos ambientais (normas, leis e jurisprudência) unem-se as questões éticas de forma a “fechar o cerco” no que tange aos cuidados com o ambiente e ação solidária que equilibra a responsabilidade entre o Estado e o particular.

### 3.5 *ACCOUNTABILITY* AMBIENTAL E A VOCAÇÃO ESTATAL PARA A GOVERNANÇA À SUSTENTABILIDADE

A dimensão de uma *accountability* ambiental e de responsividade estatal interfere no padrão de governabilidade voltada para a sustentabilidade em razão da capacidade dos governos em desenvolver mecanismos legais e administrativos, bem como, aderir às orientações internacionais de proteção ambiental fazendo-se presente nas ações cooperativas, interagindo, informando e participando.

---

<sup>448</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 2011, p. 1265.

<sup>449</sup> *Idem*, p. 1265.

Compreender o significado da categoria *accountability* é essencial para analisar sua conexão com a questão ambiental, porém, sem a pretensão de fornecer uma resposta conclusiva, mas, no sentido de contribuir para a construção de um conceito que se adapte ao conjunto de verbetes dispostos nos dicionários e obras doutrinárias brasileiras.

O estudo do termo *accountability* tem sido objeto de várias áreas do conhecimento, sobretudo, das ciências sociais. Mais contundente na Administração, com algumas produções literárias estrangeiras, se estende agora para a literatura nacional, alcançando outras ciências, o que demonstra o alargamento de sua aplicabilidade e a dimensão de sua importância.

A análise de textos sobre o assunto revela que a definição do termo ainda não encontra uma delimitação exata, mostrando, por outro lado a oportunidade de uma construção interdisciplinar do conceito.

Anna Maria Campos<sup>450</sup> dedicou parte de seus estudos à abordagem da *accountability* para defini-la, já que não há correspondência conceitual de tradução na língua portuguesa, bem como para compreender seu significado. Sem reporte às incursões dicionarizadas que fez a autora, de suas observações e comparações entre a realidade brasileira e estadunidense, em razão de seus estudos iniciais, verificou, desde o início de sua pesquisa, que dizia algo a respeito do relacionamento entre a administração pública e a Sociedade e que a “cultura política do Brasil e o nível de desenvolvimento político constituíram a chave capaz de explicar a diferença”<sup>451</sup> descartando-se a relação do termo à ideia de “contabilidade”.

Nesse sentido, a questão nuclear da tentativa de uma definição se fundamenta na necessidade da identificação das atividades que podem ser relacionadas ao termo a partir da ideia de transparência, responsabilização e dever de prestar contas sob uma ótica de resposta à coletividade sobre as atividades estatais.

No estágio atual da democracia – paulatinamente transitória – tem na participação social uma de suas mais importantes características em contraponto à democracia meramente representativa, as organizações estatais estão se tornando mais aptas a aceitarem a transparência e a informação como instrumentos hábeis a incentivar essa participação.

Isso não somente o interesse em saber “o que faz” a Administração Pública, mas, também o controle social sobre suas ações,

---

<sup>450</sup> CAMPOS, Anna Maria. *Accountability* quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. 24 (2)30-50. Fev/abril. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1990.

<sup>451</sup> Idem, p. 32.



favorecendo o apontamento de suas fragilidades, a opinião popular, a discussão sobre suas diretrizes e a responsabilização de quem por ela responde.

A prestação de contas e as informações das ações e atividades da Administração Pública devem ser permanentes, assim, como o interesse da coletividade em exigir que isso seja feito. Quanto mais transparente e responsiva for a Administração Pública, mais crescente e dinâmica será a democracia participativa.

É claro que uma Sociedade para atingir tal nível de democracia precisa percorrer um longo caminho, sobretudo, no Brasil que por conta de sua quebra ainda recente com o autoritarismo dos governos militares, aceita, mesmo que em menor grau que outrora, uma condição de passividade em relação ao Estado. Tal condição decorre da desigualdade social, falha educacional e “baixa consciência jurídica”<sup>452</sup> que produz uma lacuna de conhecimento por parte dos cidadãos sobre seus direitos e a dificuldade de lutar por eles.

José Antonio Gomes Pinho e Ana Rita Silva Sacramento em análise sobre o texto de Anna Maria Campos comentam que:

[...] o estudo sobre a compreensão do significado da *accountability* tem caráter progressivo, inesgotável. Observa-se que, quando Campos pensou e escreveu havia um determinado contexto (1975-1987): regime militar, Estado burocrático e início da democratização, e, depois de 1990 (ano da publicação do artigo), o contexto é outro: democratização, Estado neoliberal, globalização e tentativas de implantação do Estado gerencial. Desse modo, os estudos que a sucederam acrescentaram qualificações à palavra, evidenciando sua elástica capacidade de ampliação para permanecer dando conta daquilo que se constitui na razão de seu surgimento: garantir que o exercício do poder seja realizado, tão somente, a serviço da res publica.<sup>453</sup>

A visibilidade, a informação e a transparência são elementos primordiais para o exercício da *accountability* que tem no

---

<sup>452</sup> PASOLD, Cesar Luiz. **Reflexões sobre o poder e o direito**. 2ª. Ed. Florianópolis: Estudantil, 1988.

<sup>453</sup> PINHO, José Antonio Gomes. SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability: já podemos traduzí-la para o português?* **Revista de Administração Pública**. 43(06), 1343-1368. Nov/dez. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009, p. 1354.

comprometimento da Administração Pública em desenvolver mecanismos para sua eficácia seu principal veículo.

Inegável a existência de avanços nesse sentido, principalmente após a promulgação da CRFB/88 que procurou contribuir para a mudança da realidade brasileira propiciando um ambiente adequado ao desenvolvimento de uma cultura de *accountability*, cuja definição ainda se encontra em construção assim como a própria democracia participativa.

Uma Sociedade atuante e uma governança comprometida são campos férteis para uma democracia participativa e conseqüentemente para a *accountability* e o exercício de um controle sobre o Estado.

É importante que se diga que o controle social não se restringe ao processo eleitoral e pode ocorrer das mais diversas formas, porém, todas dependem da informação e da possibilidade de debate entre cidadãos e Estado de maneira a viabilizar a fiscalização, a elaboração de leis e normas que demonstrem as necessidades e utilidades sociais, reprimam o privilégio de poucos em detrimento da maioria, mobilize a população e crie instrumentos efetivos aos direitos dos cidadãos.

De maneira ampla é possível compreender a *accountability* como forma de prestação de contas, responsabilização e controle por parte da Sociedade e até mesmo de organizações, sobre as ações estatais, todavia, isso não encerra seu conceito, ainda em construção. Importante dizer é que o termo passou a fazer parte da relação cidadão/Estado sob o ponto de vista da responsividade.

O estudo sobre o tema realizado por Andreas Schedler<sup>454</sup> trata sobre a dificuldade da definição do termo, mas, por outro lado, apresenta uma linha de raciocínio importante, construída a partir de duas dimensões a que ele denomina de *answerability* e *enforcement* (capacidade de resposta e cumprimento ou observância de obrigação). A *accountability* relacionada à capacidade de resposta diz respeito ao dever do Estado (por seus agentes) de informar e justificar suas atitudes. A segunda refere-se ao dever de cumprimento de obrigação, sendo a omissão, passiva de sanção. Assim explica o autor:

[...] suscetibilidade de resposta, a obrigação dos funcionários públicos de informar sobre e de explicar o que eles estão fazendo; e imposição à

---

<sup>454</sup> SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. In SCHEDLER, Andreas, DIAMOND, Larry and PLATTNER, Marc F. (Org.). **The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies**. 13-28. Boulder London: Lynne Rienner Publishers, 1999. Disponível em <[http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?filename=0&article=1021&context=andreas\\_schedler&type=additional](http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?filename=0&article=1021&context=andreas_schedler&type=additional)>. Acesso em novembro de 2012.

observância, a capacidade das agências controladoras de impor sanções aos detentores do poder que violaram seus deveres públicos [...]”<sup>455</sup>

No que diz respeito à suscetibilidade de resposta ou responsividade a *accountability* “[...] implica, portanto, no direito de receber informações e na obrigação correspondente de liberar todos os detalhes necessários. Mas ela também implica no direito de receber uma explicação e no dever correspondente de justificar sua conduta”.<sup>456</sup>

Esse autor expõe que a *accountability* possui três variáveis importantes, porém não representam a espinha dorsal em relação às suas características: informação, argumentação e punição.

Isso significa que existe uma responsabilidade política e representa um conceito bidimensional que mostra tanto a responsabilização, obrigação estatal em informar sobre as atividades de forma justificada (argumentação), bem como a capacidade de impor sanções pela violação de regras de conduta. Tais aspectos normalmente estão presentes na atuação administrativa do Estado.

Essas variáveis estão ligadas ao que Andreas Schedler chama de *accountability* política que também prescinde de controle (social e institucional) para impor limites às arbitrariedades objetivando prevenir excessos no exercício do poder. O controle social e institucional referenciado faz parte de uma classificação de *accountability* orientada por Guillermo O’ Donnell, citado por Andreas Schedler, que a distingue em: *accountability* vertical e *accountability* horizontal. A primeira trata sobre o controle exercido pela sociedade civil sobre o Estado e a segunda cuida do controle exercido por instituições estatais sobre atos de governo.

No entender de Guillermo O’ Donnell, citado por Andreas Schedler, a democracia delegativa, característica do Brasil, embora haja instrumental caracterizador de democracia plena, como eleições para o executivo e legislativo, seu potencial não é utilizado, ou seja, o eleito tem o poder de representar, mas, não tem o dever de prestar contas segundo os compromissos assumidos com os que neles votaram, fato

---

<sup>455</sup> SCHEDLER, Andreas. *Conceptualizing Accountability*, p. 14. “[...] answerability, the obligation of public officials to inform about and to explain what they are doing; and enforcement, the capacity of accounting agencies to impose sanctions on powerholders who have violated their public duties”. Tradução livre pela autora da tese.

<sup>456</sup> SCHEDLER, Andreas. *Conceptualizing Accountability*, p. 15. “[...] Accountability thus involves the right to receive information and the corresponding obligation to release all necessary details. But it also implies the right to receive an explanation and the corresponding duty to justify one’s conduct”.

esse denominado pelo autor como déficit de *accountability* pela ausência de cobrança da Sociedade.

Essa característica da democracia brasileira não impede, no entanto, o reconhecimento de avanços nas últimas décadas, para a incorporação da *accountability*, sobretudo, a partir da Constituição de 1988, como dito anteriormente, tanto que atualmente mecanismos de participação e controle estão se desenvolvendo a partir da consciência da importância da participação da Sociedade nas questões de Estado.

A própria CRFB/88 disponibilizou um instrumental de controle e, por consequência, de *accountability*.

Como referência inicial é possível verificar no artigo 5º XXXIII e XXXIV quando a CRFB/88 trata sobre os direitos e deveres individuais e coletivos, o dever da Administração Pública em fornecer informações de interesse “particular ou de interesse coletivo ou geral”, com ressalva das informações sigilosas à segurança social ou estatal E, independentemente de pagamento de taxas, todos têm o direito “de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de Poder”, além, da “a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal” (*accountability* vertical).

Tais direitos, considerados líquidos e certos pela natureza do rol em que estão inseridos, são protegidos em caso de descumprimento pelo Estado, colocando-se à disposição da coletividade instrumentos como o mandado de segurança e habeas data, assegurando uma posição mais ativa e participativa por parte do cidadão.

O inciso LXXIII do mesmo dispositivo constitucional que prevê a ação popular é exemplo instrumental de cumprimento ou observância de dever (*enforcement*), conforme entendimento de Andreas Schedler, com destaque, aqui, para o meio ambiente:

LXXIII – qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, **ao meio ambiente** e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus de sucumbência (sem grifo no original).

Neste aspecto, destaca-se que a preservação e proteção ambiental é uma obrigação constitucional de toda a coletividade uma vez que o artigo 225 assim a declarou, havendo a responsabilidade mútua para

essa finalidade. A responsabilidade entre o poder público e a coletividade para a manutenção e proteção ambiental pressupõe cobrança mútua e desenvolvimento de mecanismos para sua consecução.

Por meio da ação popular o cidadão expõe os abusos dos agentes políticos ao Poder Judiciário, exige que sejam tomadas providências adequadas à sua coibição e remediados os danos deles decorrentes, sujeitando seus autores às sanções legais, caso suas condutas sejam tipificadas como crimes. Destarte, o exercício do poder político fica condicionado tanto ao interesse público, quanto ao escrutínio da lei.<sup>457</sup>

No mesmo sentido encontra-se o art. 37 § 3º da CRFB/88 , que dispõe:

A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Outro instrumento de proteção ao patrimônio público é a Ação Civil Pública, regulamentada pela Lei nº 7.347/85<sup>458</sup> por meio da qual se dá a tutela dos interesses difusos e coletivos, dentre os quais, o meio ambiente, cumprindo ao Ministério Público, pela legitimidade que lhe

---

<sup>457</sup> SPRÍCIGO, Maurício Walendowsky. REMOR, Alberto Pizzolatti. **Accountability no Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina: transparência na Gestão Pública**. 2008, 86 p. Monografia apresentada no curso de Pós-Graduação em Gestão e Controle do Setor Público na Universidade de Santa Catarina UDESC. 2008, p. 39.

<sup>458</sup> Brasil, Lei nº 7.347/85 - Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347.org.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347.org.htm)>. Acesso em novembro de 2012.

confere a lei, atuar, tanto como parte quanto como fiscal (*custos legis*) quando ocorrem danos ou lesão aos interesses da coletividade.

Visa, assim, a proteção e defesa dos interesses relativos ao meio-ambiente; ao consumidor; a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; a qualquer outro interesse difuso ou coletivo ou por infração da ordem econômica; à ordem urbanística, conforme art. 1º da Lei nº 7.347/85

A ação civil e pública se diferencia da ação popular pelo fato de que a primeira tem como finalidade proteger os interesses coletivos e individuais homogêneos da Sociedade e a segunda, anular ato ilegal ou lesivo ao patrimônio público, bem como invalidar ato ou omissão de autoridade que despreste direito individual ou coletivo, líquido e certo.

Verifica-se, pois, que a CRFB/88 conferiu à coletividade condições de exercício de *accountability* (vertical) podendo solicitar informações sobre as ações e atividades do Estado (*answerability*) e cobrar providências quanto à manutenção e preservação do patrimônio e bens públicos ou quando houver descumprimento de obrigação estatal (*enforcement*).

No âmbito da *accountability* horizontal também é possível encontrar na CRFB/88 algumas referências, a título de exemplo, há a fiscalização contábil, financeira e orçamentária (arts. 70 a 75) a ser efetuada pelo Congresso Nacional, além do controle externo e interno previsto nos dispositivos, a ser feito pelo Tribunal de Contas da União, comissões técnicas ou de inquérito, auditorias contábeis, financeiras e orçamentárias, operacional e patrimonial tanto do Legislativo, como do Executivo e Judiciário, aplicando-se, no que couber às instâncias estaduais e municipais pelos órgãos competentes.

Percebe-se o empenho constitucional para ampliar os canais de comunicação, controle e de *accountability* ao mesmo tempo que avanços na organização social também são percebidos o que melhora a capacidade de utilização dos meios legais disponíveis.

Desta forma a *accountability* expressa transparência e responsividade dos atos da administração pública, devendo ser interpretado ao lado dos princípios referenciados no art. 37 da CRFB/88 : legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A informação, nesse contexto, é elemento constitutivo da *accountability* e sua ausência ou imperfeição caracteriza que Andreas Schedler denomina de “opacidade do poder”.<sup>459</sup> Paula Chies Schomer,

---

<sup>459</sup> SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability, p. 20.

Jonas Tadeu Nunes e Rubens Lima Moraes, também têm a mesma visão:

Uma das condições para a efetividade dos mecanismos de *accountability* – sejam eles de controle social ou institucional, incluindo a preocupação com controle de resultados, é a possibilidade de se obter e divulgar diversidade de informações públicas qualificadas, com transparência e fidedignidade. Informações sobre recursos, decisões, desempenho e efeitos da ação governamental podem ser usadas para combater a corrupção, controlar promessas eleitorais e planos de governo, tomar decisões, qualificar o desenho de políticas públicas e premiar ou punir atos e omissões dos agentes públicos.<sup>460</sup>

É preciso reconhecer que cabe ao Estado no que diz respeito à publicidade e dever de informação o dever de prestar esse serviço e o descumprimento dessa responsabilidade implica em afronta ao direito constitucional de respeito à dignidade da pessoa humana e, por consequência, aos Princípios Fundamentais da República, conforme art. 1º da CRFB/88 .

A informação sobre qualquer fato, ato ou assunto que interesse à coletividade deve estar a disposição, pois, sem isso não há condições de avaliar e fundamentar decisões, escolhas e condutas inviabilizando o próprio exercício da cidadania e da participação.

À medida que o interesse da comunidade cresce, aumentam também os mecanismos de controle e de participação. Desta forma a *accountability* integra os elementos caracterizadores de uma democracia participativa ao lado de outros como a cidadania, respeito à dignidade da pessoa humana, a efetividade dos direitos fundamentais nos quais se inclui o ambiente sadio e equilibrado.

Conhecer o sentido do termo *accountability* no âmbito da administração pública, ainda que sua definição esteja em construção, tem como objetivo dar o suporte necessário para compreender sua utilização no âmbito das questões ambientais.

---

<sup>460</sup> SCHOMMER, Paula Chies, NUNES, Jonas Tadeu, Moraes, Rubens Lima. Jonas Tadeu Nunes. *Accountability, controle social e coprodução do bem público: a atuação de vinte observatórios sociais brasileiros voltados à cidadania e à educação fiscal*. III **Seminário Democracia, Direito e Gestão Pública Ciclos de Debates Direito e Gestão Pública**. Secretaria de Gestão - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília – DF – 24 e 25 de novembro de 2011.

Para tanto, será utilizada expressão *accountability* ambiental, que não diz respeito a um neologismo, mas, surge a partir da necessidade de entender a profundidade da responsabilidade interativa entre o Estado e a Sociedade no cumprimento de seu direito/dever de informar, participar, cooperar para que os níveis de saúde ambiental sejam cada vez mais satisfatórios para garantia do direito intergeracional e fundamental a uma melhor qualidade de vida.

Isso significa que colocar à disposição da coletividade informações sobre áreas contaminadas ou de qualquer forma prejudicadas sob o ponto de vista ambiental, é um dever e um direito constitucional para o qual instrumentos hábeis devem ser desenvolvidos, dentre os quais se destaca a averbação informativa no registro de imóveis, como se verá no próximo capítulo.

A *accountability* ambiental integra os pressupostos de uma governança voltada à sustentabilidade e que tem muitos desafios, nesse contexto, em razão do desempenho legal e administrativo necessário em relação ao desenvolvimento de instrumental para: a) melhorar a capacidade de governança e de resposta (responsividade) em relação à questões ambientais, b) estimular a participação da coletividade nas ações em prol do meio ambiente, c) incentivar a cultura da cooperação e da ética ambiental, d) aumentar o grau de confiabilidade da coletividade em relação às ações do governo no trato das questões ambientais e e) convencer a Sociedade demonstrando que as questões ambientais são interdependentes de outros temas sociais e de direitos fundamentais.

Para tanto é preciso que a administração pública preste contas dos resultados de suas ações internas e externas em relação às providências e decisões relativas ao meio ambiente, garantindo a transparência e possibilitando interação em função dos interesses da coletividade. Como explica Délton Winter de Carvalho:

[...] as novas gerações de problemas ambientais e ecológicos apontam para um modelo de decisão jurídica centrado não apenas nos atores e na ponderação de interesses individuais e coletivos, mas, sobretudo, numa matriz que permita a produção e a formação de vínculos obrigacionais com o futuro<sup>461</sup>.

---

<sup>461</sup> CARVALHO. Délton Winter. A sociedade do risco global e o meio ambiente como um direito personalíssimo intergeracional. **Revista de Direito Ambiental**. Ano 13. nº. 52, outubro-dezembro. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2008, p. 28.



Para o bom desenvolvimento de uma governança voltada à sustentabilidade é preciso transpor algumas dificuldades que existem em decorrência de ações antropocêntricas e do estímulo ao consumo como principal vetor de crescimento econômico que fundamentou o discurso de todos os países nas últimas décadas, principalmente, no final do século XX. As grandes potências financeiras mundiais que se desenvolveram à custa da utilização desenfreada de recursos naturais, trabalham em uma trilha de convencimento e persuasão das demais nações no sentido de explorar em outros territórios o que nos seus já não existe mais.

A partir da realização da primeira Conferência da ONU sobre Meio Ambiente, em Estocolmo no ano de 1972, o ambiente passou a ser visto de outra forma, como um “bem” a ser cuidado e preservado, fortalecendo a governança ambiental global pelo interesse comum de todos e pelas ameaças à própria vida no Planeta, exigindo o diálogo obrigatório entre as nações e o desenvolvimento de ações cooperativas.

Com a transição (mesmo que lenta) de uma democrática representativa para uma democracia participativa e com a ampliação dos canais de comunicação, os problemas ambientais e, conseqüentemente, seus efeitos, começaram a fazer parte das pautas de discussão na administração pública (nacionais e internacionais) no meio acadêmico, nas redes sociais, fomentando o interesse e o aumento do interesse da participação popular, talvez mais por medo da ameaça à vida que pela consciência em deixar um mundo melhor para as futuras gerações.

A organização administrativa para a inserção das questões ambientais como a criação de órgãos governamentais específicos para tratar sobre o tema, embora tenham como principais finalidades a fiscalização, licenciamentos, aplicação de penalidades e educação ambiental, ainda não se mostram suficientes para o alcance das metas determinadas pela legislação e orientações internacionais.

Respeitar a capacidade do meio em se recompor, absorver os efeitos dos impactos ambientais e os limites dos recursos, aliados à implantação de projetos e programas de recuperação e preservação da natureza, planejar melhor as cidades, controlar a produção de resíduos, monitorar o desenvolvimento da ciência e da tecnologia para que os resultados maléficos não superem os benefícios, são fatores imprescindíveis à finalidade constitucional de preservação e equilíbrio ambiental.

A humanidade se encontra em um estágio tal que não se pode justificar a ignorância sobre os problemas ambientais enfrentados na atualidade e os prognósticos para um futuro próximo. É fundamental,

portanto, empreender esforços para a efetivação de uma governança ambiental

### 3.6 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS DO CAPÍTULO

O terceiro capítulo teve como principal foco a *accountability* ambiental, não como um neologismo, mas, como algo a se refletir a partir da perspectiva da vocação estatal para uma governança à sustentabilidade.

A abordagem partiu da responsividade, como resposta estatal aos anseios dos cidadãos, em um Estado Socioambiental de Direito, que encontra no mapeamento e na identificação dos desejos da coletividade sua principal fonte de análise e de debates como suporte para ações decisórias com base na efetiva participação social.

O levantamento das necessidades ambientais que podem ser feitas com fundamento em um juízo de constatação pelo que os meios de comunicação demonstram ou pela própria vivência das vítimas das alterações climáticas, das enchentes, dos desabamentos e outros fenômenos que ocorrem na atualidade. Por outro lado, também pode ser feito por intermédio das previsões científicas que utilizam instrumentos complexos e tecnologia de ponta.

A Sociedade de Risco, teorizada por Ulrich Beck, tratou sobre o expressivo aumento dos riscos e perigos aos quais está exposta a humanidade e também a falibilidade no trato das possíveis soluções com a indicação da precaução e prevenção como instrumentos hábeis para se evitar problemas futuros.

Nessa relação do presente com o futuro a Administração Pública tem a importante tarefa de desenvolver mecanismos de governança voltados à sustentabilidade, de modo que haja um desenvolvimento com forte comprometimento com a racionalidade e a preservação dos recursos naturais, ou seja, devendo a sustentabilidade, nesse contexto, representar um caminho e não um destino.

Essa visão decorre das profundas mudanças, ocorridas especificamente no Brasil, em razão do processo de redemocratização, como pano de fundo para avanços significativos e embates políticos, administrativos e sociais, que vem provocando uma ampliação da participação social nos processos decisórios.

Uma nova orientação da administração pública, sob a ideia de governança, passa a fazer parte das estratégias de governo levando em consideração uma combinação de procedimentos com base na

cooperação entre administração e administrados em prol do cuidado com os interesses sociais, dentre os quais está o ambiente sadio e equilibrado, abrangendo a gestão de riscos globais, a partir das necessidades levantadas por organismos nacionais e internacionais que atuam no âmbito da defesa ecológica.

Alguns indicadores de participação e cooperação como instrumentos fundamentais para a concretização de uma política global de proteção ambiental são citados, com base em documentos internacionais, com destaque para a Agenda 21, sem, no entanto, deixar de considerar outros de relevante expressão como a Declaração Rio/92, e o Relatório Brundtland, precursor as expressão desenvolvimento sustentável.

A *accountability* ambiental, assim é vista como um desafio a ser enfrentado para uma adequação ao cenário propício para desenvolvimento do processo de governança voltada à sustentabilidade, ao mesmo, em que representa um instrumento para aprimorar a capacidade de resposta estatal (responsividade), principalmente no que diz respeito à viabilidade da responsabilização dos causadores de danos ambientais.

Para trabalhar essa perspectiva de responsabilização e sua relação com os danos ambientais, sobretudo, a contaminação de áreas, uma análise da função da propriedade se fez necessária, utilizando-se uma retrospectiva histórica e conceitual da propriedade como forma de situar e informar o leitor sobre importantes alterações interpretativas em relação ao tema e que muito influi na produção do Direito, seja normativa ou judicial.

Desta forma, o capítulo, mostrou a relação do ser humano com a propriedade desde sua gênese como um direito natural até uma desvinculação tradicional com ênfase a visão estrutural de uma função social e ambiental prevalente sobre o individual.

A conectividade da propriedade com o interesse coletivo nasce do interesse nas questões ambientais como reflexo de um novo momento da humanidade em que a propriedade privada absoluta torna-se incompatível com a dimensão dada ao Direito Ambiental ao Estado Socioambiental de Direito.

Aspectos constitucionais relevantes para a compreensão da função socioambiental da propriedade também foram relatados no decorrer do capítulo de forma a mostrar a importância de sua a função social ou socioambiental.

Uma digressão histórica sobre as constituições anteriores a de 1988, foi também importante possibilitando uma visão sistêmica do instituto da propriedade e sua função social no Brasil.

Com forte ênfase na inovação que trouxe a Carta de 1988, a função social passa, então, a representar um dos elementos do direito de propriedade vinculando à obrigação de defesa do meio ambiente, pois, além de atender aos interesses do proprietário, também deve fazê-lo em relação à coletividade.

A complexidade da função social da propriedade representa matéria constitucional e infraconstitucional ensejando uma compreensão prospectiva diante dos problemas ambientais razão pela qual se fala em função de dimensão socioambiental.

Assim, a função socioambiental deve ser aplicada a qualquer forma de propriedade (bens corpóreos e incorpóreos) em harmonia com o que orienta um Estado Socioambiental de Direito, já que as concepções ideológicas sobre a propriedade, a superação da dicotomia dos bens em público/privado, o aparecimento do bem difuso, reafirma a ideia de que todos são titulares do direito fundamental a um ambiente ecologicamente equilibrado o que caracteriza a transindividualidade e ratifica a função socioambiental.

Outro aspecto relevante do capítulo em conclusão diz respeito aos compromissos assumidos pelo Direito Constitucional brasileiro frente à proibição de retrocesso jurídico em defesa de um mínimo essencial ecológico.

O Estado Socioambiental de Direito acaba por inaugurar uma nova postura social e governamental em relação às necessidades decorrentes da crise ambiental e das prospecções em relação ao direito intergeracional que tem como finalidade garantir a qualidade de saúde e vida no futuro.

O Direito Ambiental passa, então, a contribuir para aumentar o nível protetivo ambiental e evitar retrocessos que possam colocar em risco os direitos já adquiridos e os que estão por ser adquiridos.

A proibição do retrocesso ambiental constitui enfática manifestação constitucional para assegurar restrições ou supressões da proteção ambiental e tem nos elementos “informação” e “participação popular” condições propícias e essenciais para evitar o retrocesso, embora interesses econômicos sejam, em regra, fatores que mais dificultam essa compreensão.

A proibição do retrocesso ambiental deve ser consolidada para estar em harmonia com todo o processo de contenção do desmatamento, aquecimento global, uso irracional de recursos naturais à deterioração da

biodiversidade, e as contaminações, ações essas que marcam uma época na história da humanidade.

Os graves resultados da intervenção humana no ambiente, sobretudo, a contaminação em razão do tema da presente tese deve considerar os efeitos transfronteiriços, pois, muitas vezes ultrapassam os limites nacionais e internacionais provocando consequências ecológicas indesejadas dentro de uma consciência ambiental mais desenvolvida.

Para procurar evitar os efeitos transfronteiriços da contaminação, as ações políticas e projetos conjuntos devem ser desenvolvidos, além da produção de normas e acordos internacionais, buscando-se o aumento da efetividade da proteção nesse sentido.

São muitas as consequências transfronteiriças da contaminação, desde os problemas ecológicos locais até outros segmentos do ambiente direta ou indiretamente relacionado com o originário.

O Direito Ambiental Internacional, exerce importante papel, pois, além de outras funções tem a responsabilidade em relação à coletividade transnacional, que atenda não somente às situações de dano efetivo (já ocorrido) como também a necessidade de observação dos princípios da precaução, da prevenção, dentre outros importantes princípios aplicáveis ao Direito Ambiental.

O direito a um ambiente sadio e equilibrado deixou de ser local para tornar-se global e nessa mesma dimensão devem ser as providências cooperativas para sua manutenção e alcance.

Análise semelhante foi feita em relação aos efeitos transtemporais da contaminação com ênfase em dois pontos: a equidade intergeracional e a imprescritibilidade em relação aos danos ambientais, sobretudo, a contaminação, ante o desconhecimento de efeitos que se protraem no tempo.

O dever na questão da descontaminação também foi foco de abordagem no capítulo, no sentido de demonstrar que não é um legado exclusivo do Estado, superando uma interpretação que não se adequa às reais condições e interpretações da propriedade na atualidade.

Assim, deve ser considerada a ação ou omissão de quem realizou a contaminação, sem deixar, no entanto, de considerar a responsabilidade dos que direta ou indiretamente contribuíram, como o Estado ao deixar de fiscalizar ou emitir inadequadamente uma licença ambiental, alcançando também as instituições bancárias que financiam projetos e empreendimentos que possam causar a contaminação.

Por fim, o capítulo trata sobre a *accountability* ambiental e a vocação Estatal para a governança à sustentabilidade a partir dos aspectos conceitual e de compreensão funcional de seu significado. A

dificuldade de conceituar não impede que o instituto seja aplicado em termos de uma administração pública voltada à sustentabilidade, núcleo de análise do capítulo, já que representa um fator interferente no padrão de governabilidade.

Mais uma vez a informação é trazida à tona buscando demonstrar que o interesse e a colaboração da coletividade têm sua origem no conhecimento sobre problemas ambientais

À medida que o interesse da comunidade cresce, aumentam também os mecanismos de controle e de participação. Desta forma a *accountability* integra os elementos caracterizadores de uma democracia participativa ao lado de outros como a cidadania, respeito à dignidade da pessoa humana, a efetividade dos direitos fundamentais nos quais se inclui o ambiente sadio e equilibrado.

Conhecer o sentido do termo *accountability* no âmbito da administração pública, ainda que sua definição esteja em construção, tem como objetivo dar o suporte necessário para compreender sua utilização no âmbito das questões ambientais.

A governança ambiental depende de ações estatais com forte participação da coletividade o que se torna útil como fundamento das ações efetivas e decisivas e contribui de forma relevante para o desenvolvimento de uma democracia mais participativa como característica de um Estado Socioambiental de Direito.

#### 4 A IMPORTÂNCIA DA AVERBAÇÃO INFORMATIVA DE ÁREAS CONTAMINADAS NO REGISTRO IMOBILIÁRIO COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

No Brasil, a definição, o gerenciamento e encaminhamento de providências a respeito de áreas contaminadas estão ainda em fase de desenvolvimento.

As providências legais e administrativas devem contemplar uma série de elementos que contribuam para as informações, conhecimento de dados sobre essas áreas, desenvolvimento de mecanismos de controle, gerenciamento e soluções, bem como os impactos que podem causar ao ambiente, como subsídios para tomada de decisão e intervenções necessárias e aptas, com o escopo de reduzir os riscos, evitar danos e tomar as medidas adequadas quando da efetivação da contaminação.

A ausência e políticas, nesse contexto, podem provocar, como consequência, além dos problemas ambientais, também sociais, considerando que muitas dessas áreas contaminadas são ocupadas por parte da população de baixa renda ou nelas são edificados empreendimentos (habitacionais e empresariais) que estão sujeitos a perigos decorrentes do contato com substâncias contaminantes. Explica Carlos Minoru Morinaga que no Brasil a preocupação com o aparecimento de áreas contaminadas é muito recente. Especificamente na cidade de São Paulo, “a mudança do perfil econômico e a consequente reutilização de terrenos industriais para outros usos têm levado à adoção de medidas para o gerenciamento dessas áreas, embora sob a resistência de muitos setores”<sup>462</sup>.

Por outro vértice, a recuperação de áreas possibilita a criação de novos espaços, públicos e privados, que contribuem para a própria revitalização do “tecido urbano”, complementa o mesmo autor.

O estudo sobre áreas contaminadas guarda estreita relação com questões sobre a função da propriedade, com as culturas ambientalistas e com a forma como o Estado desenvolve mecanismos protetivos a partir da visão de uma governança para a sustentabilidade.

A análise dessa relação foi enfrentada no capítulo anterior como base para a análise instrumental legal que enseja o quarto e último

---

<sup>462</sup> MORINAGA, Carlos Minoru. Aspectos gerais da remediação de áreas contaminadas na implantação de projetos urbanos e paisagísticos. p. 137 a 157. **Revista do Parlamento Paulistano**. Ano 1. n.º 01. Dezembro de 2011. p.137. Disponível em <[http://www2.novohost.camara.sp.gov.br/clipping/papel/revista/revista\\_N1/rev\\_parlamento\\_1\\_22\\_debates3.pdf](http://www2.novohost.camara.sp.gov.br/clipping/papel/revista/revista_N1/rev_parlamento_1_22_debates3.pdf)>. Acesso em dezembro de 2012.

capítulo da tese, que tem como núcleo a averbação informativa de áreas contaminadas no registro imobiliário como instrumento de informação à Sociedade sobre a situação ambiental dessas áreas.

A instrumentalidade estatal para uma governança em um Estado Socioambiental de Direito tem relevância administrativa e jurídica, proporcionando às atuais e futuras gerações condições necessárias para o uso do solo.

A produção do Direito tem o papel fundamental de orientar, assegurar direitos e indicar deveres para a coletividade de forma a contribuir para o desenvolvimento dos indivíduos, grupos sociais e do Estado.

As normas jurídicas, antes mesmo que se constituírem regras a serem cumpridas, representam o comprometimento do Direito com a relação interpessoal e a eticidade dessas relações, assegurando “uma estética da convivialidade humana”, conforme ensina Maria da Graça dos Santos Dias.<sup>463</sup>

Assim, a norma jurídica como exteriorização do Direito somente faz sentido se corresponder às necessidades e utilidades sociais, bem como à justiça, como afirma a autora citada:

A complexidade do fenômeno jurídico é dada por sua inscrição na vida social, tanto em sua dimensão concreta quanto imaginária. A justiça do Direito está referida, portanto, não apenas ao asseguramento de condições materiais adequadas para uma existência digna, mas também ao fortalecimento das utopias de liberdade, autonomia, solidariedade, fraternidade.<sup>464</sup>

O desejo da Sociedade, de um modo geral, está relacionado com a qualidade de vida e saúde, a educação, a efetivação do Direito, a realização da justiça, a ética e a democracia.

São valores, que dentre outros, devem ser resguardados e protegidos, pois, têm relação com tudo o que é fundamental para a convivência em sociedade, com o respeito à dignidade humana, à vida, à saúde o que inclui, necessariamente, o ambiente adequado para a sobrevivência intergeracional.

Cada vez mais o mundo vem se preocupando com o ambiente porque dele depende a própria continuidade da vida na Terra, portanto,

---

<sup>463</sup> DIAS, Maria da Graça dos Santos. **Direito e Pós-Modernidade. Revista Novos Estudos Jurídicos.** NEJ - Vol. 11 – nº 1 - p. 103-115 / jan-jun 2006.

<sup>464</sup> Idem



medidas de gerenciamento das questões ambientais ganham dimensão planetária tanto no campo jurídico como administrativo.

A sociedade na pós-modernidade é avançada em termos de tecnologia, biotecnologia, nanotecnologia, e em outras áreas do conhecimento, porém, o desenvolvimento deixou seqüelas ambientais de severas proporções, dentre elas áreas contaminadas com os mais diversos produtos e substâncias. O solo, como “bem”, sempre teve uma representação importante na vida do ser humano, desde o sentimento de pertença até a forma de mostrar poder e suficiência aquisitiva, nem por isso deixou de ser poupado ante a ganância do ser humano em nome do desenvolvimento, sobretudo, econômico.

Juridicamente, o solo constitui tema de interesse interdisciplinar, pois, abrange o Direito Constitucional (arts. 5º XXII - direito de propriedade, 5º, XIII-função social e 225 – direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado), Direito Civil (art. 1.288, § 1º, art. 2.35, parágrafo único) e Direito Ambiental (Lei nº 6938/81 – Política Nacional do Meio Ambiente, Lei nº 6766/79 – Parcelamento de Solo Urbano, Lei nº 13.577/09 – Áreas Contaminadas), além de outras normas que de forma direta ou indireta com essas áreas se relacionam.

Uma nova consciência começa, aos poucos, fazer parte das preocupações mundiais e das agendas governamentais em razão desse período na história do ser humano, marcado pela dicotomia desenvolvimento e necessidade de proteção e racionalização dos recursos naturais o que fez nascer o termo “sustentabilidade ambiental” a partir de uma nova ordem jurídica que transpõe fronteiras em prol da proteção de um bem comum a todos: o ambiente. Nesse sentido, explicam Josemar Soares e Paulo Márcio Cruz a “sustentabilidade emerge, naturalmente, como grande potencial axiológico para ser aplicada e reconhecida na centralidade desta nova ordem jurídica altamente complexa, plural e transnacionalizada”<sup>465</sup>.

O quadro mundial que se apresenta exige uma visão diferenciada, desafiadora e emergente onde as ações globais ocupam o lugar antes destinado apenas às ações locais impondo novas estruturas e mecanismos para o enfrentamento de problemas ambientais cujos efeitos nem sempre são conhecidos ou diagnosticados.

---

<sup>465</sup> SOARES, Josemar e CRUZ, Paulo Márcio. Critério ético e sustentabilidade na sociedade pós-moderna: impactos nas dimensões econômicas, transnacionais e jurídicas. **Revista NEJ - Eletrônica**, Vol. 17 - n. 3 - p. 401-418 / set-dez 2012, p. 409. Disponível em <<http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/4208>>. Acesso em dezembro de 2012.

Mecanismos preventivos e remediadores, além de uma ampla sensibilização global, devem ser desenvolvidos, sendo a informação um dos mais potentes fatores constitutivos de qualquer instrumento que tenha por finalidade a proteção ambiental e prevenção de resultados potencial ou efetivamente lesivos.

A Lei nº 13.577 de 8 de julho de 2009<sup>466</sup> (Publicada no D.O.E. em 09/07/2009 - Seção I - p. 01 Atualizado em: 13/07/2009), que vigora no Estado de São Paulo é a principal base legal de análise no presente capítulo e indica em seu art. 1º – que “trata da proteção da qualidade do solo contra alterações nocivas por contaminação, da definição de responsabilidades, da identificação e do cadastramento de áreas contaminadas e da remediação dessas áreas de forma a tornar seguros seus usos atual e futuro.

Na exposição de motivos do anteprojeto da lei em referência consta que o solo foi considerado por muito tempo um “receptor ilimitado de materiais descartáveis como os resíduos domésticos e industriais, com base na suposição de que esse meio apresentava capacidade regenerativa ilimitada das substâncias nocivas, todavia hoje está comprovado que essa suposição é incorreta e que a capacidade depurativa do solo se esgota<sup>467</sup>. O mesmo documento expõe que:

O gerenciamento público dessas áreas constitui o mecanismo essencial pelo qual se torna possível minimizar os riscos a que estão sujeitos a população e o meio ambiente, por meio de um conjunto de medidas que assegurem o conhecimento das características dessas áreas e dos impactos por elas causados, proporcionando os instrumentos necessários à tomada de decisão quanto às formas de intervenção mais adequadas.

A elaboração do anteprojeto da lei contou com a experiência e o conhecimento de técnicos e profissionais da área de diversas instituições públicas: Conselho Estadual do Meio Ambiente – CONSEMA; que recebeu manifestações de diferentes órgãos do Governo do Estado de São Paulo, como a Secretaria de Energia, Saneamento e Recursos Hídricos; a Secretaria da Saúde; a Secretaria da Agricultura e

---

<sup>466</sup> BRASIL, Lei nº 13.577 de 8 de julho de 2009. Dispõe sobre diretrizes e procedimentos para a proteção da qualidade do solo e gerenciamento de áreas contaminadas, e dá outras providências correlatas. Disponível em <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2009/lei%20n.13.577,%20de%2008.07.2009.htm>>. Acesso em dezembro de 2012.

<sup>467</sup> Exposição de motivos do anteprojeto da Lei 13577/09. Disponível em <<http://www.abas.org/arquivos/pl368.pdf>>. Acesso em dezembro de 2012.

Abastecimento; Secretaria da Fazenda; Procuradoria Geral do Estado; Procuradoria do Patrimônio Imobiliário; Departamento de Informações e Planejamento Financeiro do Estado; CETESB; Consultoria Jurídica da Secretaria do Meio Ambiente - SMA e Assessoria Técnico-Legislativa do Palácio e propostas oriundas da população<sup>468</sup>.

A lei levou em conta que para o gerenciamento das áreas contaminadas é preciso, inicialmente, identificar as áreas, sem seguida responsabilizar os causadores da contaminação, providências de descontaminação e também mecanismos financeiros para a recuperação de áreas contaminadas, pois, muitas vezes o responsável pela contaminação não tem condições financeiras para arcar com os custos de recuperação.

É de se notar que a lei faz referência transtemporal quanto à segurança do uso das áreas que são ou foram contaminadas o que pressupõe que a informação à população sobre a situação dessas áreas é de suma importância, conforme tratado no segundo capítulo desta tese.

Somente a título de conhecimento, segundo divulgação de dados da CETESB<sup>469</sup> em 2002, o Estado de São Paulo contava com aproximadamente 2.904 áreas contaminadas. Do número total apresentado, 2.279 são áreas referentes a postos de gasolina, sendo 123 originadas de atividades comerciais e 302, de processos industriais. O levantamento também mostra que 96 áreas foram contaminadas por disposição de resíduos e 24 por acidentes ou origem desconhecida. Dessas áreas, 110 foram reabilitadas. Em 2011, conforme dados mesma instituição (Diretoria de Controle e Licenciamento Ambiental) o total de áreas cadastradas: 413, contaminadas: 1835, contaminadas sob investigação: 1245, contaminadas em processo de monitoramento para reabilitação: 787 e reabilitadas: 264.

A lei estadual paulista nº 13.577, de 09 de julho de 2009, representa um importante passo rumo à intensificação da proteção ambiental, especificamente sobre áreas contaminadas.

---

<sup>468</sup> Informações extraídas do documento de encaminhamento do anteprojeto de lei à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Disponível em <<http://www.abas.org/arquivos/pl368.pdf>>. Acesso em dezembro de 2012.

<sup>469</sup> Em maio de 2002, a CETESB divulgou pela primeira vez a lista de áreas contaminadas, registrando a existência de 255 áreas contaminadas no Estado de São Paulo. O registro das áreas contaminadas é frequentemente atualizado, e, após a última atualização, ocorrida em novembro de 2009, foram totalizados 2.904 registros no Cadastro de Áreas Contaminadas e Reabilitadas no Estado de São Paulo. Fonte: CETESB. Disponível em <[http://www.cetesb.sp.gov.br/Solo/areas\\_contaminadas/texto\\_areas\\_cont\\_nov\\_09\\_.pdf](http://www.cetesb.sp.gov.br/Solo/areas_contaminadas/texto_areas_cont_nov_09_.pdf)>. Acesso em dezembro de 2012.

Sua estrutura organizada em 51 artigos, sendo o artigo 46 e seu parágrafo único vetado, divididos em seis capítulos: Capítulo I (Disposições Gerais, Seção I: Do Objeto, Seção II: Dos Objetivos, Seção III: Das Definições, Seção IV: Dos Instrumentos para a implantação do sistema de proteção da qualidade do solo e para o gerenciamento de áreas contaminadas), Capítulo II (Da Prevenção e do Controle da Contaminação do Solo), Capítulo III (Das Áreas Contaminadas, Seção I: Das Responsabilidades, Seção II: Da Identificação, Seção III: Da Remediação), Capítulo IV (Dos Instrumentos Econômicos), Capítulo V (Das Infrações e Penalidades) e Capítulo VI (Das Disposições Finais).

Da análise mais acurada sobre o texto legal percebe-se que sua utilidade é inquestionável, tanto pelo conteúdo protetivo como pela lógica na composição das etapas do gerenciamento de áreas contaminadas.

Merecem destaque alguns pontos da lei sobre os quais se faz, a seguir, breve comentário.

- a) Analogia na interpretação da categoria “área contaminada” na análise a aplicação da Lei nº 13.577/09

É importante esclarecer que a lei, embora expresse “área contaminada”, definindo-a como “área, terreno, local, instalação, edificação ou benfeitoria que contenha quantidades ou concentrações de matéria em condições que causem ou possam causar danos à saúde humana, ao meio ambiente ou a outro bem a proteger (art. 3º, II), diz respeito a qualquer prejuízo ambiental do solo, seja por poluição, degradação ou contaminação, que para efeito pragmático não apresentam diferenciação substancial, mas, têm a mesma consequência nociva à saúde dos seres ou ao ambiente.

Considerando que o solo é elemento do meio ambiente e sua contaminação pode afetar tanto a saúde (do ser humano e de outros seres) como o ambiente ou qualquer outro bem a proteger, é possível utilizar, por analogia e para complementar o sentido da norma, a definição de “poluição”, constante no art. 3º, III, da Lei nº 6.938/91:

[...] degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições

estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e)  
lancem matérias ou energia em desacordo com os  
padrões ambientais estabelecidos.

Carlos Minoru Morinaga afirma quanto às áreas contaminadas que “em áreas urbanas, elas estão relacionadas principalmente a regiões industrializadas e a locais de disposição de resíduos, em áreas agrícolas, estão vinculadas ao uso intensivo de agrotóxicos”<sup>470</sup>.

O solo é um dos meios mais afetados pela contaminação em face do contato direto (superfície), embora atinja também outros meios como a água e o ar. Os efeitos da poluição e/ou contaminação pode atingir o local ou outras regiões (efeito transfronteiriço), muito mais comum em relação à migração de gases e substâncias nocivas que atingem as águas, porém, sem descartar a possibilidade da ocorrência também no solo.

- b) Previsão do “risco” como fator de probabilidade de contaminação

Chama a atenção, também, a referência à categoria “risco” ou “riscos” que faz a lei em vários de seus dispositivos demonstrando não somente consonância com o art. 225, § 1º, V da CRFB/88, como também com o aspecto preventivo e precaucional do prejuízo ambiental ao solo.

O conceito operacional<sup>471</sup> de risco consta do art. 3º, inciso, XIX: “risco: probabilidade de ocorrência de um efeito adverso em um receptor sensível” e a categoria encontra-se referenciada no art. 3º, incisos: VII (avaliação do risco), X (cenário de exposição), XVIII (remediação de áreas contaminadas), XXII (valor de intervenção), art. 20 (remediação: responsabilidade legal), art. 21 (remediação: tomada de decisão), art. 22 (remediação: investigação da área contaminada), art. 23 (remediação: valores definidos para riscos), art. 24, II (remediação: informação ao órgão de saúde), art. 26 (remediação: classificação como área contaminada) e art. 28 (remediação: alteração ou ocupação de área contaminada).

A definição de risco constante do texto legal não condiz com a lógica da probabilidade de um efeito danoso, pois, a “ocorrência de um efeito adverso” não traduz a incerteza em relação à ocorrência de um

---

<sup>470</sup> MORINAGA, Carlos Minoru. Aspectos gerais da remediação de áreas contaminadas na implantação de projetos urbanos e paisagísticos, p. 143.

<sup>471</sup> PASOLD, Cesar Luiz. Prática da Pesquisa Jurídica: metodologia da pesquisa jurídica. 10ª ed. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2011.

resultado lesivo ao ambiente, mas, apenas um efeito diferente do desejado.

Louvável a intenção da lei em fazer integrar em seu conteúdo, mesmo que conceitualmente equivocado, a questão do risco, pois, a finalidade parece estar direcionada à avaliação da possibilidade de da ocorrência de contaminação (dano ambiental).

Complementando, explica Paulo Affonso Leme Machado que a “adoção do “risco” como princípio diretor leva ao *princípio da precaução*, indicando que, em situação de incerteza científica, havendo a probabilidade de se causar dano sério e irreversível, previne-se imediatamente”<sup>472</sup>, o que se exige uma avaliação prévia de qualquer risco para o solo.

### c) Objetivos da Lei nº 13.577/09

Os objetivos da lei estão dispostos no art. 2º, cuja redação faz alusão à sustentabilidade, a prevenção e a função do solo, especificando, em seus incisos, esse norte. Além de expressar a importância da garantia à informação e à participação da coletividade, nas decisões relacionadas com as áreas contaminadas:

Artigo 2º - Constitui objetivo desta lei, garantir o uso **sustentável** do solo, protegendo-o de contaminações e **prevenindo** alterações nas suas características e **funções**, por meio de:

I - medidas para proteção da qualidade do solo e das águas subterrâneas;

II - **medidas preventivas** à geração de áreas contaminadas;

III - procedimentos para identificação de áreas contaminadas;

IV - garantia à saúde e à segurança da população exposta à contaminação;

V - promoção da remediação de áreas contaminadas e das águas subterrâneas por elas afetadas;

VI - incentivo à reutilização de áreas remediadas;

VII - promoção da articulação entre as instituições;

---

<sup>472</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**, 2010, p. 616.

VIII - **garantia à informação** e à participação da população afetada nas decisões relacionadas com as áreas contaminadas. (sem grifo no original)

O dispositivo está em consonância com o art. 3º da Resolução nº 420/09 do CONAMA que expressa: “A proteção do solo deve ser realizada de maneira preventiva, a fim de garantir a manutenção da sua funcionalidade ou, de maneira corretiva, visando restaurar sua qualidade ou recuperá-la de forma compatível com os usos previstos”<sup>473</sup>. O parágrafo único do mesmo documento traz, ainda, que são funções do solo:

Parágrafo único. São funções principais do solo:

- I - servir como meio básico para a sustentação da vida e de habitat para pessoas, animais, plantas e outros organismos vivos;
- II - manter o ciclo da água e dos nutrientes;
- III - servir como meio para a produção de alimentos e outros bens primários de consumo;
- IV - agir como filtro natural, tampão e meio de adsorção, degradação e transformação de substâncias químicas e organismos;
- V - proteger as águas superficiais e subterrâneas;
- VI - servir como fonte de informação quanto ao patrimônio natural, histórico e cultural;
- VII - constituir fonte de recursos minerais; e
- VIII - servir como meio básico para a ocupação territorial, práticas recreacionais e propiciar outros usos públicos e econômicos.

A ressalva a fazer em relação ao art. 2º diz respeito ao inciso VIII que direciona a garantia à informação somente à “população afetada”, o que se torna incoerente com o disposto no art. 225 da CRFB/88, no que diz respeito à solidariedade que deve existir entre o Poder Público e a coletividade para a proteção ambiental, pois, sem informação sobre todos os tipos de problemas ambientais para todos não há como agir, além disso, toda e qualquer questão ambiental a todos interessa. O mesmo equívoco encontra-se no art. 19 da lei que traz a mesma expressão (população afetada), quanto trata sobre a implantação de programas de acesso à informação à população quando da

---

<sup>473</sup> Conselho Nacional do Meio Ambiente -CONAMA. Resolução nº 420 de 28 de dezembro de 2009. Dispõe sobre critérios e valores orientadores de qualidade do solo quanto à presença de substâncias químicas e estabelece diretrizes para o gerenciamento ambiental de áreas contaminadas por essas substâncias em decorrência de atividades antrópicas.

classificação da área como “contaminada sob investigação”. Observa Paulo Affonso Leme Machado que na “fase de investigação não é possível saber a extensão da “população afetada”, principalmente porque não há facilidade na percepção e no conhecimento dos limites da poluição [...]”<sup>474</sup>

Outra crítica em relação ao mesmo artigo é existência da expressão “por meio de seus representantes”, ao tratar ainda da implementar programa que garanta o acesso às informações, conforme se observa: art. 19 – “Classificada a área como Área Contaminada sob Investigação, os órgãos ambientais e de saúde deverão implementar programa que garanta à população afetada, **por meio de seus representantes**, o acesso às informações disponíveis e a participação no processo de avaliação e remediação da área”. Como se pode notar, a redação contraria o disposto na CRFB/88 , art. 5º, XXXIII, e na Lei nº 10.650/93 que dispõe sobre o acesso público aos dados e informações ambientais existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, instituído pela Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, já que esses dois diplomas legais garantem o acesso direto às informações sem qualquer necessidade de intermediação, como também observa Paulo Affonso de Leme Machado<sup>475</sup>.

Além disso é ausente na lei qualquer referência à possibilidade de audiências públicas como instrumento de publicidade e informação que, embora, contemplada em legislação cuja interpretação possa ser utilizada no entendimento da Lei nº 13.577/09, poderia dela já fazer parte.

- d) Conceitos Operacionais das categorias importantes apresentados na Lei nº 13.577/09

No campo das definições, a lei também foi feliz em sua redação, pois, o art. 3º traz o conceito operacional de importantes categorias para a compreensão e aplicabilidade da norma, com destaque para as seguintes: Área Contaminada, Área Contaminada sob Investigação, Área com Potencial de Contaminação, Área Suspeita de Contaminação, Área Remediada para o Uso Declarado, Remediação de área contaminada e Solo, conforme redação:

[...]

<sup>474</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*, 2010, p. 621.

<sup>475</sup> Idem, p. 621.



II - Área Contaminada: área, terreno, local, instalação, edificação ou benfeitoria que contenha quantidades ou concentrações de matéria em condições que causem ou possam causar danos à saúde humana, ao meio ambiente ou a outro bem a proteger”

III - Área Contaminada sob Investigação: área contaminada na qual estão sendo realizados procedimentos para determinar a extensão da contaminação e os receptores afetados;

IV - Área com Potencial de Contaminação: área, terreno, local, instalação, edificação ou benfeitoria onde são ou foram desenvolvidas atividades que, por suas características, possam acumular quantidades ou concentrações de matéria em condições que a tornem contaminada;

V - Área Remediada para o Uso Declarado: área, terreno, local, instalação, edificação ou benfeitoria anteriormente contaminada que, depois de submetida à remediação, tem restabelecido o nível de risco aceitável à saúde humana, considerado o uso declarado;

VI - Área Suspeita de Contaminação: área, terreno, local, instalação, edificação ou benfeitoria com indícios de ser uma área contaminada;

[...]

XVIII - remediação de área contaminada: adoção de medidas para a eliminação ou redução dos riscos em níveis aceitáveis para o uso declarado;

XX - solo: camada superior da crosta terrestre constituída por minerais, matéria orgânica, água, ar e organismos vivos;

O rol apresentado é relativamente amplo, contendo a definição de área contaminada propriamente dita, e também, sobre áreas com potencial de contaminação, áreas sob suspeita de contaminação e até área remediada, procurando, desta forma abranger as mais diversas situações tangentes à contaminação a partir de uma lógica de tempo: antes, durante e depois.

Ao definir as principais categorias intenciona a lei conferir parâmetros mínimos de interpretação para sua aplicação, o que contribui para sua eficácia e segurança jurídica. Nada impedindo, porém, a analogia no sentido de ampliar a proteção ambiental, valendo-se o

intérprete de outras normas protetivas, da doutrina e da jurisprudência para essa finalidade.

- e) Instrumentos para implantação de sistema de proteção do solo e gerenciamento de áreas contaminadas

A instrumentalidade na defesa do ambiente é o que dá a concretude ao arcabouço protetivo previsto nas normas e a Lei nº 13.577/09 não somente previu conceitos e responsabilidades, mas, também um acervo instrumental para o monitoramento da qualidade do solo e para o gerenciamento de áreas contaminadas o que deve ocorrer por meio de um processo de gestão integrada, descentralizada e participativa para que a finalidade seja, efetivamente, cumprida.

Um sistema, seja ele qual for, sempre pressupõe a ideia da interconexão entre vários elementos para a realização da função a que ele se propõe. Nesse sentido, o art. 4º indica vários instrumentos que devem compor o sistema de proteção do solo.

Verifica-se uma lógica técnica na composição instrumental iniciando-se pelo “Cadastro Áreas Contaminadas”, previsto no inciso I, que tem por objetivo arquivar dados sobre áreas contaminadas e contribuir para o levantamento quantitativo dessas áreas.

Há critérios objetivos sobre o conteúdo informativo do cadastro, conforme estabelecido no art. 5º e parágrafos, da Lei nº 13.577/09, como é possível observar na letra da lei:

Artigo 5º - O Cadastro de Áreas Contaminadas será constituído por informações detalhadas sobre todos os empreendimentos e atividades que:

I - sejam potencialmente poluidores;

II - no passado abrigaram atividades passíveis de provocar qualquer tipo de contaminação do solo;

III - estejam sob suspeita de estarem contaminados;

IV - demais casos pertinentes à contaminação do solo.

§ 1º - Para efeito da elaboração do Cadastro a que se refere o “caput” deste artigo, as áreas serão separadas em classes distintas, em conformidade com o processo de identificação e remediação da contaminação constatada ou sob suspeita.

§ 2º - Para cumprimento do disposto no § 1º deste artigo, ficam estabelecidas as seguintes classes:

- 1 - Classe AI - Área Contaminada sob Investigação;
- 2 - Classe AC - Área Contaminada;
- 3 - Classe AR - Área Remediada para Uso Declarado.

§ 3º - O Cadastro de Áreas Contaminadas será composto por informações registradas nos órgãos públicos estaduais e municipais e será publicado no Diário Oficial do Estado e na página da internet da Secretaria do Meio Ambiente.

O Cadastro de áreas contaminadas é o principal instrumento do sistema de controle e gerenciamento dessas áreas. De acordo com o Projeto CETESB – GTZ da CETESB <sup>476</sup> o cadastro é composto de duas partes: o cadastro físico e o cadastro informatizado.

O Cadastro físico tem como objetivo armazenar toda e qualquer informação sobre as áreas, como os dados métricos e mapas contendo a localização das áreas e bens a proteger, os relatórios emitidos durante as etapas de desenvolvimento do gerenciamento das áreas, além de outras informações não armazenadas no cadastro informatizado. Já o Cadastro informatizado é constituído por um banco de dados alfanumérico associado a um Sistema Geográfico de Informações (SGI). As informações são fornecidas ao banco de dados a partir da Ficha Cadastral de Áreas Contaminadas nas diferentes etapas que compõem o gerenciamento das áreas contaminadas.

A alimentação dos cadastros (físico e informatizado) é feita após a identificação das áreas com potencial de contaminação e as atualizações dos dados são realizadas após cada etapa do gerenciamento das áreas. A base cartográfica que constitui o Sistema Geográfico de Informações (SGI), quando possível, compreende tanto a mancha urbana, como as vias de circulação, geologia, hidrografia, áreas de proteção e/ou restrição legal, localização de poços de abastecimento, mapas de profundidade de nível d'água subterrânea, perímetros de proteção de poços, mapas de uso do solo e as localizações das áreas com potencial de contaminação, as áreas suspeitas de contaminação e as áreas contaminadas.

Como o processo de gerenciamento de áreas contaminadas é dinâmico o cadastro deve ser regularmente atualizado, pois, representa subsídios para: a administração dos dados pelo órgão gerenciador ou entidade responsável; a elaboração de diagnósticos e análises regionais

---

<sup>476</sup> Projeto CETESB – GTZ . Disponível em [http://www.cetesb.sp.gov.br/Solo/areas\\_contaminadas/anexos/download/1100.pdf](http://www.cetesb.sp.gov.br/Solo/areas_contaminadas/anexos/download/1100.pdf). Acesso em dezembro de 2012.

referentes às áreas; a apresentação da situação de áreas específicas quanto ao diagnóstico e ações desenvolvidas ou propostas com vistas a sua recuperação; a adoção de ações de controle e planejamento ambiental; o planejamento do uso e ocupação do solo; a apresentação e divulgação dos dados e informações referentes às áreas contaminadas.<sup>477</sup>

O segundo instrumento é “disponibilização de informações” (inciso II). O acesso à informação é um direito e um dever, como já visto no decorrer da presente pesquisa, cabendo ao Poder Público e ao particular o fornecimento de dados que, disponibilizados para a coletividade, possam servir de fundamento para suas decisões, conhecimento e escolhas. É uma poderosa fonte ao mesmo tempo em que representa uma ferramenta de pesquisa, de educação e de participação.

As informações a serem disponibilizadas podem ter origem na obrigatoriedade de fornecimento de dados por meio de exigência pelo Poder Público, como por exemplo, preenchimento de formulário na prefeitura, registros públicos, órgãos e setores públicos, dentre outros, bem como por declaração de informação voluntária (inciso III).

Licenciamento e fiscalização (inciso IV), também são instrumentos hábeis quando o assunto é proteção ambiental, pois, são procedimentos próprios da Administração Pública que permitem, impedem e inspecionam a realização de certos atos, atividades e empreendimentos que necessitam de acompanhamento pelo Poder Público.

A licença é, portanto, um ato administrativo vinculado ao cumprimento de norma e ao cumprimento das exigências nela contidas. Para Celso Bandeira de Mello, licença “é um ato vinculado, unilateral, pelo qual a Administração faculta a alguém o exercício de uma atividade, uma vez demonstrado pelo interessado o preenchimento dos requisitos legais exigidos”<sup>478</sup>

No entender de Maria Sylvia Zanella Di Pietro licença é “o ato administrativo unilateral e vinculado pelo qual a Administração faculta àquele que preencha os requisitos legais o exercício de uma atividade”<sup>479</sup>.

---

<sup>477</sup> Projeto CETESB – GTZ . Disponível em [http://www.cetesb.sp.gov.br/Solo/areas\\_contaminadas/anexos/download/1100.pdf](http://www.cetesb.sp.gov.br/Solo/areas_contaminadas/anexos/download/1100.pdf). Acesso em dezembro de 2012.

<sup>478</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 418.

<sup>479</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 220.

A Administração Pública também é responsável pela fiscalização, ou seja, inspeção, controle, averiguação, acompanhamento e desenvolvimento dos atos, atividades ou empreendimentos, cujas licenças foram concedidas, assim, a fiscalização é a continuidade obrigatória do licenciamento, razão pela qual, acredita-se, o legislador colocou os dois institutos no mesmo inciso.

Um sistema de controle, como prevê a lei em análise, prescinde de planos e projetos para a realização de suas finalidades. Embora a lei não traga expressamente a categoria “projeto”, mas, somente “plano”, entende-se que é perfeitamente possível abranger também esse instrumento. Os planos ou projetos, em realidade, derivam, geralmente, de um planejamento estratégico e em se tratando de “garantir o uso sustentável do solo, protegendo-o de contaminações e prevenindo alterações nas suas características e funções”, é de fundamental importância. O planejamento estratégico prevê metas, etapas, indicadores avaliativos, a execução de tarefas, cronograma, dentre outros elementos essenciais que fazem desse instrumento um diferencial na administração de qualquer plano ou projeto.

Constam da Lei nº 13.577/09 como instrumentos: o Plano de Desativação do Empreendimento, Plano Diretor e legislação de uso e ocupação do solo e Plano de Remediação (incisos V, VI e VII).

Os planos, como é possível observar, não são originários exclusivamente do Poder Executivo, mas, também do legislativo, o que importa afirmar que é uma obrigatoriedade e não uma faculdade o gerenciamento integrado, também, no que diz respeito à construção dos instrumentos, incluindo-se, também, a própria Sociedade que deve ser incentivada a participar.

Incentivos fiscais, tributários e creditícios, garantias bancárias e seguro ambiental (VIII, IX e X) também são institutos previstos como instrumentos.

Podem-se considerar fatores de incentivo à realização da remediação das áreas contaminadas, porém, com aplicabilidade dificultada por uma série de fatores pendentes de soluções administrativas e legais. Uma delas é o descompasso entre o sistema tributário e as políticas ambientais, o que dificulta a aplicabilidade da lei, além da necessidade de criação de programas de seguro ambiental, o que parece já existir, mesmo que em fase embrionária.

A necessidade de seguro ambiental é inquestionável, tanto em relação à remediação de áreas contaminadas, como em outras situações em que há danos das mais diversas ordens causadas ao ambiente.

Dos vazamentos de óleo por navios petroleiros aos deslizamentos ocasionados por construções em áreas que sofreram fortes intervenções nocivas, como ocorreu, em Niterói, no Morro do Bumba, na noite de 7 de abril de 2010. Conforme informações divulgadas pela imprensa<sup>480</sup>, na época, o morro era um depósito de lixo até o início dos anos 80, e as casas que desmoronaram na noite de quarta-feira foram construídas sobre esse aterro.

No Brasil, a prática do seguro ambiental ainda não é comum, mas, é crescente sua necessidade e sua realização depende da existência de um projeto ou plano eficiente de gerenciamento de risco e monitoramento ambiental, o que inclui auditorias ambientais, análise de riscos para verificação de danos potenciais ou efetivos na área, tudo isso com vistas a estabelecer o valor do seguro.

A crítica mais contundente dirigida ao dispositivo é no sentido da impossibilidade de realização da remediação se o responsável pela contaminação não estiver apto a conseguir garantidas bancárias, o seguro ambiental ou não preencher os requisitos para a utilização do incentivo fiscal.

A dependência entre o conteúdo legislativo e as práticas administrativas deve ter equilíbrio suficiente para que o descrédito não recaia sobre os objetivos da lei.

A auditoria ambiental (XI) é instrumento utilizado sempre que as informações iniciais demonstrarem que uma determinada área está contaminada.<sup>481</sup>

Sua exigência legal deve ser interpretada como algo positivo no sentido de se evitar problemas futuros, principalmente no caso de aquisições de terrenos ou edificações que podem ter sido construídas sobre áreas afetadas, portanto, é de interesse de todos que essas áreas sejam auditadas. É importante lembrar que edificações em áreas contaminadas podem gerar problemas não somente para quem adquire o imóvel, mas, também para a população em torno, em razão dos riscos que podem gerar para a saúde e a qualidade de vida no local e proximidades.

Entende-se por auditoria ambiental, voltada às áreas contaminadas, o procedimento sistematizado para verificação e

---

<sup>480</sup> Jornal virtual R7. Disponível em <<http://noticias.r7.com/cidades/noticias/especialistas-divergem-sobre-motivo-de-suposta-explosao-no-morro-do-bumba-em-niteroi-20100411.html>>. Acesso em dezembro de 2012.

<sup>481</sup> COMPANHIA DE TECNOLOGIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL - CETESB. Áreas contaminadas. Disponível em: <[http://www.cetesb.sp.gov.br/Solo/areas\\_contaminadas](http://www.cetesb.sp.gov.br/Solo/areas_contaminadas)>. Acesso dezembro de 2012.

avaliação da adequação, da área em análise, a critérios ambientais legais, técnico-normativos e institucionais capazes de subsidiar as providências para responsabilização e remediação, bem como medidas apropriadas para a redução do impacto ambiental.

A Auditoria Ambiental, de acordo com Manual de Gerenciamento de áreas contaminadas da CETESB, pode ocorrer três fases:

Fase I – Avaliação Preliminar e Investigação Confirmatória: a primeira diz respeito ao levantamento das circunstâncias (inspeções de campo, observações, entrevistas) e a segunda, representa o levantamento quantitativo dos impactos ambientais, por meio de instrumentos tecnológicos (medição, sondagem), coleta e análise de amostras retiradas da área.

Fase II – Investigação Detalhada: etapa que ocorre a partir da constatação da contaminação e visa a verificação da sua dimensão. Concomitantemente a esse trabalho é realizada a Avaliação de Risco, que tem como finalidade de quantificar os riscos para a saúde da população em torno, ecossistema, edificações, instalações, enfim as condições gerais da área. O resultado é elemento de tomada de decisão sobre as etapas subsequentes.

Fase III – Remediação: verificada a necessidade de recuperação da área contaminada inicia-se a investigação para a remediação, etapa em que se define a melhor técnica para o procedimento que pode ter como resultado o alcance de limites aceitáveis de contaminação ou eliminação completa do problema.

A remediação não representa a ação final definitiva do órgãos fiscalizador e responsável pelo gerenciamento da área contaminada, pois, o monitoramento permanente é necessário para o controle da contaminação, verificação dos riscos, evitando-se, assim, o retorno à situação danosa.

Consta do relatório que dispõe sobre o procedimento para o gerenciamento de áreas contaminadas, da CETESB, elaborado por Otavio Okano e Marcelo Minelli que:

No desempenho de seu poder de polícia, uma das ferramentas que a CETESB utilizará para a fiscalização do cumprimento das exigências previstas neste procedimento será a auditoria, avaliando, além dos processos administrativos, o atendimento a todas as etapas pertinentes e os documentos/estudos técnicos competentes, podendo, inclusive, requisitar outras informações,

coletar amostras e gerar resultados analíticos para comparação com aqueles apresentados.<sup>482</sup>

A Auditoria Ambiental, desta forma, possibilita o diagnóstico sobre as áreas contaminadas por meio de levantamento de informações e análise sobre cada áreas potencial como subsídio de providências para etapas posteriores do gerenciamento, estabelece a existência de evidências ou fatos que deflagrem suspeita ou confirmação de contaminação nas áreas em avaliação, possibilita a verificação da necessidade de adoção de medidas emergenciais nessas áreas.

O inciso XII traz como instrumento “critérios de qualidade para solo e águas subterrâneas”, entretanto, a categoria “critério” não se presta como consolidação instrumental, mas, tão somente como elemento dele. Critério, para efeitos da interpretação da norma na presente pesquisa, pode ser definido como referência, padrão ou indicador que demonstra a capacidade ou condições para o cumprimento de uma exigência, portanto, integram como elemento, mas, não são autônomos como instrumento.

A compensação ambiental (XIII) é eficaz como instrumento, todavia, é preciso cuidado ao aplicar a norma nesse sentido, considerando que a compensação, não raras vezes, não é meio hábil para a proteção ambiental, nesse caso, do solo. Se há perda da capacidade regenerativa, por exemplo, ou impossibilidade de restauração da função ou qualidade do solo, a compensação ambiental, se torna inócua.

A compensação ambiental, matéria de entendimento ainda em discussão, carece de normas definidoras e critérios precisos, o que gera questionamentos não somente de sua aplicação, mas, também da dimensão e efetividade.

Atualmente é compreendido como um instrumento que procura equilibrar os efeitos nocivos da contaminação no ambiente. O causador da contaminação, conseqüentemente, deve arcar com os custos do impacto negativo no ambiente, conforme estabelece o Princípio do Poluidor – Pagador, cabendo, no entanto, esclarecer que isso não dá ao responsável pela contaminação o direito de causar esse dano, como visto no primeiro capítulo.

Essa compensação, um modo geral pode ser de cunho pecuniário ou não e abarca dois momentos distintos: o primeiro é por ação

---

<sup>482</sup> OKANO, Otavio e MINELLI, Marcelo. Companhia de Tecnologia da Saneamento Ambiental. Referente ao Relatório à Diretoria Nº 001/2007/C/E, de 11/06/2007 – Processo 2/2006/321/P. DECISÃO DE DIRETORIA Nº 103/2007/C/E, de 22 de junho de 2007. Dispõe sobre o procedimento para gerenciamento de áreas contaminadas.



preventiva, por ocasião do pedido de licenciamento e o segundo, é corretivo quando, efetivamente, ocorreu a contaminação.

Verifica-se, assim, que a finalidade é fazer com que o responsável arque com os custos, preventivos ou corretivos, preferencialmente, de modo que seja restabelecida a função do solo e suas qualidades e revertidos seus efeitos nocivos.

Fundos financeiros também estão previstos como instrumentos (inciso XIV). Há na lei a previsão da constituição de um Fundo Estadual de Prevenção e Remediação de Áreas Contaminadas – FEPRAC tem como receita, recursos do orçamento do Estado, possibilidade de recebimento de doações e compensações ambientais, repasses intergovernamentais de verbas, além de uma parcela das multas arrecadadas pela aplicação da própria lei.

Os artigos 30 e seguintes cuidam do assunto e especificamente o art. 31 dispõe sobre as receitas que constituem o FEPRAC:

Artigo 31 - Constituem receitas do FEPRAC:

I - dotações ou créditos específicos, consignados no orçamento do Estado;

II - transferências de outros fundos estaduais ou de suas subcontas, cujos recursos se destinem à execução de projetos, planos, programas, atividades e ações relacionados com a prevenção e o controle da poluição, de interesse comum;

III - transferência da União, dos Estados e dos Municípios para a execução de planos, programas, atividades e ações de interesse do controle, preservação e melhoria das condições do meio ambiente do Estado;

IV - recursos provenientes de ajuda e cooperação internacional e de acordos intergovernamentais;

V - retorno de operações de crédito contratadas com órgãos ou entidades da administração direta ou indireta, consórcios intermunicipais, concessionários de serviços públicos e empresas privadas;

VI - produto de operações de crédito e rendas provenientes da aplicação de seus recursos;

VII - doações de pessoas naturais ou jurídicas, públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou multinacionais;

VIII - compensações ambientais provenientes de atividades potencialmente causadoras de contaminação;

IX - 30% (trinta por cento) do montante arrecadado com as multas aplicadas pelos órgãos estaduais de controle da poluição ambiental por infrações às disposições desta lei;

X - recursos provenientes do ressarcimento de despesas efetuadas nos termos dos §§ 1º e 2º do artigo 32 desta lei.

O FEPRAC é vinculado à Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SMA) e os recursos desse Fundo são direcionados, principalmente, para ações de apoio e incentivo à execução de ações relacionadas com a identificação e remediação de áreas contaminadas.

A educação ambiental é o último instrumento citado na lei (inciso XV), mas, é o primeiro em grau de importância nas ações preventivas das contaminações do solo e qualquer outro dano ou risco ambiental.

A educação ambiental ou ecopedagogia está “intimamente ligada à cidadania, fazendo parte de um processo de ecologização dos núcleos comunitários, como a família, a escola, o ambiente de trabalho, nos grupos sociais e integra um processo mais amplo que é a ecologização da sociedade”<sup>483</sup>

É por intermédio da educação ambiental ou ecopedagogia que o fluxo de informações sobre o meio ambiente se intensifica e a participação da Sociedade é estimulada. As estratégias educacionais ambientais propiciam conhecimento e informações para que o indivíduo possa compreender o seu papel no contexto ambiental, suas responsabilidades, os seus problemas ambientais, os reflexos e consequências do uso irracional dos recursos naturais e assim participar mais e melhor dos processos decisórios, por meio dos mecanismos disponíveis, das ações cooperativas, assim como, promover ações individuais em prol do ambiente.

A ecopedagogia educa, informa, conscientiza, transforma e desenvolve capacidades e habilidades voltadas à cidadania e à participação ativa como deve, efetivamente, ocorrer em um Estado Socioambiental de Direito.

- f) Responsabilidade pela prevenção, identificação e remediação das áreas contaminadas (art. 6º a 29)

---

<sup>483</sup> ALVES, Elizete Lanzoni. Direito Ambiental na Sociedade de Risco: a hora e a vez da ecopedagogia. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**. Universidade de Caxias do Sul. Vol. 1. Nº 1- Jan./jun. 2011, p. 88.

Matéria, também, de abordagem relevante pela lei, diz respeito à responsabilidade pela prevenção, identificação e remediação das áreas contaminadas.

As ações preventivas são as mais eficientes no que se refere à proteção ambiental, portanto, o proprietário da área, o detentor da posse ou usuário/beneficiário direto ou indireto é responsável tanto pelas ações preventivas como pelas ações corretivas, conforme art. 13 da lei em estudo.

O parágrafo único do artigo enfatiza, ainda, que pode ser “desconsiderada a pessoa jurídica quando sua personalidade for obstáculo para a identificação e a remediação da área contaminada”.

A comunicação, sobre a contaminação, aos órgãos competentes também é uma atribuição do responsável legal, sobretudo, quando há perigo de vida ou à saúde da população (art. 14 *caput*). O legislador, mais uma vez, objetivando facilitar a interpretação e aplicação da lei, oferece um rol exemplificativo de situações que podem ser consideradas “perigo à vida ou à saúde”, com o cuidado de evitar a taxatividade com a expressão “dentre outras”, possibilitando, assim, a ampliação das possibilidades.

Art. 14 - § 1º - Para fins deste artigo consideram-se perigo à vida ou à saúde, dentre outras, as seguintes ocorrências:

- 1 - incêndios;
- 2 - explosões;
- 3 - episódios de exposição aguda a agentes tóxicos, reativos e corrosivos;
- 4 - episódios de exposição a agentes patogênicos, mutagênicos e cancerígenos;
- 5 - migração de gases voláteis para ambientes confinados e semiconfinados, cujas concentrações excedam os valores estabelecidos em regulamento;
- 6 - comprometimento de estruturas de edificação em geral;
- 7 - contaminação das águas superficiais ou subterrâneas utilizadas para abastecimento público e dessedentação de animais;
- 8 - contaminação de alimentos.

Cabe ao responsável legal a comunicação aos órgãos competentes (art. 15) quando detectar indícios ou suspeitas de que uma área esteja contaminada. Nos casos de ocorrência de perigo existe essa obrigatoriedade também, além da providencia a cessação do perigo. Se o responsável legal assim não o fizer o Poder Público poderá fazê-lo, com

direito ressarcimento dos custos “devidamente apurados mediante apresentação de planilha fundamentada que comprove que os valores gastos na remoção do perigo são compatíveis com o valor do mercado” (art. 2º do art. 14 da Lei nº 13.577/09).

Percebe-se a preocupação, por parte do legislador, no cuidado com o solo responsabilizando tanto a pessoa física como jurídica por conduta ativa ou omissiva em relação às mais diversas formas de contaminação que possam afetar a função do solo: Art. 6º - “Qualquer pessoa física ou jurídica que, por ação ou omissão, possa contaminar o solo deve adotar as providências necessárias para que não ocorram alterações significativas e prejudiciais às funções do solo”.

Para não pairar qualquer dúvida sobre o significado de “função do solo”, na aplicação da lei, o parágrafo único do mesmo artigo assim a considera: “1 - sustentação da vida e do “habitat” para pessoas, animais, plantas e organismos do solo; 2 - manutenção do ciclo da água e dos nutrientes; 3 - proteção da água subterrânea; 4 - manutenção do patrimônio histórico, natural e cultural; 5 - conservação das reservas minerais e de matéria-prima; 6 - produção de alimentos; 7 - meios para manutenção da atividade socioeconômica”.

Vale lembrar que o artigo 225, parágrafo 3º da Constituição Federal. Assim, prevê a responsabilidade civil ambiental, impõe ao causador do dano ambiental o dever de repará-lo, seja por meio da restauração ou restabelecimento da situação “a quo” e/ou por meio de indenização. Esse dever decorre da aplicação dos Princípios do Poluidor-Pagador e da Precaução em consonância também com o art. 14, parágrafo 1º da Lei 6.938/81, que da mesma forma, expressa essa obrigatoriedade, com fundamento na teoria objetiva (independente da existência de culpa) que representa fator diferencial no trato dos danos ambientais, alcançando situações que fogem ao critério tradicional da culpa, baseado na teoria subjetiva. A aplicação da teoria objetiva obriga o responsável legal pela contaminação (direta ou indiretamente) à remediação e/ou ao ressarcimento pelo dano causado.

O gerenciamento de áreas contaminadas prescinde de métodos, técnicas e instrumentos para seu planejamento, execução e avaliação.

A estrutura da lei nº 13.577/09, permite orientar a elaboração de projetos e documentos para esse fim com etapas sequenciais interdependentes do ponto de vista informativo, pois, a etapa posterior depende de dados objetivos na anterior.

É o caso da metodologia usada pela CETESB para o gerenciamento de áreas contaminadas, conforme especificado em seu manual e que “fundamenta-se numa progressão da análise, por meio de

etapas sucessivas, na qual as informações de uma etapa servirão de base para a execução da fase posterior”<sup>484</sup>, embora sua existência seja anterior à lei em estudo.

A identificação das áreas contaminadas, um dos primeiros passos do gerenciamento, visa determinar sua localização, a avaliação preliminar da situação e a confirmação ou não da existência de contaminação

Diagnosticadas concentrações elevadas de substâncias contaminantes (acima dos Valores de Intervenção) ou detectado produto em fase livre, proveniente da área ou, ainda, substâncias, condições ou situações que, de acordo com parâmetros específicos, possam representar perigo, é feito o encaminhamento para tomada de medidas de remediação. Nessa etapa a área é classificada como “Área Contaminada sob Investigação” (art. 16).

O órgão ambiental competente para o procedimento de identificação deve manter informações sobre as áreas com potencial de contaminação e realizar avaliação preliminar onde haja indícios de contaminação. Paralelamente, deve solicitar ao responsável legal, a adoção de providências, no sentido de realizar a investigação confirmatória na área, uma vez detectadas alterações prejudiciais significativas às funções do solo e prevista qualquer hipótese do art. 16, propor a classificação como “Área Contaminada sob Investigação”.

Em etapa consecutiva, classificada como “Área Contaminada sob Investigação”, deverá o órgão competente, fazer a inclusão da área no cadastro de Áreas Contaminadas, realizar as notificações aos órgãos públicos estaduais, municipais e demais interessados, determinar ao responsável legal pela área que providencie ações emergenciais (art. 18).

Ações que visem informar à população sobre a contaminação e propiciem sua participação no processo de avaliação e remediação da área também devem ser desenvolvidas (art. 19).

O art. 20 trata sobre o dever do responsável legal pela “Área Contaminada sob Investigação” em realizar a investigação detalhada para avaliação da extensão do dano e identificação dos receptores de risco. Interessante destacar é o seu parágrafo único que dispõe sobre o dever de fornecer, à população afetada, fonte alternativa de água quando houver comprometimento da fonte original de abastecimento.

Já o processo remediação tem como escopo a análise situacional para a adoção de providências corretivas com vistas à remoção ou

---

<sup>484</sup> MORINAGA, Carlos Minoru. Aspectos gerais da remediação de áreas contaminadas na implantação de projetos urbanos e paisagísticos, p. 143.

contenção das substâncias contaminantes, com o restabelecimento da função do solo e a compatibilidade com as metas legais previstas após a intervenção do órgão responsável para sua reutilização, pois, “o nível de remediação está diretamente ligado ao tipo de uso que se pretende dar ao imóvel”<sup>485</sup>.

Classificada a área como contaminada, o órgão ambiental competente providenciará o cadastramento próprio e informará aos órgãos de saúde sobre riscos à saúde humana, notificará a outros órgãos públicos, prefeituras e interessados e iniciará os procedimentos para a remediação em harmonia com as ações emergenciais iniciadas na etapa anterior, mediante “Plano de Remediação” (art. 25) previamente apresentado pelo representante legal da área (art.24).

Empreendimentos que funcionam na área poderão ter suas atividades suspensas, serem desativados ou desocupados, devendo a comunicação sobre a suspensão, desativação ou desocupação ser feita ao Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais - SEAQUA (art. 29)

Após os procedimentos de remediação, verificada recuperação da qualidade ambiental da área, o órgão ambiental competente emitirá Declaração de Encerramento da Atividade (art. 29 § 3º).

Dentre as determinações legais, constantes do art. 24, está a *averbação da informação da contaminação da área na respectiva matrícula imobiliária*, que deverá ser feita, pelo responsável legal, no prazo de 5 (cinco) dias e ao término do processo remediação, o novo uso autorizado, também deverá ser averbado (art. 28, parágrafo único).

Mesmo na impossibilidade de identificação ou localização do responsável legal pela área contaminada, ou mediante sua omissão, as informações sobre a contaminação da área serão averbadas, por iniciativa do órgão ambiental competente.

Acertadamente agiu o legislador ao vincular a informação ao registro imobiliário, como se verá mais adiante, o que além de contribuir como fator de proteção ambiental, evidencia a preocupação da Administração Pública com a segurança jurídica.

Percebe-se, assim que as informações sobre áreas contaminadas também refletem no âmbito da responsabilidade do proprietário e/ou contaminador. Isso porque não raras vezes empreendimentos são construídos sobre áreas contaminadas sem que qualquer dado sobre o

---

<sup>485</sup> MORINAGA, Carlos Minoru. Aspectos gerais da remediação de áreas contaminadas na implantação de projetos urbanos e paisagísticos, p. 144.

fato seja levado ao conhecimento de quem o adquire no todo ou em parte. Recentemente, no próprio Estado de São Paulo, houve a interdição de um Shopping Center, por risco de explosão, pois, fora construído sobre área que funcionava um “lixão”, sendo que com o passar dos tempos a decomposição do material orgânico começou um processo de liberação de gás metano.

A informação é um importante instrumento e deve integrar qualquer sistema de proteção ambiental a exemplo do art. 4º da Lei nº 13577/09: Art. 4º - São instrumentos, dentre outros, para a implantação do sistema de proteção da qualidade do solo e para o gerenciamento de áreas contaminadas: I - Cadastro de Áreas Contaminadas; [...] **II - disponibilização de informações;** (sem grifo no original)

Paulo Affonso de Leme Machado ensina que a “informação serve para o processo de educação de cada pessoa e da comunidade. Mas, a informação visa, também, a dar chance à pessoa informada de tomar posição ou pronunciar-se sobre a matéria informada”<sup>486</sup>.

No plano pragmático destaca-se a importância de providências públicas administrativas no sentido de desenvolver um sistema informativo sobre as áreas contaminadas de forma a possibilitar uma gestão compartilhada, envolvendo os diferentes setores públicos, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como, prover o cidadão de dados que o torne consciente sobre a contaminação de áreas ou a descontaminação, auxiliando-o, por exemplo, no processo decisório de aquisição.

O Brasil possui uma das maiores áreas verdes do mundo e tem forte legislação ambiental, servindo de exemplo para outras nações, o entanto, carece de unicidade em relação a determinados assuntos protetivos ambientais, a exemplo, a lei apreciada no presente capítulo (Lei nº 13.577/09) que abrange somente um dos Estados da Federação.

O ambiente como bem e patrimônio coletivo transversal e internacional merece um arcabouço jurídico não somente robusto, mas, prático e efetivo de maneira que o Estado, coletividade e todos os setores da economia revejam seus conceitos e processos cotidianos ante a urgência de proteção, regeneração e preservação ambiental e dos recursos naturais.

A Constituição Brasileira assumiu um importante compromisso no tocante à proteção ambiental com ênfase para a proibição ao retrocesso e garantia de condições de um mínimo essencial ecológico

---

<sup>486</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**, 2010, p. 98.

para as atuais e futuras gerações, abordando, inclusive a função socioambiental da propriedade.

#### 4.1 A EFETIVIDADE INSTRUMENTAL EM UM ESTADO SOCIOAMBIENTAL DE DIREITO

A governança voltada à sustentabilidade é característica de um Estado Socioambiental de Direito em que a proteção ambiental é proporcionada por um sistema, uma engrenagem bem calibrada constituída por ações e atividades públicas e privadas, legislação, programa e projetos, todos interconectados pelo interesse comum em ter um ambiente saudável e equilibrado.

Verificado, pois, os conceitos e posicionamentos doutrinários sobre o meio ambiente como objeto do Direito, um bem a ser protegido, a função socioambiental da propriedade, a responsividade do Poder Público frente ao dever de informação como fundamento do conhecimento (educação ambiental) estimulando a participação coletiva nas questões ambientais (característica de um Estado Socioambiental de Direito), passa-se agora a tecer algumas considerações sobre a concretização da proteção jurídica ambiental do ponto de vista da instrumentalidade.

Essa concretização pode ser visualizada pelas ações judiciais previstas, por normas administrativas e pelas ações sociais realizadas.

Para efeito de análise da presente tese, a delimitação será feita abordando os instrumentos preventivos, sobretudo, a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) e o Licenciamento Ambiental (LA), já que esses dois institutos abrangem outros instrumentos como o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIA) e, ultrapassando-se o limite de tolerabilidade, os instrumentos reparatórios concentrando a atenção na Ação Civil Pública e na Ação Popular, chegando, ao final ao instrumento administrativo representado pela Averbação Informativa de áreas contaminadas no Registro Imobiliário.

O meio ambiente como bem comum, tem sua proteção regida pela CRFB/88, aliada à Lei 6938/81 que estabelece os objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente com execução regulamentada pelo Decreto 99.274/90.

Relevante lembrar que a Política Nacional do Meio Ambiente, é anterior à CRFB/88, e por ela seus preceitos foram incorporados tornando, assim, a matéria atinente ao Meio Ambiente de competência material da Administração Pública em todos os seus níveis.



A Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81, regulamentada pelo Decreto 99.274/90) estabelece diretrizes e define categorias para melhor interpretação e aplicabilidade, qualifica ações dos agentes, e prevê mecanismos para assegurar a efetividade da proteção ambiental. Instituiu também, o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, “constituído por órgãos e entidades pertencentes à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como por fundações instituídas pelo Poder Público responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental”<sup>487</sup>. Tem como principal finalidade dar efetividade às diretrizes ambientais constitucionais e infraconstitucionais.

Desta forma, regulamenta as muitas atividades que envolvam o meio ambiente, voltados à preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, melhorando a qualidade de vida e assegurando à Sociedade condições propícias para seu desenvolvimento social e econômico em harmonia com o ambiente, conforme preleciona seu art. 4º, inciso I: “A Política Nacional do Meio Ambiente visará: I – à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico”.

O SISNAMA possui a seguinte estrutura: um Órgão superior (conselho de governo), Órgão consultivo e deliberativo (Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA), Órgão central (Ministério do Meio Ambiente – MMA), Órgão executor (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA), Órgãos seccionais (órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental), Órgãos locais (órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e pela fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições).

O SISNAMA coordena a articulação dos órgãos e entidades que o constituem, propiciando à coletividade o acesso às informações referentes aos problemas ambientais, bem como às ações protetivas ambientais. Suas orientações auxiliam os Estados, ao Distrito Federal e aos municípios, a elaborarem suas normas, sejam elas supletivas ou complementares às medidas emanadas pela instituição.

O Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA é o órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente –

---

<sup>487</sup> Informações sobre o SISNAMA, extraídas do site do Ministério do Meio Ambiente. Disponível em <http://www.mma.gov.br/port/conama/estr1.cfm>. Acesso em dezembro de 2012.

SISNAMA, foi instituído pela Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentada pelo Decreto 99.274/90.

O CONAMA é composto por Plenário, CIPAM, Grupos Assessores, Câmaras Técnicas e Grupos de Trabalho. O Conselho é presidido pelo Ministro do Meio Ambiente e sua Secretaria Executiva é exercida pelo Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente.

São exemplos de instrumentos que visam a efetividade da proteção ambiental: Estudo de Impacto Ambiental (EIA), Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), Plano de Controle Ambiental (PCA), Relatório de Controle Ambiental (RCA), Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD), Relatório Ambiental Preliminar (RAP), Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS).

Os instrumentos protetivos são preventivos e reparatórios e necessitam de larga cooperação entre o Poder Público e a coletividade, entre entidades nacionais e internacionais.

Ações socioambientais desenvolvidas por organizações públicas e privadas buscam um alinhamento com a sustentabilidade e, conseqüentemente, a melhoria da qualidade ambiental.

As boas práticas ambientais visam incorporar novos hábitos, aplicar técnicas ecoeficientes e desenvolver mecanismos de destinação correta dos resíduos gerados.

Os instrumentos estatais são fortalecidos com a cooperação da Sociedade, como por exemplo, o consumo consciente, a coleta seletiva, o descarte correto de resíduos, a reutilização e a reciclagem de produtos. Essas ações são preventivas e corretivas ao mesmo tempo, desestimulam a produção desenfreada de produtos e conseqüentemente a redução de recursos naturais.

O que se pretende mostrar é que instrumentos protetivos ambientais sejam eles preventivos, repressivos, corretivos ou reparatórios somente conseguem atingir sua finalidade quando há um esforço governamental para implantação de políticas públicas, quando a ética está presente nas ações de seus agentes, além da colaboração da coletividade.

Do ponto de vista quantitativo o sistema normativo ambiental no Brasil é avançado, porém, do ponto qualitativo acaba deixando a desejar pela dificuldade de sua utilização. A aplicação da norma está estreitamente atrelada às políticas públicas e à participação dos indivíduos, o que somente ocorre com a conscientização da importância de sua intervenção. Essa participação decorre, como visto algumas vezes nesta tese, da educação ambiental e do acesso à informação.

As tutelas processuais e a aplicação de sanção contribuem positivamente, para a proteção ambiental, mas, as medidas preventivas têm resultados superiores no controle dessa proteção, porque, evitam que o dano ocorra ou minimizam seus efeitos.

Mesmo havendo mecanismos de controle e proteção ambiental com níveis elevados eficiência, os maiores obstáculos ainda estão nas estruturas administrativas dos órgãos e setores governamentais responsáveis tanto por exercer o poder de controle e fiscalização.

Não raras vezes as providências se tornam tardias frente à ocorrência do dano ambiental por omissão dos órgãos ambientais que demoram a agir ou – o que parece ainda mais grave –, autorizam, ao avesso da lei, empreendimentos ou o uso de áreas que deveriam ser preservadas.

#### **4.1.1 Instrumentos preventivos ambientais**

A implantação de empreendimentos e a realização de atividades ou obras que tenha, mesmo que em pequena dimensão, potencialidade nociva ambiental deve submeter-se a controle prévio para verificação do impacto ambiental.

Por meio dessa verificação os órgãos ambientais têm condições de antever riscos e calcular o impacto no ambiente estabelecendo ações preventivas capazes corrigir, reduzir e evitar efeitos danosos muitas vezes irremediáveis.

A gestão ambiental, nesse contexto, é provida de um sistema normativo e de controle que utilizados preventivamente constituem uma blindagem significativa do ambiente contra agressões, danos e degradações. O art. 9º da Lei nº 6.938/81 disponibiliza dos seguintes instrumentos:

Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;

II - o zoneamento ambiental;

III - a avaliação de impactos ambientais;

IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;

VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas;

VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;

VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;

IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.

Xa instituição - do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;

XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;

XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais.

XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros.

Para melhor compreensão desses instrumentos propõe-se sua divisão em cinco categorias:

1. Organizativos: são aqueles que tratam do ordenamento e utilização dos recursos naturais, estabelece procedimentos, normas, modelos, critérios, condições, prazos e metodologias visando estruturar e subsidiar os processos que envolvam a proteção ambiental. Agrupam-se nessa categoria os incisos: I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; II - o zoneamento ambiental; VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas; VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;
2. Operativos: os instrumentos operativos realizam estratégias e promovem o suporte necessário de dados para a viabilização da eficácia e efetivação inviabilizar a eficácia das ações pró-ambientais. Fazem parte dessa categoria os: VIII - o Cadastro

Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental; XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais, X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;

3. De fomento: tratam de incentivos, benefícios fiscais e extrafiscais concedidos de forma a estimular o desenvolvimento de boas práticas ambientais. Trata sobre o fomento o inciso XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros.
4. Sancionadores: estabelecem sanções e penalidades ante o descumprimento de normas, bem como impõem a realização de obrigações legais. Representam essa categoria os incisos: IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental, XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;
5. Preventivos: os instrumentos preventivos estimulam práticas prévias e sistemáticas resguardando a ocorrência de riscos e danos ambientais futuros, e quando necessário são hábeis para proposição de medidas mitigadoras ou de adequação aos pressupostos normativos e/ou administrativos de proteção ambiental. Fazem parte dessa categoria de instrumentos: III - a avaliação de impactos ambientais; IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;

Dentre os instrumentos de gestão ambiental, merecem destaque dois dos instituídos pela Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA (Lei nº 6.938/81) pelo seu caráter e utilidade preventiva: a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) e o Licenciamento Ambiental (LA) para instalação e funcionamento de empreendimentos ou atividades poluidoras.

A **Avaliação de Impacto Ambiental (AIA)** tem um papel importante no ordenamento jurídico porque representa um instrumento também de política ambiental dada sua estrutura que exige o cumprimento de uma série de procedimentos que inicia com uma análise sistemática da situação que deflagrou sua utilização, passando pela divulgação de seus resultados e culminando, então, com a adoção de medidas e garantias que subsidiam a decisão sobre a implantação ou não do projeto, ação ou empreendimento.

O Decreto 88.351/83, substituído pelo Dec. 99.274/90, ao regulamentar a Lei 6.938/81, vinculou a avaliação de impactos ambientais aos sistemas de licenciamento, outorgando ao CONAMA a competência para “fixar os critérios básicos segundo os quais serão exigidos os estudos de impacto ambiental para fins de licenciamento (art. 18, §1º), com poderes para tal fim, de baixar as resoluções que entender necessárias.” (art. 48).

A Resolução nº 001/86 do CONAMA<sup>488</sup> prevê, de forma não taxativa, as situações consideradas causadoras de impactos significativos ao meio ambiente, em que o Estudo de Impacto Ambiental é imprescindível.

Art. 2º - Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

I - Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento;

II - Ferrovias;

III - Portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos;

IV - Aeroportos, conforme definidos pelo inciso I, artigo 48, do Decreto-Lei nº 32, de 18.11.66;

V - Oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de efluentes sanitários;

---

<sup>488</sup> Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. Resolução nº001 de 23 de janeiro de 1986. Publicação - Diário Oficial da União -17/02/1986. Dispõe sobre as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=8902>>. Acesso em janeiro de 2013.

- VI - Linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230KV;
- VII -Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques;
- VIII - Extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão);
- IX - Extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração;
- X - Aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos;
- XI - Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW;
- XII - Complexo e unidades industriais e agroindustriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos);
- XIII - Distritos industriais e zonas estritamente industriais - ZEI;
- XIV - Exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental;
- XV - Projetos urbanísticos, acima de 100ha. ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes;
- XVI - Qualquer atividade que utilizar carvão vegetal, derivados ou produtos similares, em quantidade superior a dez toneladas por dia.
- XVII - Projetos Agropecuários que contemplem áreas acima de 1.000 ha. ou menores, neste caso, quando se tratar de áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental, inclusive nas áreas de proteção ambiental.
- XVIII - nos casos de empreendimento potencialmente lesivos ao Patrimônio Espeleológico Nacional.

O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) foi elevado à categoria constitucional pelo § 1º, IV do art. 225 § 1º da CRFB/88 : “§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incube ao poder público: [...] 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”.

O status constitucional conferido ao Estudo de Impacto Ambiental (EIA) faz com que seja uma condição sem a qual o Poder Público não pode autorizar a instalação e funcionamento de empreendimentos ou obras quando há indícios ou potencialidades de degradação ambiental.

O impacto ambiental não é medido, pois, não há parâmetro métrico para isso, mas é estimado. O processo de Avaliação do Impacto Ambiental conta com o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) que deve ser feito previamente em forma de levantamento das normas pertinentes, dos documentos científicos, das pesquisas empíricas, trabalhos laboratoriais que servirão de base para o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). O Relatório de Impacto Ambiental é o documento que exprime, esclarece e consigna, detalhadamente, toda a análise da avaliação realizada.

A obrigatoriedade de elaboração da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) que se concretiza por intermédio do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), não se destina a qualquer atividade, mas, somente aquelas que apresentam um potencial destrutivo, nocivo ou poluidor, considerados assim pelos órgãos ambientais (municipal, estadual e pelo IBAMA) e constantes na legislação, a exemplo do art. 2º da Resolução nº 001/86 do CONAMA.

O Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), diferente do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), é de acesso público, devendo, portanto, ser claro e didático. Contém informações, gráficos e mapas que simplificam a compreensão da população sobre a situação da área ou objeto em estudo.

Tanto Estudo de Impacto Ambiental (EIA) como o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) são elaborados por equipe técnica multidisciplinar, pelo impacto diversificado que pode representar o empreendimento, obra ou atividade objeto da avaliação.



A participação da Sociedade no processo de avaliação e estudo é relevante, tanto que a Resolução CONAMA 009/87<sup>489</sup>, regulamenta a realização de audiências públicas, têm por finalidade “expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito” e deverão ocorrer nas situações em que o órgão ambiental entender necessário, “quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos [...]” (art. 1º e 2º).

O **Licenciamento ambiental** é um procedimento administrativo enquanto que a **Licença ambiental**, é um ato administrativo vinculado, próprio do Poder Executivo, que somente pode ser emanado quando todos os requisitos legais forem atendidos, conforme definições contidas nos incisos I e II do art. 1º da Resolução nº 237/97 do CONAMA<sup>490</sup>:

Art. 1º - Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

II - Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos

---

<sup>489</sup> Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. Resolução CONAMA nº 9, de 3 de dezembro de 1987. Publicada no DOU, de 5 de julho de 1990, Seção 1, página 12945. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. Disponível em <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058160.PDF>>. Acesso em janeiro de 2013.

<sup>490</sup> Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a revisão dos procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental, de forma a efetivar a utilização do sistema de licenciamento como instrumento de gestão ambiental, instituído pela Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em <<http://www.setran.pa.gov.br/sip/conama23797.html>>. Acesso em janeiro de 2013.

recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

O Licenciamento Ambiental (LA) tem suas etapas definidas no art. 10 da Resolução nº 237 do CONAMA<sup>491</sup> e compreende, fundamentalmente: 1. definição dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida, que deverá ser feito em conjunto pelo órgão ambiental e empreendedor interessado em obter a licença e requerimento da licença; 2. Análise dos documentos, projetos e estudos, pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, bem como a realização de vistorias técnicas, quando for o caso e solicitação de esclarecimentos e complementações, quando necessário; 3. Audiência pública, nos casos previstos em lei e, se for o caso, esclarecimentos e complementações decorrentes das dúvidas suscitadas nas audiências; 4. Emissão de parecer técnico conclusivo, parecer jurídico, quando necessário que fundamentará o deferimento ou indeferimento do pedido de licença, que realizado deverá ser publicado.

Havendo o deferimento do pedido de licença ambiental a fase de emissão se subdivide em: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO).

A primeira, Prévia (LP), pode ser concedida ainda em fase inicial do planejamento e objetiva atestar a possibilidade de realização do empreendimento, obra ou atividade, estabelece também critérios básicos e algumas condições sem o cumprimento das quais se torna inviável as próximas fases.

Licença de Instalação (LI) permite a instalação do empreendimento, obra ou atividade se estiverem de acordo com os planos e projetos anteriormente aprovados. Nessa fase incluem-se as medidas e providências de controle ambiental e demais critérios condicionantes para a fase seguinte.

Por fim, a Licença de Operação (LO), que autoriza o efetivo funcionamento do empreendimento, obra ou atividade após o

---

<sup>491</sup> Silvia Cappelli tece algumas críticas em artigo publicado, afirmando que a Resolução 237 do CONAMA, reduziu o controle estatal sobre as atividades poluidoras, aumentou os prazos de vigência das licenças prévia, de instalação e operação e mudou o regime de competências para o licenciamento. A autora ainda, sustenta a inconstitucionalidade da resolução e o excesso de flexibilização do controle estatal. Sobre o assunto: CAPPELLI, Silvia. O Ministério Público e os instrumentos de proteção ao meio ambiente. Disponível em <<http://www.mp.rs.gov.br/ambiente/doutrina/id14.htm>>. Acesso em janeiro de 2013.

cumprimento de todas as exigências e condicionantes estabelecidas nas fases anteriores.

Em relação à instrumentalidade preventiva, há ainda três situações que merecem comentário, mesmo que breve:

- a) Fiscalização de empreendimentos, obra ou atividades potencialmente nocivas ao ambiente

A fiscalização de empreendimentos e atividades ambientalmente nocivas é uma das ações mais importantes no campo da proteção ambiental. A inércia, nesse contexto, é o que se deve evitar por representar fator impeditivo da eficiência da fiscalização.

Assim, a eficiência da fiscalização e a certeza da aplicação de penalidade em caso de descumprimento das normas protetivas ambientais são fatores relevantes no combate à poluição, contaminação e demais danos ambientais.

Quando a capacidade de fiscalização é inadequada os responsáveis por empreendimentos ou atividades potencialmente nocivas ao ambiente se aproveitam dessa deficiência administrativa e beneficiam-se do ponto de vista econômico, pois, os custos da produção de produtos de empresa não investiu em técnicas e mecanismos antipoluentes, por exemplo, são menores que os produtos das empresas que investiram, o que tornam seus produtos, conseqüentemente mais baratos no mercado.

O consumidor, que nem sempre tem todas as informações sobre os produtos, a não ser aquelas estampadas no rótulo, acaba consumindo produtos cuja cadeia produtiva compromete a qualidade ambiental. Pela falta de informação sobre a forma de produção, o indivíduo possui subsídios para fundamentar uma escolha melhor.

- b) Multas ambientais

Os custos dos danos ambientais devem ser internalizados pelos seus causadores, sejam organizações públicas ou privadas, bem como pelos indivíduos. Esse é o fundamento do Princípio do Poluidor-Pagador, e não tem o condão permissivo de poluir, contaminar ou realizar qualquer ação prejudicial ao meio ambiente, mas, o de evitar que o dano ocorra, devendo ser interpretado em harmonia com outros dois princípios: o da precaução e da prevenção como visto no primeiro capítulo.

Em contrapartida, benefícios tributários fiscais e extrafiscais são interessantes nos casos de comprovação de utilização de técnicas e métodos ecoeficientes.

A responsabilização civil, penal e administrativa é a consequência para quem degrada, polui, contamina ou prejudica de qualquer forma o ambiente. A multa ambiental quando autônoma pertence ao campo administrativo e quando acessória (da pena) pertence ao campo penal.

A particularidade em relação à aplicação da multa e sua efetividade reside no valor. Isso porque se o valor da multa for menor do que gastaria o empreendedor com, equipamentos, técnicas e métodos antipoluentes, por exemplo, o raciocínio econômico suplantar o compromisso ambiental, pois, preferirá arcar com o pagamento da multa. Para esse tipo de empreendedor o valor despendido com equipamentos, métodos e técnicas que preservem a qualidade do ambiente representa um gasto e não um investimento.

O caráter preventivo da multa somente poderá ser observado a partir do momento em que o seu pagamento não corresponder a qualquer vantagem para o responsável pelo prejuízo ambiental.

### c) Instrumentos econômicos e incentivos fiscais

Ante as adversidades em relação ao controle e fiscalização das atividades ambientalmente nocivas não é difícil concluir pela necessidade de enfrentar o problema com a criação de mecanismos que complemente, principalmente, a ação estatal nessa tarefa.

Os instrumentos econômicos objetivam, assim, incentivar as organizações adotarem medidas pró-ambientais por meio de incentivo financeiro ou tributário. Romeu Faria Thomé da Silva sobre o assunto comenta:

Interessante ressaltar que a utilização de tais instrumentos visa à efetiva aplicação dos princípios de Direito Ambiental, tais como o da prevenção e do poluidor-pagador. O Tratado de Roma (artigo 130 R-2), por exemplo, institui a “ação preventiva” como ação prioritária da política econômica dos Estados da União Europeia. Ora, não há mais dúvidas de que a introdução de medidas fiscais tendo por finalidade desencorajar a utilização de produtos ambientalmente nocivos, incentivando os

investimentos de maneira a proteger a natureza, está em conformidade com o princípio da prevenção.<sup>492</sup>

Benefícios tributários e incentivos econômicos induzem à implementação de investimentos e projetos voltados ao desenvolvimento da sustentabilidade. As organizações contempladas com tais incentivos, com o tempo, perceberão não somente a redução de custos de seus produtos, mas, também uma melhor aceitação por parte do consumidor que tem atentado (mesmo que em escala menor do que se espera ante os graves problemas ambientais atuais) para as boas práticas ambientais na cadeia produtiva.

Erika Araújo da Cunha Pegado e Lília Silva Luz, afirmam que:

[...] é muito mais eficiente o estímulo, através dos mecanismos tributários, do que a penalização de determinadas condutas, pois, o sujeito passivo é estimulado constantemente a melhorar, a progredir, isto é, intensificar suas medida de racionalização do uso dos recursos naturais (inputs), bem como de produção de efluentes (outputs) da produção, no caso da gradativa concessão de benefícios fiscais conforme o nível de poluição<sup>493</sup>.

Dentre os vários benefícios e incentivos, inclusive sugeridos no inciso XIII da Lei n° 6938/81 (como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros) está o ICMS Ecológico que possibilita destinar aos municípios, por exemplo, parte do valor para investimentos em programas e projetos de proteção e preservação ambiental. Conforme explica Marcelo Reis:

O ICMS Ecológico, em conformidade com o disposto na Constituição, tem o condão de corrigir as distorções na repartição dos tributos arrecadados, fazendo com que os municípios que possuem grande parte de seu territórios tomados

---

<sup>492</sup> SILVA, Romeu Faria Thomé da. **Instrumentos Econômicos Públicos e Privados de Preservação Ambiental**. Disponível em < <http://www.domtotal.com/direito/uploads/5.pdf>>. Acesso em janeiro de 2013.

<sup>493</sup> PEGADO, Érika Araújo da Cunha. LUZ, Lília Silva. Tributação Ecológica: o imposto como a melhor espécie tributária a ser utilizada com vistas à promoção do direito ambiental. **Revista do 14° Congresso Internacional de Direito Ambiental**. Florestas, mudanças climáticas e serviços ecológicos. BENJAMIM, Antonio Herman e outros (org.). São Paulo: Imprensa Oficial de SP, 2010, p. 70.

por florestas obtenham uma maior parcela de distribuição do ICMS, a partir da conservação do meio ambiente equilibrado.<sup>494</sup>

Fernando Facury Scaff e Lise Vieira da Costa Tupiassu complementam dizendo que a “política do ICMS Ecológico representa uma clara intervenção positiva do Estado, como um fator de regulação não coercitiva, através da utilização de uma forma de subsídio, tal como um incentivo fiscal intergovernamental.”<sup>495</sup>

O ICMS ecológico, desta forma, representa um instrumento econômico interessante que auxilia no aumento da receita para os municípios promovendo a melhoria de qualidade de vida para a população que poderá se beneficiar, certamente, com as boas ações protetivas ambientais.

#### d) Seguro Ambiental

A responsabilização por danos ambientais é uma tendência crescente que impõe às organizações uma estrutura financeira capaz de arcar com indenizações, custos pela reparação e restauração do bem ambiental e outros valores decorrentes dos riscos e efetivos prejuízos. A complexidade da responsabilidade civil referente aos problemas ambientais exigem também uma adaptação legal referente não somente à possibilidade de um seguro ambiental, mas, também às delimitações de sua aplicabilidade.

Os danos ambientais, pela sua peculiaridade, o que inclui seus efeitos transtemporais e transfronteiriços estão além dos conceitos restritos utilizados, geralmente, para bens corporais utilizados nos contratos de seguro, o que dificulta a operacionalização desse tipo de seguro.

Há no Brasil projeto de lei nesse sentido (PL2.313 de 2003), ou seja, institui um seguro obrigatório para o licenciamento de empreendimentos e obras que impactam o ambiente, porém, ainda sem sucesso a continuidade de sua tramitação.

---

<sup>494</sup> REIS, Marcelo. **ICMS Ecológico como instrumento de proteção ambiental**. Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília, 2011, p. 77. Disponível em: <http://www.unimar.br/pos/trabalhos/arquivos/A095EBF94AC7513D8D34417014D1E1EE.pdf>. Acesso em janeiro de 2013.

<sup>495</sup> SCAFF, Fernando Facury; TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. **Tributação e Políticas Públicas: O Icms Ecológico**. In TÔRRES, Heleno Taveira (Org). **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros 2005, p. 735

O seguro ambiental é uma realidade, mas, pouco utilizada se comparado com as necessidades advindas dos riscos e efetividade de prejuízos ambientais previstos desde a concepção da obra ou empreendimento, limitando-se, em grande parte, aos danos acidentais e não preventivamente em razão da responsabilidade decorrente do princípio do poluído-pagador, por exemplo.

Como se pode notar o Poder Público tem todas as condições instrumentais necessárias para realizar um bom e útil trabalho em prol do meio ambiente e o Brasil é um país privilegiado em relação ao quantitativo de normas ambientais, porém, tudo isso só tem eficácia protetiva e forem aliadas a pulso firme e forte dos responsáveis pela análise, emissão dos documentos e licenças, fiscalização, controle e gerenciamento ambiental.

#### **4.1.2 Instrumentos reparatórios**

A tríplice responsabilidade pela proteção ambiental que prevê o § 3º da CRFB/88 atribui a quem causar dano ao ambiente a obrigação de responder civil, administrava e criminalmente por seus atos, de forma cumulativa ou independente.

A responsabilidade civil por dano ambiental, especificamente a responsabilidade objetiva, foi instituída com a entrada em vigor da Lei nº 6.938, de 31.08.81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (art. 14§ 1º). Desta forma, o causador do dano, independentemente de culpa, fica obrigado a reparar o prejuízo causado ao ambiente e a terceiros, que porventura sejam afetados.

Outra particularidade é que o mesmo dispositivo legitimou o Ministério Público a ajuizar ação de responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente. Essa iniciativa que viabilizou as primeiras medidas judiciais corretivas ou indenizatórias

Como instrumentos reparatórios no campo da proteção ambiental duas se destacam: a ação civil pública e a ação popular.

Ação Civil Pública, instituída pela Lei nº 7.347/85<sup>496</sup>, trata sobre a responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Seu art. 1º da lei dispõe que regem-se pelo

---

<sup>496</sup> Brasil, Lei nº 7.347/85 de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm)>. Acesso em janeiro de 2013.

disposto na lei, sem prejuízo da ação popular as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: “I – ao meio-ambiente; II – ao consumidor; III – a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IV – a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, V – por infração da ordem econômica e VI – à ordem urbanística”.

Além de disciplinar o processamento, também permite a concessão de liminar (art. 12), a abertura de inquérito civil por parte do Ministério Público (art. 8º, § 1º) e também a imposição de uma multa diária no caso de descumprimento de decisão judicial (art. 11).

Conforme explica Heline Sivini Ferreira, ao “agregar-se às tradicionais construções jurídicas de natureza individualista, a ação civil pública redirecionou o direito processual brasileiro, permitindo que também os interesses metaindividuais fossem devidamente protegido”<sup>497</sup>, isso porque antes do advento da Lei nº 7.347/85, a proteção jurídica ambiental restringia-se às ações individuais e à atividade administrativa estatal.

Sua incontestável importância se atesta pela recepção constitucional na Carta de 88, em seu artigo 129, inciso III, inserindo-a como um instrumento à disposição do pelo Ministério Público para a para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Os interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos ganharam campo com a edição da Lei nº 8078/90 (Código de Defesa do Consumidor). Nesse tipo de interesse há a despersonalização, ou seja, pela natureza do direito que se busca não pertence a um indivíduo, mas, a vários ao mesmo tempo de forma que em face da impossibilidade de individualização das pretensões se reconhece a tutela coletiva, tornando esse interesse supra-individual, por exemplo, a contaminação de um rio que abastece determinada comunidade ou a poluição do ar pelo escape de substância tóxica.

Dentre tais interesses está o direito a um ambiente sadio e equilibrado que também é considerado um direito fundamental, como visto no primeiro capítulo, motivo pelo qual atendendo à dupla finalidade que tem a ação civil pública (art. 3º, da Lei nº 7.347/85), comprovada a existência do dano ambiental, busca-se a indenização e paralelamente o cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer,

---

<sup>497</sup> FERREIRA, Heline Sivini. Os instrumentos jurisdicionais ambientais na constituição Brasileira. In: LEITE, José Rubens Morato. CANOTILHO, José Joaquim Gomes (Org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 317.



realizando providência que tenha como objetivo cessar ou reduzir o dano ou cessar a própria atividade danosa.

O Ministério Público, no contexto da ação civil pública, é legitimado ao lado outros entes (art. 5º, da Lei nº 7.347/85<sup>498</sup>) a agir exercendo um papel importante ante as proporções que os problemas ambientais tomaram nos últimos anos e em razão do direito intergeracional a um ambiente ecologicamente equilibrado.

Pela natureza do dano ambiental e pela supra-individualidade das vítimas, em muitos casos, qualquer pessoa poderá provocar o Ministério Público, segundo preceitua o art. 6º da Lei nº 7.347/85: “Qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção”. Comenta Heline Sivini Ferreira que “em se tratando de servidor público essa prerrogativa converte-se em uma obrigação”<sup>499</sup>, essa obrigação também se estende, naturalmente, aos juízes e tribunais (Art. 7º).

Percebe-se que o advento da Lei nº 7.347/85 e, posteriormente a CRFB/88 (arts. 127 e 129), ao conferir legitimidade ao Ministério Público para a defesa jurisdicional e administrativa do ambiente, além de outros referidos em seus textos, ampliou sua atuação mostrando um perfil inovador capaz de interferir beneficentemente na própria realidade social, pois até então, para a população em geral, a figura do Ministério Público esteve sempre muito ligada à área criminal.

Por fim, cabe registrar a possibilidade de inversão do ônus da prova na Ação Civil Pública, por força do art. 21 da Lei nº 7.347/85 que se encontra expressamente: “Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor”.

A inversão do ônus da prova em se tratando de dano ao ambiente é uma necessidade considerando que um dos problemas enfrentados na invocação da tutela jurisdicional é exatamente a prova em relação ao

---

<sup>498</sup> Art. 5º da Lei nº 7.347/85: “Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: I - o Ministério Público; II - a Defensoria Pública; III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; V - a associação que, concomitantemente: a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico”.

<sup>499</sup> FERREIRA, Heline Sivini. Os instrumentos jurisdicionais ambientais na constituição Brasileira, p. 321.

dano, seja, pela complexidade e custo das perícias ou pela situação anterior do objeto em análise. Nas palavras de Silvia Cappelli “se a prática vem demonstrando a absoluta dificuldade na formação da prova do dano ambiental, em que pese a indiscutível qualidade dos instrumentos processuais existentes para que tal tutela se dê, imperiosa se mostra a discussão dos meios para seu aperfeiçoamento”<sup>500</sup>

A necessidade de estabelecer a isonomia entre as partes gerou a categoria “hipossuficiência” instituída no art. 6º, inciso VIII, do CDC, possibilitou a inversão do ônus da prova. Sua existência no CDC ocorre em face da descompensação econômica, em geral, entre consumidor e fornecedor, além, muitas vezes da carência cognitiva e desconhecimento técnico sobre o produto adquirido.

Por analogia, sendo a Sociedade vítima nos casos de danos ambientais e titular do interesse e do direito a um ambiente ecologicamente equilibrada “é, normalmente, desaparelhada economicamente e, principalmente, desconhedora dos processos produtivos industriais que acarretam danos ecológicos, podendo, portanto, a ela ser aplicado o conceito de hipossuficiência”<sup>501</sup>.

A dimensão de sua importância da inversão do ônus da prova nas ações que envolvem questões ambientais deve, portanto, ser reconhecida pela lei, inserindo-a em nos diplomas legais que concernentes ao tema, pela doutrina e pela jurisprudência, dando a projeção que merece em face na nobre missão quem tem no campo da proteção ambiental.

A Ação Popular possui dupla função. A primeira é de constituir um importante instrumento à disposição da Sociedade quanto a ato lesivo à integridade do patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultura, como assegura a Constituição Federal. A segunda função diz respeito à oportunidade de participação dos indivíduos.

A inovação constitucional em relação à Ação Popular refere-se à inclusão da moralidade administrativa e meio ambiente dentre os bens tutelados, como lembra Teori Albino Zavascki, o que reflete a valorização desses bens jurídicos pela nova ordem constitucional, como se pode notar pela posição que também ocupa no art. 37 da CRFB/88 (Princípios Constitucionais) e art. 225 (responsabilidade solidária para

---

<sup>500</sup> CAPPELLI, Silvia. O Ministério Público e os instrumentos de proteção ao meio ambiente.

<sup>501</sup> Resolução.

proteção ambiental), que considera o ambiente como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.<sup>502</sup>

A previsão infraconstitucional da Ação Popular está consubstanciada na Lei nº. 4.717 de 19 de junho de 1965<sup>503</sup> que traz em seu art. 1º:

Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

A partir da CRFB/88, como afirma Ana Cândida Menezes Marcato, “houve um alargamento no âmbito de admissibilidade da ação popular, através do acréscimo de objetos passíveis de proteção”<sup>504</sup>, passando, então a Ação Popular representar meio hábil para pleitear a anulação ou declaração de nulidade também de atos lesivos à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, conforme art. 5º, LXXIII, da CRFB/88.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

<sup>502</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. São Paulo: Editora RT, 2006, p. 87.

<sup>503</sup> BRASIL, Lei nº. 4.717 de 19 de junho de 1965. Regula a Ação Popular. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm)>. Acesso em janeiro de 2013.

<sup>504</sup> MARCATO, Ana Cândida Menezes. Ação popular e ação civil pública: espécies do mesmo gênero?. **Revista Dialética de Direito Processual**. nº 27, p. 9-26, jun. – 2005. São Paulo: Oliveira Rocha, 2005. p. 10.

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

A posição perfilhada na CRFB/88 mostra, resumidamente, que o objeto da ação popular é o ato ilegal e lesivo ao patrimônio público, o que inclui o ambiente como bem a ser protegido.

A intervenção do cidadão, como parte legítima para impugnar atos da administração pública que importem em prejuízo ou dano ambiental pode ocorrer de forma a prevenir ou corrigir ações que representem riscos ou efetivos prejuízos ao ambiente e também representa uma forma de participação nas questões que envolvem questões ecológicas, como se busca na efetividade de um Estado Socioambiental de Direito.

A CRFB/88 ao atribuir, além de ao Poder Público, à coletividade o dever de proteger o ambiente reconhece a legitimidade do cidadão, em razão até mesmo de apresentar-se como um interesse difuso, em utilizar todo instrumental jurídico para tal finalidade.

Em relação à atuação do Ministério Público na Ação popular, além de atuar como *custos legis*, defende-se a ideia de que poderá assumir o polo ativo quando o cidadão/autor desistir da ação ou não promover adequadamente sua continuidade.

### **4.1.3 O posicionamento jurisprudencial sobre áreas contaminadas**

Buscando complementar as informações sobre a importância do gerenciamento de áreas contaminadas, seja do ponto de vista administrativo ou processual, apresentam-se alguns posicionamentos jurisprudenciais demonstrando que o tema tem sido objeto de julgamento, mas, também, de profundos estudos por parte dos profissionais do Direito.

A pretensão não é de aprofundar o tema, mas, mostrar como os tribunais no Brasil, com destaque para o Superior Tribunal de Justiça - STJ têm lidado com o assunto.

Os tribunais pátrios reconhecem o ambiente como bem a ser amplamente protegido correspondendo cada vez mais às expectativas

dos que já não têm duvidam da urgência e prioridade com que o tema deve ser tratado.

É crescente o aproveitamento de áreas contaminadas para fins adversos daqueles que originalmente causou a contaminação, provocando sérios problemas ambientais, sociais e de saúde pública.

A mídia, de certa forma, tem sido parceira da população ao informar sobre empreendimentos e obras edificadas sobre áreas com sérios comprometimentos ambientais, o que serve também de indícios para a atuação do Ministério Público.

A título exemplificativo, a Folha de São Paulo online, em matéria escrita por Eduardo Geraque<sup>505</sup>, noticiou que São Paulo tem 15 prédios construídos sobre terrenos contaminados e mais de 40 áreas poluídas estão nas mãos das construtoras. Os dados foram extraídos da CETESB, e segundo o autor, o depoimento dos moradores demonstra que nem sempre as construtoras informam que prédio está em área com problemas. Dentre os empreendimentos citados estão: prédio comercial Rossi Ipiranga One construído sobre área contaminada no Ipiranga, zona sul de São Paulo, o edifício L'Essence, na Mooca (zona leste), Condomínio Parque Clube, em Guarulhos.

Há ainda casos amplamente divulgados pela mídia como o Shopping Center Norte e o conjunto habitacional Cingapura, na Zona Norte da cidade de São Paulo, construídos onde antes funcionavam “lixões”. Sem esquecer também, os locais que, em razão de problemas ambientais, são passíveis de deslizamentos, como é o caso do morro do Bumba, em Niterói, cuja área desmoronada em abril de 2010, serviu de “lixão” até 1981, quando foi desativado.

Exemplo emblemático também, é o caso da contaminação do lençol freático do rio Atibaia e áreas da região em razão da fabricação de agrotóxicos pela Shell Química, entre 1975 e 1993.

Em Santa Catarina, em 1993, o Ministério Público ajuizou ação civil pública<sup>506</sup> (processo nº 93.8000533-4) junto à Justiça Federal no município de Criciúma em razão de sérios problemas ambientais decorrentes da mineração de carvão. Em oposição estavam as empresas

---

<sup>505</sup> GERAQUE, Eduardo. SP tem 15 prédios construídos sobre terrenos contaminados. **Jornal A Folha de São Paulo online**. São Paulo, São Paulo, segunda-feira, 13 de ago. de 2012. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/60521-sp-tem-15-predios-construidos-sobre-terrenos-contaminados.shtml>>. Acesso em janeiro de 2013.

<sup>506</sup> Dados sobre a Ação Civil Pública extraídas do site do Superior Tribunal de Justiça. RECURSO ESPECIAL Nº 647.493 - SC (2004/0032785-4). Disponível em <[https://ww2.stj.jus.br/processo/jsp/revista/abreDocumento.jsp?componente=ITA&sequencial=691722&num\\_registro=200400327854&data=20071022&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/jsp/revista/abreDocumento.jsp?componente=ITA&sequencial=691722&num_registro=200400327854&data=20071022&formato=PDF)>. Acesso em janeiro de 2013.

carboníferas, seus diretores e sócios majoritários, o Estado de Santa Catarina e da União.

Da sentença prolatada em 05/01/2000, que condenou os réus a apresentarem projeto de recuperação da área afetada que “compõe a Bacia Carbonífera do Sul do Estado”, que abrangia descontaminação, desassoreamento e outras providências voltadas a minimizar os danos até então causados, que atingiu não somente os que diretamente tinham contato com a área, mas, também a população em torno, foram interpostas apelações perante o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (2001.04.01.016215-3), parcialmente providas pela sua 3ª Turma, em 22/10/2002, determinando, em suma, a exclusão da lide do Estado de Santa Catarina e dos sócios das carboníferas, ampliação do prazo para 10 (dez) para a recuperação dos recursos hídricos, mantendo-se 3 (três) anos para a recuperação do solo das áreas degradadas.

Posteriormente foram interpostos recursos especiais perante o Superior Tribunal de Justiça (Resp. nº647493/SC), que em 22/09/2007, foram parcialmente providos.

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. POLUIÇÃO AMBIENTAL. EMPRESAS MINERADORAS. CARVÃO MINERAL. ESTADO DE SANTA CATARINA. REPARAÇÃO. RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR OMISSÃO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA.

1. A responsabilidade civil do Estado por omissão é subjetiva, mesmo em se tratando de responsabilidade por dano ao meio ambiente, uma vez que a ilicitude no comportamento omissivo é aferida sob a perspectiva de que deveria o Estado ter agido conforme estabelece a lei.

2. A União tem o dever de fiscalizar as atividades concernentes à extração mineral, de forma que elas sejam equalizadas à conservação ambiental. Esta obrigatoriedade foi alçada à categoria constitucional, encontrando-se inscrita no artigo 225, §§ 1º, 2º e 3º da Carta Magna.

3. Condenada a União a reparação de danos ambientais, é certo que a sociedade mediatamente estará arcando com os custos de tal reparação, como se fora auto-indenização. Esse desiderato apresenta-se consentâneo com o princípio da equidade, uma vez que a atividade industrial responsável pela degradação ambiental - por gerar

divisas para o país e contribuir com percentual significativo de geração de energia, como ocorre com a atividade extrativa mineral - a toda a sociedade beneficia.

De lavra do Ministro Otávio João de Noronha o acórdão, revela alguns pontos interessantes que demonstram a preocupação com a proteção ambiental. Na parte inicial do documento afirma o Ministro que é “incontestável a degradação ambiental na região abrangida por esta ação, e que, ademais, é conhecida nacionalmente, pois se trata da poluição ocasionada no município de Criciúma e adjacências, no Estado de Santa Catarina, decorrente das atividades extrativas de carvão mineral.” (p. 08)

No voto, trata sobre a responsabilidade solidária da União por ter sido “omissa no dever de fiscalização, permitindo as mineradoras o exercício de suas atividades extrativas sem nenhum controle ambiental” (p. 10), com fundamento do Decreto-Lei n. 227/67<sup>507</sup> (Código de Mineração): “Art. 1º Compete à União administrar os recursos minerais, a indústria de produção mineral e a distribuição, o comércio e o consumo de produtos minerais. [...]. Art. 3º Este Código regula: [...] III - a fiscalização pelo Governo Federal, da pesquisa, da lavra e de outros aspectos da indústria mineral”. E ainda o art. 47. “Ficará obrigado o titular da concessão, além das condições gerais que constam deste Código, ainda, às seguintes, sob pena de sanções previstas no Capítulo V: [...] VIII - Responder pelos danos e prejuízos a terceiros, que resultarem, direta ou indiretamente, da lavra.”

A responsabilidade solidária também foi reconhecida entre as mineradoras com supedâneo no artigo 942 do Código Civil<sup>508</sup>: “Os bens do responsável pela ofensa ou violação do direito de outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado; e se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação. Parágrafo único. São solidariamente responsáveis com os autores os co-autores e as pessoas designadas no art. 942.”

Outra abordagem que merece destaque é em relação à imprescritibilidade do dano ambiental. Apresentou o Ministro Relator o posicionamento do próprio STJ para fundamentar seu argumento no nesse sentido:

---

<sup>507</sup> BRASIL. Decreto-Lei n. 227 de 28 de fevereiro de 1967. Código de Mineração.

<sup>508</sup> BRASIL. Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Código Civil. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em janeiro de 2013.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que o dano ambiental não prescreve quando contínuo, conforme assim tem se orientado: CIVIL. PRESCRIÇÃO. VIOLAÇÃO CONTINUADA. INOCORRÊNCIA. A continuada violação do direito de propriedade dos recorridos por atos sucessivos de poluição praticados pela recorrente importa em que se conte o prazo prescricional do último ato praticado. Recurso não conhecido. (RESP 20645/SC, DJ DATA: 07/10/2002, Relator Min. BARROS MONTEIRO (1089) Relator p/Acórdão Min. CESAR ASFOR ROCHA) (p. 15)

Tal assunto, já tocado em momento anterior na presente tese, volta à tona agora, para mostrar como vem sendo tratado no STJ.

Nunca é demais lembrar que a prevenção é a mais segura e hábil forma de proteção ambiental evitando-se o dano, objeto da tutela jurídica corretiva ou repressiva. Porém, a partir do momento em que entre em cena o Poder Judiciário, este não pode se furtar a uma análise profunda e acurada das questões ambientais à luz não somente da lei, mas, da ética ambiental e do compromisso solidário que conferiu a Constituição Federal ao Poder Público e à coletividade para a proteção ambiental.

A responsividade, da qual é alvo muito mais o Poder Executivo, como analisado no segundo capítulo, também, é atribuição do Poder Judiciário, porquanto, a nova ordem constitucional que permeia o Direito Ambiental, o complexo universo dos problemas ambientais, exigem um diálogo constante, aberto e participativo para a escolha da melhor “resposta” às gerações futuras.

A necessidade contemporânea de gerir riscos – não são exclusivamente públicos ou exclusivamente privados – orientou a necessidade do desenvolvimento de novas formas de parceria e cooperação entre os espaços público e privado, que culminariam com a afirmação de uma renovada cidadania ambiental, de difícil compreensão e implementação, sobretudo, pelo Poder Judiciário, conquanto se tenha verificado, de forma aparentemente contraditória, que seja grande a flexibilidade e as opções de tutela



oferecidas no plano normativo para a tutela do meio ambiente.<sup>509</sup>

O Estado de Direito Socioambiental que se pretende ver concretizado ultrapassa a linha imaginária e utópica do ideal ambiental, posto que é possível retornar a um *status quo ante* porque muito do que se destruiu e degradou é irreversível. Por outro lado, se busca oferecer aos que habitarão o Planeta no futuro, melhores condições e qualidade de vida e saúde, um ambiente mais equilibrado e sem as ameaças do presente.

A reorganização social, política e administrativa do ponto de vista do compromisso ambiental, tende a minimizar os riscos, que atualmente caracterizam a sociedade para Ulrich Beck, se esforços forem envidados com fundamento na ética do cuidado, como preconiza Leonardo Boff.

As matérias discutidas nos tribunais referentes às questões ambientais ganham novos contornos diante da evidente necessidade pensar o direito “do ambiente” e “ao ambiente” sob o manto constitucional, principalmente, dos direitos fundamentais.

E, mesmo que alguns ainda tropecem em estruturas jurídicas arcaicas na interpretação do direito intergeracional ambiental, resta implacável a certeza de que ocupam espaços cada vez menores.

#### 4.2 A SEGURANÇA JURÍDICA E O REGISTRO IMOBILIÁRIO NO CONTEXTO PROTETIVO AMBIENTAL

O reflexo dos atos jurídicos privados, geralmente, ficam somente na esfera de interesses das daqueles que diretamente estão envolvidos na relação jurídica, não alcançando, assim, interesses de outrem. Importa dizer que as relações entre particulares são regidas pelo Direito Civil, entretanto, determinados assuntos por repercutirem na vida de um número indeterminado de indivíduos, sofrem a intervenção estatal caracterizando a *amministrazione pubblica del diritto privato*<sup>510</sup> ou a “administração pública dos interesses privados”<sup>511</sup>, que ocorre excepcionalmente quando a tutela civil ou administrativa recai sobre

---

<sup>509</sup> AYALA, Patriyck de Araújo. O novo paradigma constitucional e a jurisprudência ambiental do Brasil. LEITE, José Rubens Morato. CANOTILHO, José Joaquim Gomes (Org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 401.

<sup>510</sup> ZANOBINI, Guido. **Direito Amministrativo**: le principali manifestazioni dell' azione amministrativa. 5º Vol. Milano: Dott. a Giufrè – Editore, 1952, p. 174.

<sup>511</sup> SWENSSON, Walter Cruz *et alii*. **Lei de Registros Públicos anotada**. 3ª ed. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003, p. 04.

interesses públicos. Explica Guido Zanobini “administração de direito privado estaria restrita ao campo das atividades administrativas destinadas a influenciar, direta ou indiretamente, no desenvolvimento de capacidades, de situações, de relações de direito privado”<sup>512</sup>, todavia, o interesse coletivo, a repercussão na vida social exige a participação estatal para validade desses atos.

Como explicam Antonio Carlos de Araújo Cintra *et alii* existem atos jurídicos “da vida dos particulares que se revestem de importância que transcende os limites da esfera de interesse das pessoas diretamente empenhadas, passando a interessar também à própria coletividade”<sup>513</sup>

Nesses casos, os atos assim caracterizados para serem considerados válidos, necessário se faz a intervenção estatal, sendo a lei civil (Direito Material) responsável por estabelecer as regras gerais desses casos e a Lei de Registros Públicos Lei nº 6.015/73<sup>514</sup>, pela regulamentação específica (Direito Instrumental), ou seja, é o marco instrumental da administração pública dos interesses privados.

Mesmo não tratando de todas as modalidades da administração pública dos interesses privados, a Lei de Registros Públicos visa dar autenticidade, segurança e eficácia aos atos jurídicos relacionados aos registros públicos que constam na lei civil, conforme explicitado em seu art. 1º:

Art. 1º Os serviços concernentes aos Registros Públicos, estabelecidos pela legislação civil para autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, ficam sujeitos ao regime estabelecido nesta Lei.

§ 1º Os Registros referidos neste artigo são os seguintes:

- I - o registro civil de pessoas naturais;
- II - o registro civil de pessoas jurídicas;
- III - o registro de títulos e documentos;
- IV - o registro de imóveis.

<sup>512</sup> ZANOBINI, Guido. **Diritto Amministrativo**, p. 175. “l'amministrazione del diritto privato sarebbe ristretta al solo campo dell'attività amministrativa rivolta a influire, direttamente o indirettamente, sulla costituzione di capacità, di situazioni, di rapporti di diritto privato”(tradução livre pela autora)

<sup>513</sup> CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido R. Teoria geral do processo. 26º. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p.171.

<sup>514</sup> BRASIL, Lei nº 6.015 de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6015.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015.htm)>. Acesso em janeiro de 2013.

A CRFB/88 atribuiu competência privativa da União para legislar sobre registros públicos (art. 22, XXV)<sup>515</sup> e no art. 236, a Carta Magna dispõe que: “Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público”.

No Brasil, o registro de propriedade, por meio de um registro geral, que considerava a transcrição como modo de transferência de domínio e ordenando a escrituração em livros, de todos os direitos reais imobiliários, foi instituído pela Lei nº 1.237 de 1864<sup>516</sup> e antes disso, do descobrimento, no ano de 1500 até a independência, ocorrida em 1822, pertencia ao rei de Portugal a posse sobre o território descoberto, ou seja, todas as áreas passam a ser de domínio público.

A propriedade privada iniciou por meio de doações, reguladas pelas Ordenações do Reino, àqueles que aportavam no Brasil como forma de incentivo para permanência e exploração, embora não tivessem o domínio total da área. Cada área doada correspondia a dez léguas, denominadas de “sesmaria”.<sup>517</sup> O titular de cada área eram os capitães donatário que detinham o direito de doá-las para cultivo. A não utilização das terras doadas gerava sua restituição à Coroa, dando origem às terras devolutas.

A Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, regulamentada pelo decreto 1.318, de 30 de Janeiro de 1854, foi instituído o registro paroquial, mais conhecido como “Registro do Vigário”<sup>518</sup>. Considerada a primeira lei que disciplinava as questões de terras, no Brasil, já diferenciava bens do domínio público de particulares, criou o registro paroquial das terras possuídas do então Império e instituiu a obrigatoriedade de registro de terras rurais. Tinha a finalidade de fazer um levantamento dos possuidores de terras, portanto, não “operava transferência da propriedade, nem era forma aquisitiva de propriedade imóvel”.<sup>519</sup> Embora um marco importante na história registral, essa lei gerava somente efeito declaratório, reconhecendo a posse sobre das terras, mas, não atribuindo a quem detinha a tal posse, o direito real. O benefício dessa lei foi a implantação, ainda que precário, de um sistema de cadastro de imóveis rurais.<sup>520</sup>

---

<sup>515</sup> CENEVIVA. Walter. **Lei dos Registros Públicos Comentada**. 15ª edição. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 04.

<sup>516</sup> BALBINO Filho. Nicolau. **Registro de Imóveis**, p. 30.

<sup>517</sup> DINIZ, Maria Helena. **Sistemas de Registro de Imóveis**. 6º ed.. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 16.

<sup>518</sup> BALBINO Filho. Nicolau. **Registro de Imóveis**, p. 30-31.

<sup>519</sup> Diniz, Maria Helena. **Sistemas de Registro de Imóveis**, p.18.

<sup>520</sup> Idem, p.16-18.

O sistema de sesmaria permaneceu até 17 de julho de 1822 e com a Constituição de 1824 a propriedade passou ficar sob a égide de normas constitucionais.

Com a entrada em vigor da referida Lei nº 1.237/1864, foi substituída a simples tradição da coisa pela transcrição do título o que alterou o modo de transferência, possuindo o contrato anterior somente a capacidade de gerar obrigações.

A proclamação da República trouxe consigo novidades registrais imobiliárias, dentre elas os Decretos nº 169-A, de 19 de Janeiro de 1890, e nº 370, de 2 de maio de 1890, que tornaram obrigatórias a “Inscrição” e a “Especialização” referente a todo o direito real sobre bens imóveis em todo o território nacional, inclusive a hipoteca judiciária.

O Código Civil de 1916, vigente até seu substituto em 2002, aperfeiçoou a legislação que tratava do tema, trazendo em seu repertório de direitos civis, os princípios fundamentais do sistema registral imobiliário. Mais tarde, foram editadas as leis nº 4.827, de 7 de Fevereiro de 1924, nº 4.857, de 9 de novembro de 1939, e, finalmente, da atual Lei de Registros Públicos, nº 6.015 de 31 de Dezembro 1973.<sup>521</sup>

A breve retrospectiva histórica não teve outra intenção senão a de destacar, na linha do tempo, alguns dados interessantes que demonstram a importância do registro público na organização civil, documental e imobiliária do país.

O trabalho realizado nas serventias extrajudiciais representa um instrumento estatal a serviço de todos de modo o objetivo de registrar, conservar, arquivar, dar publicidade, das atividades que envolvem as relações interpessoais (físicas e jurídicas).

Em relação à definição de “registro público”, a Lei nº 6.015/73 não fornece um conceito operacional deixando essa atribuição a cargo da doutrina. Carlos Ferreira de Almeida assim o conceitua:

[...] assento efetuado por um oficial público e constante de livros públicos, do livre conhecimento, direto ou indireto, por todos os interessados, no qual se atestam fatos jurídicos conformes com a lei e referentes a uma pessoa ou a uma coisa, fatos entre si conectados pela referência a um assento considerado principal, de modo a assegurar o conhecimento por terceiros da respectiva situação jurídica, e do qual a lei faz

---

<sup>521</sup> Diniz, Maria Helena. **Sistemas de Registro de Imóveis**, 19-22.

derivar, como efeitos mínimos, a presunção do seu conhecimento e a capacidade probatória.<sup>522</sup>

Dentre os atos de registro público está o registro imobiliário. O Código Civil (art. 1227) diz que “os direitos reais sobre imóveis constituídos ou transmitidos por atos inter vivos, só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis dos referidos títulos [...]”, com as exceções expressas em lei.

O Decreto 4857/42 que vigorou até 1975, antecedeu a lei de registros públicos que vigora até o momento, e adotava à época o sistema de “transcrição das transmissões”, que comprometia, muitas vezes, a identificação do imóvel, pois, permitia que o número a ele atribuído pudesse abrigar outros imóveis, dificultando a exatidão dos dados sobre os imóveis e conseqüentemente, o conteúdo das certidões emitidas.

A Lei nº 6.015/73, com vacância de três anos, entrou em vigor em 1976 e alterou significativamente o diploma que a antecedeu, com ênfase para a criação do termo “registro” em substituição à “inscrição” e “transcrição”, que mantinha foco no “indicador pessoal”<sup>523</sup>, enquanto que a lei atual privilegia o objeto do registro, no caso, o imóvel, até mesmo por considerar que as negociações imobiliárias podem envolver muitas pessoas.

O art. 176 da lei de registros públicos especifica os dados que devem constar sobre o imóvel (matrícula). Ao conjunto de informações detalhadas sobre o imóvel é dado no nome de fôlio real, ou seja, dados fidedignos registrados. Outros exemplos de modificações que diferenciam as duas normas são: a redução do número de livros para a realização dos registros, a adoção da “matrícula” como marco registral do objeto e a divisão do ato registral em dois momentos: registro e averbação,

Conhecidos popularmente como “cartórios”, as serventias extrajudiciais, denominação atual, compreendem Tabelionato de Notas, Tabelionato de Protesto de Títulos, Registro de Imóveis, Registro de Títulos e Documentos e Civil das Pessoas Jurídicas e Registro Civil das Pessoas Naturais e de Interdições e Tutelas, podendo haver diferenciação de denominação entre um Estado ou outro da Federação, porém, guardando a mesma natureza e finalidade.

---

<sup>522</sup>ALMEIDA, Carlos FERREIRA DE. **Publicidade e Teoria dos Registos**. Livraria Almedina, Coimbra, 1966, p. 97.

<sup>523</sup>CENEVIVA. Walter. **Lei dos Registros Públicos Comentada**, p. 461.

Em linhas gerais, as serventias extrajudiciais, registram, anotam e arquivam todos os acontecimentos ligados à pessoa natural (Registro Civil das Pessoas Naturais), pessoa jurídica (Registro Civil das Pessoas Jurídicas), patrimônio imóvel das pessoas naturais ou jurídicas (Registro de Imóveis), contratos e declarações das pessoas naturais ou jurídicas (Notas) e declarações de vontade firmadas particularmente entre pessoas físicas ou jurídicas (Títulos e Documentos).

Tem, assim, que no registro imobiliário realiza-se o assentamento dos documentos relativos ao imóvel, garantindo a propriedade, promovendo a segurança das relações jurídicas, bem como, concentra todas as informações relativas a ele.

Os efeitos do registro de imóveis, em sentido geral, são: constitutivos, comprobatórios e publicitários. Isso significa que por meio do registro imobiliário se constitui o direito sobre o imóvel, se comprova a existência e a veracidade das relações jurídicas em relação a ele e sendo registrado é acessível o conhecimento e informação sobre o imóvel<sup>524</sup>.

O registro do imóvel gera o seu cadastro no Ofício de Registro de Imóveis, e conseqüentemente um número, ato este que constitui a abertura da Matrícula. Cada imóvel possui uma matrícula que o identifica, pois, concentra todos os dados e informações. Conforme determina o art. 227 da Lei nº 6.015/73, devem constar todos os dados do imóvel para sua individualização, identificação dimensional (metragem), confrontações, localização, antigos proprietários, se há ônus real sobre o imóvel, de forma que cada imóvel tem uma única dentro da circunscrição imobiliária com todas as informações sobre ele. Essa matrícula, com as exceções legais, o acompanhará sempre. É a identidade do imóvel.

O art. 228 da Lei, também orienta no sentido de que a matrícula deve ser feita por ocasião do primeiro registro a ser lançado na vigência da Lei nº 6.015/73, mediante os elementos constantes do título apresentado e do registro anterior nele mencionado. Isso quer dizer que a primeira matrícula é o melhor momento para atualizar e adequar o registro à realidade do imóvel objeto do registro, inclusive se houver um registro anterior em outra circunscrição, a matrícula será aberta com os elementos constantes do título apresentado e da certidão atualizada daquele registro e que deverá ficar arquivada em cartório, conforme estabelece o art. 229 da lei dos registros públicos.

---

<sup>524</sup> CENEVIVA. Walter. **Lei dos Registros Públicos Comentada**, p. 05.

A identificação e características do imóvel, previstas no art. 176 da Lei nº 6.015/73 (reportando-se ao art. 167, I e II da mesma lei, que trata sobre os atos a serem realizados, além da matrícula), sofreu alteração, em relação aos imóveis rurais por força da Lei nº 10.267 de 28 de agosto de 2001<sup>525</sup>, que alterou além da própria lei de registros público, também a Lei nº 4947 de 6 de abril de 1966 (dispõe sobre normas de Direito Agrário e Sistema de Organização e Funcionamento do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária), com destaque para o art. 22, § 7º desta última que determina aos serviços de registro de imóveis o encaminhamento mensal ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, das “modificações ocorridas nas matrículas imobiliárias decorrentes de mudanças de titularidade, parcelamento, desmembramento, loteamento, desmembramento, retificação de área, reserva legal e particular do patrimônio natural e outras limitações e **restrições de caráter ambiental**, envolvendo os imóveis rurais, inclusive os destacados do patrimônio público” (sem grifo no original).

Na matrícula do imóvel são consignados os registros e as averbações em ordem numérica e sequencial. O Código de Normas da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de Santa Catarina<sup>526</sup>, em seu artigo 738, indica o que deve constar do registro de imóveis:

Art. 738. No Registro de Imóveis serão feitos o registro e a averbação dos títulos ou atos constitutivos, declaratórios, translativos e extintivos de direitos reais sobre imóveis reconhecidos em lei, inter vivos ou mortis causa quer para sua constituição, transferência e extinção, quer para sua validade em relação a terceiros, quer para a sua disponibilidade.

A matrícula de um imóvel é passível de cancelamento em casos especiais seja por determinação judicial ou quando em virtude de “alienação parciais, o imóvel for inteiramente transferido a outros proprietários” ou, ainda, quando houver fusão, ou seja, “quando dois ou mais imóveis contíguos pertencentes ao mesmo proprietário, constarem

---

<sup>525</sup> BRASIL, Lei nº 10.267 de 28 de agosto de 2001. Altera dispositivos das Leis nos 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10267.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10267.htm)>. Acesso em janeiro de 2013.

<sup>526</sup> Código de normas da Corregedoria Geral da Justiça de outros Estados da Federação também indicam, todavia, a redação do estatuto de Santa Catarina foi eleito para ilustrar o tema em razão da sua redação.

de matrículas autônomas, pode ele requerer a fusão destas em uma só, de novo número, encerrando-se as primitivas” (arts. 233 e 234 da Lei nº 6.015/73).

Interessante comentar que ao registrar todos os “imóveis privados no território nacional ter-se-á repositório, com feição cadastral, da propriedade imobiliária no país”, conforme anota Walter Ceneviva<sup>527</sup>, o que em muito facilita o controle e a segurança em relação às negociações imobiliárias e à situação geral dos imóveis refletindo, também, no controle ambiental dessas áreas, pois, pode ser de grande utilidade tanto na preservação dos ecossistemas, como para a responsabilização civil decorrentes dos passivos ambientais.”<sup>528</sup>

Essa forma de registro imobiliário assemelha-se ao sistema alemão<sup>529</sup>, todavia, difere de sua fonte inspiradora, por vários fatores entre eles o fato de que o registro no Brasil tem “natureza causal, baseado nos princípios de presunção *juris tantum* e de fé pública”, enquanto o germânico a presunção é “*juris et de jure* da pessoa em cujo nome o imóvel foi registrado”, possível pelo fato da propriedade estar cadastrada, pois, há um levantamento predial completo “de tal maneira que cada imóvel corresponde a um cadastro, que o individualiza, por conter todas as mutações havidas”. Outros fatores que diferem nosso sistema do germânico é a dimensão territorial do Brasil que dificulta um cadastro geral e completo, a precariedade de dados registrais anteriores, a falta de uma estrutura informatizada, dentre tantos outros que vem sendo superados com o aperfeiçoamento da fiscalização que é realizada pelo Poder Judiciário.

A averbação é outro ato importante, em se tratando de registro imobiliário, e consiste em na anotação, na matrícula do imóvel, de qualquer ocorrência em relação ao imóvel, seja alteração de dado de identificação, metragem, ou qualquer outro que altere o registro ou a própria matrícula. Walter Cruz Swensson *et alii*, explicam que “as averbações se fazem necessárias para que as informações constantes da matrícula e registros sejam sempre correta e atualizadas espelhando, na medida do possível a realidade dos fatos retratados nos Registros Públicos com maior fidelidade possível”.<sup>530</sup> A averbação tem caráter

---

<sup>527</sup> CENEVIVA, Walter. **Lei dos Registros Públicos Comentada**, p. 461.

<sup>528</sup> STIFELMAN, Anelise Grehs. O registro de imóveis e a tutela do meio ambiente. **Revista do 14º Congresso Internacional de Direito Ambiental**. Florestas, mudanças climáticas e serviços ecológicos. BENJAMIM, Antonio Herman e outros (org.). São Paulo: Imprensa Oficial de SP, 2010, p. 480.

<sup>529</sup> DINIZ, Maria Helena de. **Sistemas de Registro de Imóveis**, p. 21.

<sup>530</sup> SWENSSON, Walter Cruz *et alii*. **Lei de Registros Públicos anotada**, p. 478.



acessório, porquanto, depende da existência da matrícula e do registro, porém, não isso não significa que tenha menos importância, assim, “repercute no sistema jurídico, especialmente quanto à publicidade, que é um dos fins essenciais do assento imobiliário”.<sup>531</sup>

O art. 167, II da Lei 6.015\76 enumera as hipóteses em que é feita a averbação alertando o rol das possibilidades apresentadas no artigo não é taxativa, mas, exemplificativa, considerando a interpretação extensiva que lhe deu o art. 246: “Além dos casos expressamente indicados no item II do artigo 167, serão averbados na matrícula as sub-rogações e outras ocorrências que, por qualquer forma, alterem o registro”. A jurisprudência também reconhece a taxatividade do artigo em comento, conforme se denota do Recurso Especial nº 1.161.300-SC. Relator: Ministro Herman Benjamin. 22\02\2011:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ALEGAÇÃO DE COISA JULGADA. VIOLAÇÃO DO ART. 3º DO ART. 267 DO CPC. NÃO CONFIGURADA. NÃO DEMONSTRAÇÃO DA DIVERGÊNCIA. AVERBAÇÃO DA DEMANDA NA MATRÍCULA DO IMÓVEL. LEGALIDADE. DIREITO DOS CONSUMIDORES À INFORMAÇÃO E À TRANSPARÊNCIA. PODER GERAL DE CAUTELA.

[...] 8. Ressalto ainda que, ao contrário do que sustenta a recorrente, o amparo legal para proceder à averbação não se restringe ao art. 167, II, da Lei 6.015\73, porquanto o rol nele estabelecido não é taxativo, e sim exemplificativo, haja vista a norma extensiva do art. 246 da mesma lei. [...].

A averbação pode ser provocada por qualquer pessoa que tenha interesse em informar qualquer alteração em relação ao imóvel, conforme entendimento dos arts. 217 e 246 da lei de registros públicos e como a lei não esgota os casos de averbação apresentando um rol exemplificativo, as alterações ambientais devem ser consignadas reforçando a segurança jurídica e por respeito ao princípio da informação. Afinal, é um dever informar a todos a existência de qualquer passivo ambiental como também é um direito ser informado sobre o assunto.

---

<sup>531</sup> CENEVIVA. Walter. **Lei dos Registros Públicos Comentada**, p. 489.

Considerando a natureza da informação aqui especificamente sobre áreas contaminadas, que resulta consequentemente em restrições de uso sobre o imóvel, a averbação se mostra um veículo útil e próprio para noticiar e dar publicidade sobre a situação que a área se encontra.

É importante ressaltar que essa informação averbada não restringe, por exemplo, a negociação imobiliária da área, porém propicia a ciência de sua real situação do ponto de vista ambiental. A restrição de que trata a lei estadual paulista (13.577/09) é relativa ao uso da área sem que esta seja descontaminada e reabilitada para o uso sem riscos ao ambiente e às pessoas.

Portanto, a publicidade que decorrente da mera informação averbada é enunciativa, “esgotando-se a sua função na genérica mera notícia do facto a que se reporte” como acrescenta José de Oliveira Ascensão<sup>532</sup>.

Até mesmo em razão dos efeitos da contaminação, poluição ou qualquer dano que podem transcender o contato direto, atingindo indeterminado número de pessoas ou outras áreas (efeito transfronteiriço) é que a averbação no registro imobiliário se torna não somente útil, mas, essencialmente necessária.

Por fim e para complementar a proposição da adoção, via lei federal, da averbação informativa de áreas contaminadas no registro imobiliário, resta discorrer sobre a formalidade de sua efetivação, o que se faz com fundamento no parecer exarado por Álvaro Luiz Valery Mirra, Ana Luiza Villa Nova, Roberto Maia Filho, Vicente de Abreu Amadei, quando da elaboração de parecer, referente ao Processo CG nº 167/2005, Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, que abriga por objeto a consulta elaborada pelo Ministério Público daquele Estado e da Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB, a respeito da viabilidade de recepção e arquivamento nas Serventias de Registro de Imóveis do Estado de São Paulo do “*Cadastro de Áreas Contaminadas*” elaborado pela CETESB, objetivando que todas as certidões emitidas pelos oficiais registradores apontassem, quando o caso, o fato de o imóvel correspondente estar situado em área identificada como contaminada.

A averbação informativa sobre a área contaminada, pode se dizer que é um dos últimos passos de todo um processo informativo que inicia com o estudo a ser feito pelo órgão ambiental pertinente que detecta a área contaminada, faz todo o levantamento necessário sobre suas características e dimensões da contaminação, incluindo as substâncias

---

<sup>532</sup> ASCENSÃO, José de Oliveira. **Direito Civil – Reais**. 5ª ed.. Coimbra: 1993, p. 358.

contaminantes, inserindo todos os dados em um cadastro de áreas, previamente criado para esse fim.

Inserido o imóvel no cadastro de áreas contaminadas, o órgão responsável “emitirá um “termo” ou “declaração” de área contaminada para a averbação na matrícula do imóvel afetado”<sup>533</sup>.

A partir de então se terá formalizado, um documento ou título a ser apresentado no registro de imóveis para a efetivação da averbação:

[...] a fim de ser dada publicidade da certificação administrativa da condição do imóvel como área contaminada, seja em prol da preservação do meio ambiente e da saúde pública, seja em benefício dos vizinhos e moradores das proximidades da área, seja, finalmente, para proteção dos interesses de possíveis adquirentes posteriores da coisa<sup>534</sup>.

Normas reguladoras deverão ser criadas para orientar o conteúdo e a legitimidade de quem assina o termo ou declaração de área contaminada, no órgão ambiental competente. Até mesmo em atenção ao cumprimento dos princípios que fundamentam o registro imobiliário o documento deve indicar e especificar o imóvel contaminado, certificado pelo órgão ambiental, se a contaminação se dá no todo ou em parte, o número de sua matrícula ou do registro anterior, o nome e a qualificação do proprietário, e eventual titular de direito real e a “informação quanto ao comparecimento ou identificação deles no procedimento administrativo respectivo”<sup>535</sup>. Se o imóvel for parcialmente contaminado, na averbação deverá constar a indicação de “parcial”.

Importante consignar que a descontaminação, igualmente declarada pelo órgão ambiental competente, deverá ser posteriormente averbada.

#### 4.2.1 A Função socioambiental do Registro de Imóveis

A primordial função do registro imobiliário é conferir veracidade, autenticidade e publicidade sobre a identificação do imóvel, bem como

---

<sup>533</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. VILLA NOVA, Ana Luiza. MAIA Filho. Roberto. AMADEI, Vicente de Abreu. Parecer exarado nos autos do Processo CG nº 167/2005, Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, 2006, p.26 e 27. (documento impresso).

<sup>534</sup> Idem, p.27.

<sup>535</sup> Idem, p.28.

garantir a segurança nas relações jurídicas que envolvem direitos reais sobre imóveis.

Por meio de uma estrutura organizacional técnica e administrativa se busca cumprir as finalidades da Lei nº 6.015/73, todavia, para que isso seja efetivado necessário se faz o aprimoramento pragmático do sistema registral. Isso quer dizer que não basta a vontade da lei, mas, também de políticas administrativas com investimentos na informatização das serventias extrajudiciais, no aperfeiçoamento dos instrumentos de georreferenciamento, para melhor detalhamento da localização, confrontações e outros dados de identificação do imóvel, desenvolvimento de um sistema padronizado em todo o país que permita a consulta e o cruzamento de dados de qualquer imóvel e, principalmente, que todos os imóveis sejam efetivamente registrados de forma a obter um panorama ampliado do registro imobiliário no Brasil.

Na aquisição da propriedade, decorrente de títulos como contrato de compra e venda, por exemplo, é necessário que seja efetuado o registro, sem ele não há que se falar em transferência da propriedade. O registro, desta forma, é ligado ao título que lhe deu causa e dá publicidade à transmissão de propriedade ao mesmo tempo em que confere ao titular posterior um direito real (oponível), promovendo uma continuidade de informações que auxiliam na identidade, cria um banco de dados e um histórico sobre o imóvel.

A Lei de Registros Públicos, aliado ao Código Civil de 2002, passou a exercer um papel essencial nas relações patrimoniais imobiliárias e a precisão das informações registrais é primordial para o aperfeiçoamento dos negócios imobiliários representando uma importante fonte de informação para qualquer pessoa, para outras áreas do Direito e para qualquer esfera do conhecimento que, porventura, dos dados imobiliários necessitem.

Ao lado da responsabilidade objetiva para a reparação do dano ambiental que ocorre pela comprovação donexo causal entre a conduta do causador e ocorrência do dano (art. 14 da Lei nº 6.938/91), está a averbação informativa sobre as áreas contaminadas como meio hábil que contribui para a efetividade protetiva ambiental.

Assim, do ponto de vista do Direito Ambiental, a concentração de informações sobre o imóvel, incluindo-se os passivos ambientais, em muito auxilia no controle e gestão dos danos, das mais diversas ordens, que possam afetar o imóvel e, direta ou indiretamente, o ambiente.

Verifica-se, portanto, a existência de uma função ambiental, dentre outras concernentes ao registro imobiliário.

#### 4.2.2 Princípios que regem o Registro de Imóveis

A exegese do Direito tem fundamento principiológico e sua inobservância importa no rompimento de sua função propositora e reguladora a partir da essência do princípio como valor.

Embora no sistema jurídico brasileiro, com origem romana, os princípios são considerados fonte subsidiária (art. 4.º da Lei de Introdução ao Código Civil, art. 126 do Código de Processo Civil, art. 8.º da Consolidação das Leis Trabalhistas, art. 3º do Código de Processo Penal).

A previsão constitucional, nesse sentido (art. 5º, § 2º), não deixa dúvidas sobre a importância que representa no sistema jurídico. Princípios alicerçam a ciência jurídica, são diretrizes na elaboração das normas e na sua aplicabilidade.

Cumprem os princípios, função norteadora no ordenamento jurídico em todos os ramos do Direito não sendo diferente no registro imobiliário. O Direito Registral como ramo independente na ciência jurídica, observa, além dos princípios constitucionais e gerais, outros atinentes à área.

Os atos registrais, assim, revestem-se de credibilidade e segurança devido a todo respaldo legal, sobretudo pela Lei nº 6.015/73 e em razão da observação de princípios que justificam suas próprias finalidades.

A doutrina expande ou restringe o rol de princípios referentes ao registro imobiliário, mantendo-se, no entanto, alguns em comum. Desta opinião também comunga Flauzilino Araújo dos Santos afirmando que todos os estudiosos da área registral são unânimes em apresentar princípios registrais e classificá-los como fundamentos do “edifício registral”, mas, o *quantum* de princípios não está metodicamente catalogada.<sup>536</sup>

A disparidade numérica na classificação dos princípios pelos doutrinadores decorre de desdobramentos ou aglutinações de alguns deles e não do fato de serem mais ou menos científicos.

Para efeitos didáticos serão aqui classificados em princípios que indicam a estrutura do registro e outros informam seus efeitos.

---

<sup>536</sup> SANTOS, Fauzilino Araujo dos. Princípio da legalidade e registro de imóveis. Revista de direito imobiliário, nº 60. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

#### 4.2.2.1 Princípios estruturais do registro:

##### a) Princípio da Legalidade:

Todos os atos registrais devem ser realizados conforme as leis e normas pertinentes. Não cabe ao registrador interpretar o ato, mas, examiná-lo à luz da legalidade. A finalidade é impedir atos inválidos e imperfeitos que terão como consequência a ineficácia. Se houver divergência entre o registrador e quem solicita o ato registral é possível saná-la por meio de procedimento administrativo (art. 204 da Lei nº 6.015/73) denominado “suscitação de dúvida”, direcionado ao juiz competente.

##### b) Princípio da instância

Este princípio informa que a iniciativa de requerer a prática de determinado ato registral é da parte interessada ou autoridade competente, não podendo o registrador praticar atos de ofício que onerem de qualquer forma a parte interessada, consoante artigo 13 da Lei de Registros Públicos.

De acordo como referido artigo, salvo as anotações e as averbações obrigatórias, os atos do registro serão praticados por ordem judicial, a requerimento verbal ou escrito dos interessados, a requerimento do Ministério Público, quando a lei autorizar. O princípio da instância orienta no sentido de que somente mediante provocação, salvo exceções, o ato registral será realizado. O “registro e a averbação poderão ser provocados por qualquer pessoa, incumbindo-lhe as despesas respectivas” (art. 217 da Lei nº 6.015/73).

Exemplos de exceções a este princípio (art. 13, I da Lei nº 6.015/73), há a omissão ou erro cometido na transposição de qualquer elemento do título, averbação de alteração de denominação de logradouro público, comprovada por documento oficial dentre outros.

##### c) Princípio da disponibilidade

O princípio da disponibilidade informa que ninguém pode transferir o que não lhe pertence. A propriedade e os direitos a ela inerentes são transmitidos somente por meio do devido registro imobiliário, assim, para que o ato seja efetivado é necessário que os direitos constante no título estejam em nome do transmitente.

#### d) Princípio da continuidade

Pelo princípio da continuidade exige-se que os atos de registro de um mesmo imóvel sejam sucessivos, como elementos de ligação que possibilitam o histórico registral de forma completa e fidedigna, encadeando de forma contínua e ininterrupta os assentos referentes ao imóvel e aos titulares dos direitos reais sobre ele. Os arts. 195, 222 e 237 da Lei nº 6.015/73 orientam nesse sentido, ou seja, se o imóvel não estiver matriculado ou registrado no nome do outorgante lhe será exigido a prévia matrícula e o registro anterior, objetivando manter a continuidade do registro e ainda que o imóvel esteja matriculado não se fará registro que dependa da apresentação de título anterior, a fim de que se preserve a continuidade do registro. O mesmo ocorrendo em relação às escrituras, todos os atos relativos a imóveis, cartas de sentença e formais de partilha, em que o registrador deve fazer referência à matrícula ou ao registro anterior, seu número e cartório

#### e) Princípio da especialidade

Pelo princípio da especialidade o imóvel deverá ser detalhadamente individualizado, sua identificação deve conter todas os elementos exigidos no art. 176 da Lei nº 6.015/73, de forma precisa e inequívoca. A individualização abrange tanto os dados do próprio imóvel com todas as suas características, bem como aos titulares dos direitos reais sobre ele na cadeia de continuidade.

#### f) Princípio da unitariedade

Este princípio exige que a matrícula seja única para cada imóvel com descrição integral dele. O art. 176, § 1º, I da Lei nº 6.015/73 estabelece que “cada imóvel terá matrícula própria, que será aberta por ocasião do primeiro registro a ser feito na vigência desta Lei”.

### 4.2.2.2 Princípios que informam os efeitos do registro:

#### a) Princípio da publicidade

O princípio da publicidade define que todas as informações sobre o imóvel estão disponíveis a todos os interessados, pois, qualquer pessoa pode requerer certidão imobiliária. Tal princípio tem como finalidade proteger os interesses de terceiros fornecendo informações sobre o

imóvel e as pessoas que estão na cadeia de titularidade. Desta forma tornam-se publicas todas as informações a exemplo da transferência, alterações de direitos reais, dados métricos do imóvel e passíveis ambientais. Nicolau Balbino Filho explica que a “publicidade é a alma dos registros públicos. É a oportunidade que o legislador quer dar ao povo de conhecer tudo o que lhe interessa a respeito de determinados atos”<sup>537</sup>.

Considerando, ainda, que os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, conforme art. 236 da Constituição, o princípio da publicidade também decorre de força constitucional, artigo 5º, inciso XXXIII, “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

#### b) Princípio da prioridade

O princípio da prioridade informa que no prazo de 30 (trinta) dias a contar do protocolo do registro do título nenhum outro, sobre o mesmo imóvel, poderá ser efetuado. O título apresentado para registro é recebido pelo registrador que o protocoliza, momento em que a ele é atribuído uma numeração cronológica, consignado no respectivo livro (prenotação) e a partir de então a lei confere o prazo de 30 dias para que se efetue o registro.

O art. 1.246 do Código Civil: "O registro é eficaz desde o momento em que se apresentar o título ao oficial do registro, e este o prenotar no protocolo". Assim, a data da prenotação do título determina a prioridade do registro, segundo ordem cronológica, ou seja, a pessoa que apresentar primeiro garante a prioridade de exame e de registro e a preferência do direito real, oponível perante terceiros. O art. 1.245, diz que a transferência da propriedade, entre vivos, ocorre mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis, portanto, “enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel” (§ 1º do referido artigo).

#### c) Princípio da inscrição

---

<sup>537</sup> BALBINO FILHO, Nicolau. **Registro de Imóveis**. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 10.



O princípio da inscrição informa que é a efetivação da matrícula, e por consequência o cadastro do imóvel, com todos os detalhes de sua individualização que possibilita o controle e precisão das informações nela contidas (art. 176 da Lei nº 6.015/73).

#### d) Princípio da presunção

Pelo princípio da presunção, atribui-se ao conteúdo da matrícula veracidade de informações, exceto se houver prova em contrário, conforme preceitua o art.1.231 do Código Civil, quando diz que a propriedade presume-se plena e exclusiva, até prova em contrário. Na hipótese do registro conter qualquer dado que não corresponda à verdade, é possível sua retificação à luz dos arts. 1247 do Código Civil e 212, 213 da Lei nº 6.015/73).

#### e) Princípio da fé pública

Pelo princípio da fé pública entende-se que os atos praticados pelo registrador, no exercício de sua função, correspondem à verdade dos fatos e documentos. Essa veracidade é garantia da boa informação e da eficácia e segurança das relações jurídicas advindas do ato registral praticado. Esse princípio também tem relação com a titularidade do registrador (que para alguns autores representa um princípio), ou seja, os atos registrados terão validade somente se realizados por agente devidamente investido na função ou pessoa por ele autorizado.

Explícitos ou implícitos na lei, esses princípios devem ser observados nos atos registrais de qualquer título a ser apresentado no Registro de Imóveis, sejam eles de natureza pública ou particular. Cada princípio referenciado diz respeito às características e funções dos atos registrais, sua inobservância leva à nulidade o que demonstra sua importância no desenvolvimento das atividades registrais que junto com a legislação pertinente gera segurança para o titular do direito e para terceiros.

Feitas essas considerações iniciais passa-se a discorrer sobre o registro imobiliário no contexto protetivo ambiental.

### **4.2.3 O registro imobiliário no contexto protetivo ambiental**

O Direito Imobiliário é um dos ramos da Ciência Jurídica que mais interfere nas relações interpessoais, além de refletir na economia

pelo volume de negócios imobiliários gerados e no trato ecológico pela função socioambiental do registro imobiliário.

O registro imobiliário por concentrar dados e informações fiéis à individualização, titularidade e situação dos imóveis, cumpre uma função socioambiental de inegável importância porque permite a informação, mediante averbação, dos passivos ambientais o que facilita a identificação do responsável pela contaminação ou dano de um modo em geral, e as especificações desse dano.

Retomando o art. 24 da Lei nº 13.577/09, uma das providências tomadas pelo órgão ambiental quando uma área é classificada como contaminada, é exatamente a de determinar ao responsável legal que proceda, no prazo de até 5 (cinco) dias, a averbação da informação da contaminação da área na respectiva matrícula imobiliária.

O registro imobiliário ao informar os passivos ambientais, concretiza parte da responsabilidade estatal de defender e preservar o meio ambiente tanto para as presentes como para as futuras gerações, pois, ao delegar os serviços notariais e de registro (art. 236 CRFB/88), passa a ser corresponsável pelo seu exercício e responsável direto pela sua fiscalização.

Vê-se que a Constituição de 88 e o Código Civil de 2002 deram contornos diferenciados ao direito de propriedade e ao registro imobiliário, sendo atribuídos novos deveres dentre os quais está a função socioambiental da propriedade.

Anelise Grehs Stifelman explica que “diante da necessidade de informar terceiros sobre a existência de determinado fato superveniente ou a ressalva de direitos diretamente relacionados à situação jurídica do bem, o art. 246, da Lei nº 6.015/73 viabiliza o processamento, na matrícula ou à margem do registro, da existência de passivos ambientais”,<sup>538</sup>.

Assim, as informações ambientais fidedignas contidas no registro geram proteção e segurança jurídica à propriedade ao mesmo tempo em que garante a tutela do meio ambiente e dos direitos intergeracionais.

---

<sup>538</sup> STIFELMAN, Anelise Grehs. O registro de imóveis e a tutela do meio ambiente. **Revista do 14º Congresso Internacional de Direito Ambiental**. Florestas, mudanças climáticas e serviços ecológicos. BENJAMIM, Antonio Herman e outros (org.). São Paulo: Imprensa Oficial de SP, 2010, p. 488.

#### 4.2.4 Segurança Jurídica

As relações interpessoais, característica natural da vida em sociedade, exige uma estrutura normativa e organizacional capaz de orientar, informar, regular promovendo uma certa estabilidade e segurança. Celso Antonio Bandeira de Mello, afirma que a “a concepção pregada por todos os cientistas políticos dirige-se para a afirmação de que o homem necessita de um grau de segurança para poder conduzir, planificar e desenvolver os seus atos da vida civil, familiar e profissional”<sup>539</sup>. Desta forma, tem o Estado incumbência concretizar essa segurança por meio de normas e atos pertinentes a cada esfera de competência.

José Joaquim Gomes Canotilho também compartilha da mesma opinião ao tratar sobre os princípios que informam o Estado de Direito, afirmando que o ser humano necessita de segurança para conduzir com autonomia e segurança sua vida considerando como “elementos constitutivos do Estado de Direito os dois princípios seguintes: o princípio da segurança jurídica e o princípio da confiança do cidadão”.<sup>540</sup>

A segurança jurídica tem fundamento constitucional tendo sua previsão em diversos dispositivos de forma explícita ou implícita.

Logo em seu preâmbulo a Magna Carta declara: “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a **segurança**, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos” (sem grifo no original).

Mais adiante, no art. 5º que trata sobre os Direitos e Garantias Fundamentais (Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos), também é possível o compromisso com a segurança jurídica:

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...].

---

<sup>539</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 20ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 111.

<sup>540</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. Coimbra: Livraria Almedina, 1991, pp. 375-376.

Art. 5º, inc. II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

Art. 5º, XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

Art. 5º, XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

Nota-se que o Princípio da Segurança Jurídica está presente nos Direitos fundamentais e também encontra inter-relacionado com outros princípios que constituem o ordenamento jurídico como a exemplo da legalidade, igualdade, a irretroatividade da lei, o devido processo legal, o direito adquirido.

Como elemento do sistema normativo constitucional representa fator fundamental para as garantias que proporcionam um Estado Democrático de Direito, pois, assegura a todos que as leis sejam cumpridas, inclusive pelo Estado e pela funcionalidade protetiva ambiental é possível afirmar que é referência que caracteriza um Estado Socioambiental de Direito.

A segurança jurídica se fundamenta na garantia de que as relações jurídicas, reguladas por lei, serão estáveis não se alterando por conveniência política, senão por vontade das partes, se assim a lei o permitir.

Dentre as relações jurídicas mais comuns estão as que têm a propriedade como objeto razão pela qual a segurança jurídica também é uma das finalidades do registro imobiliário, prestando-se a garantir que o direito à propriedade seja concretizado por meio da aquisição e transmissão correta e exata.

Isso significa dizer que as normas destinadas aos registros públicos e a hermenêutica relativa a elas estão sujeitas aos princípios gerais do Direito dentre eles o da segurança Jurídica. Zelar pelo registro imobiliário é zelar pela segurança jurídica.

A averbação informativa de áreas contaminadas ou prejudicadas sob o ponto de vista ambiental ampara a segurança jurídica quando da aquisição de imóveis e áreas nessas condições e demonstra a responsividade estatal em informar e prestar contas aos cidadãos, que mergulhados numa sociedade de risco que, pela trajetória sociotecnológica tem despertado, atualmente, a consciência da necessidade da preservação de um mínimo existencial ecológico a garantir a sobrevivência das atuais e futuras gerações.

Neste contexto a participação da coletividade na luta pela preservação ambiental é fundamental para o êxito de qualquer ação

nesse sentido, motivo pelo qual, a cooperação e a interação com o Poder Público devem ser incentivadas e o respeito ao direito à informação é o primeiro passo nessa marcante trajetória do desenvolvimento do Direito Ambiental.

Pois, se por um lado cumpre ao Estado o dever de criar estratégias de governança para evitar danos ambientais, por outro, cumpre à Sociedade aliar-se a essa prática desenvolvendo cada vez mais uma cultura ambientalista fundada em valores e um profundo compromisso com a manutenção da biodiversidade.

#### 4.3 A DIMENSÃO DA AVERBAÇÃO INFORMATIVA NA PERSPECTIVA DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS E NAS POLÍTICAS PÚBLICAS ESTATAIS

##### 4.3.1 Aspectos ambientais do parcelamento do solo urbano

A organização urbana incide diretamente nas questões ambientais. A expansão urbana nos últimos tempos tem gerado graves problemas de espaço, organização, estrutura e ambiente.

A concentração populacional nos espaços urbanos, os padrões de consumo, a degradação ambiental, a produção de resíduos são alguns dos problemas que atingem as cidades como um todo.

Segundo o Censo Demográfico 2010, realizado pelo IBGE, a população brasileira atingiu um total de 190.755.799 habitantes na data de referência. A população urbana com 160.925.792 habitantes foi predominante, representando 84,4% da população total, enquanto 29.830.007 habitantes residem em áreas rurais<sup>541</sup>

A ocupação do espaço urbano pelo processo de industrialização que tomou impulso a partir da segunda metade do século XX provocou o parcelamento do solo urbano desorganizado, gerando assentamentos e aglomerados humanos, muitas vezes em condições precárias de subsistência. Por consequência desse processo de urbanização houve também a impermeabilização do solo, com significativa redução de cobertura vegetal, comprometimento dos mananciais, desmatamentos das áreas contíguas às já ocupadas pela área urbana, a poluição (ar, água e solo), erosão, deslizamentos, enchentes, fatores esses que contribuem

---

<sup>541</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Censo Demográfico de 2010. Disponível em <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas\\_da\\_populacao/resultados\\_do\\_universo.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/resultados_do_universo.pdf)>. Acesso em janeiro de 2013.

para a deterioração ambiental e diminuição da qualidade de vida e de saúde.

A degradação do ambiente nas áreas urbanas estão associadas à falta de infraestrutura de moradia, lançando-se as famílias, em geral hipossuficientes financeiramente, às periferias das cidades, habitando lugares que deveriam ser preservados como encostas de morros, beira de rios, sem desconsiderar o desmatamento para abrigar número cada vez maiores de indivíduos que por não conseguiram instalação nos centros, ocasionando a expansão desordenada e a insustentabilidade ambiental das cidades e tendo como resultado uma transformação urbana em desacordo com as normas e orientações nacionais e internacionais de preservação ambiental.

O poder público, muitas vezes, por não acompanhar adequadamente o ritmo acelerado da expansão urbana o causou um colapso da organização espacial de muitas cidades. Para a harmonia entre o crescimento urbano e o desenvolvimento global das cidades é preciso o acompanhamento político-administrativo com base em fatores técnicos, legais e operacionais que promovam a integração entre o ser humano e o ambiente urbano.

O parcelamento do solo urbano de forma organizada e adequada é um mecanismo administrativo organizacional das cidades e também um relevante instrumento de proteção ambiental.

A implantação de atividades urbanas em determinada localização pode exercer impactos ambientais, econômicos, sociais sobre o espaço urbano, os quais podem ser positivos refletindo benefícios ou negativos refletindo prejuízos (sociais, ambientais e econômicos). Nesse sentido a implementação de sistemas de controle periódico, monitoramento se faz necessário, para se obterem (sic) série de dados que permitam a identificação das alterações, avaliação e auxílio à gestão de áreas urbanas.<sup>542</sup>

A organização do território é uma das finalidades do parcelamento do solo urbano que representa um importante instrumento

---

<sup>542</sup> PARFITT, Claire Morrone. **Impacto urbano em áreas de interesse e proteção ambiental**. 2002. Dissertação de Mestrado apresentado no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2002, p. 21. Disponível em <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/4701/000414202.pdf?sequence=1>>. Acesso em janeiro de 2013.

para o controle e gerenciamento de loteamentos, desmembramentos, infraestrutura, áreas de circulação e meio ambiente.

A Constituição Federal em seu art. 30, VIII, prevê a competência municipal para “promover, no que couber adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”, cuja regulação é feita pela Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

A responsabilidade municipal é mais assente em se tratando de espaço urbano em razão da competência dos municípios em controlar a ocupação e parcelamento do solo. Se por um lado o governo municipal tem mais facilidade em controlar e fiscalizar a ocupação e o parcelamento do solo pela proximidade com a população, por outro, essa mesma aproximação pode representar uma dificuldade operacional para a realização de ações mais incisivas, sobretudo, em pequenas cidades em que as pessoas se conhecem e muitas vezes confundem as relações sociais com a responsabilidade como agentes do poder público.

Um sistema normativo federal, padronizado, sem desmerecer normas ambientais de proteção alargada, elaboradas por municípios e Estados tendem a melhorar o controle e defesa do ambiente. São exemplos de leis federais que tratam do tema: Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra), Lei nº 4.591/64 (Lei do Condomínio), Lei 12.651/12 (Código Ambiental), Lei nº 4.947/66 (Direito Agrário), Lei nº 5.868/72 (Sistema Nacional de Cadastro Rural), Lei nº 6.766/79 (Parcelamento do Solo), Lei 6938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade), Lei nº 11.428/06 (Mata Atlântica), Decreto-Lei nº 58/37 (Loteamento e Venda de Terrenos), Decreto-Lei nº 271/67 (Loteamento Urbano), Decreto nº 59.428/66 (Regulamenta Estatuto da Terra), Lei nº 11.977/09<sup>543</sup> (Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas).

A lei estadual paulista nº 13.577/09, que trata sobre as áreas contaminadas, a respeito do parcelamento do solo dispõe em seu artigo 49: “Artigo 49 - A aprovação de projetos de parcelamento do solo e de edificação, pelo Poder Público, deverá garantir o uso seguro das áreas com potencial ou suspeita de contaminação e das áreas contaminadas”.

O exemplo acima demonstra que alguns municípios estão no rumo certo em relação à defesa ambiental adequando sua legislação de

---

<sup>543</sup> A lei referenciada institui também o sistema de registro eletrônico (art. 37) estabelecendo o prazo de 5 (cinco) anos para migração das informações e atos registrares (art. 39).

forma a cumprir o seu papel em relação à responsabilidade solidária de que trata a Constituição Federal em seu art. 225.

Muito embora seja vedado aos Estados e municípios a edição de normas gerais quando há norma federal tratando do mesmo assunto, é possível complementar e ampliar a proteção ambiental. Mesmo que a competência para a edição de normas ambientais complementares mais restritivas seja ainda uma realidade constitucional, o ambiente enquanto bem comum, pode contar, ainda, com instrumentos processuais a seu favor.

O entendimento de que a proibição do retrocesso ecológico é uma das formas de garantir um ambiente sadio e equilibrado tem norteado muitas ações, decisões e elaboração de normas ambientais, com reforço do amparo constitucional (art. 5º, § 2º, da CRFB/88), como mecanismo de proteção e segurança jurídica, pois, sua inobservância representa, sem sombra de dúvidas, a supressão de direitos constitucionalmente protegidos.

As questões atuais de problemas urbanos, em nosso país, dentre eles os passivos ambientais, decorrem de um passado marcado por um processo de industrialização e expansão econômica sem qualquer planejamento, análise e projeção das consequências e riscos para o ambiente.

O poder público tardiamente reconheceu a necessidade de controlar, fiscalizar e organizar o crescimento das cidades e os espaços urbanos. Os instrumentos legais e administrativos existentes atualmente pouco dão conta dos problemas ambientais herdados do período de crescimento industrial, pela ausência de políticas públicas que visem conter seus efeitos nefastos.

O acúmulo de resíduos, a poluição e a contaminação são exemplos de fatores que contribuem para elevarem os índices de problemas de saúde pública vinculados aos problemas ambientais.

Áreas contaminadas, nesse sentido, são representações categóricas do mau uso do solo e ocupação urbana, provocando em muitos casos a irreversibilidade do dano ambiental. A revitalização dessas áreas e o parcelamento do solo efetuado em conformidade com os mais rigorosos padrões legais, fiscais administrativos, pressupõem a integração de políticas públicas ambientais, de urbanismo, de saúde e de educação<sup>544</sup> em prol de uma melhor organização das cidades e a

---

<sup>544</sup> A Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nos 12.340, de 1o de



reintegração de espaços ambientalmente comprometidos à malha urbana.

#### **4.3.2 Breves anotações sobre os Planos Diretores Municipais nas estratégias protetivas ambientais**

O processo de urbanização, genericamente, é marcado pela expansão desordenada carente de infraestrutura condizente com a dimensão espacial o que reflete negativamente nas condições de vida e saúde das pessoas e na qualidade do ambiente,

A degradação ambiental decorrente do crescimento acelerado e desestruturado das cidades destrói mananciais, causa a poluição hídrica, do ar e do solo, provoca doenças, compromete o patrimônio cultura e paisagístico, enfim, é uma agressão à natureza, vítima dessa intervenção humana irracional, responde com enchentes, deslizamentos, chuvas ácidas e tantos outros desastres, talvez, equivocadamente chamados “naturais”.

Apensar de tudo isso os governos municipais que têm o dever de planejar adequadamente o crescimento urbano, não se munem de condições técnicas de gestão urbana e ambiental, ignorando, muitas vezes as diretrizes normativas já existentes e deixando de providenciar instrumentos normativos e administrativos para o cumprimento de sua atribuição constitucionalmente prevista.

Equivocadamente alguns ainda acreditam que o cumprimento mínimo da legislação é suficiente para conter os graves problemas advindos dessa expansão desmedida desconsiderando que os problemas ambientais são transfronteiriços e transtemporais.

Mesmo os grandes centros urbanos que enfrentam graves problemas socioambientais têm sérias dificuldades para a aprovação de normas e execução de seus projetos de controle urbanístico e ambiental, muitas vezes pelo fato de interesses econômicos sobrepujarem os interesses na defesa do ambiente.

---

dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; em seu art. 29 dispõe sobre a alteração do art. 26 da Lei nº 9.394/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, incluindo o § que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, passa a vigorar acrescido do seguinte § 7º, com a seguinte redação: “Os currículos do ensino fundamental e médio devem incluir os princípios da proteção e defesa civil e a educação ambiental de forma integrada aos conteúdos obrigatórios.”. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm#art24](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm#art24)>. Acesso em janeiro de 2013.

Desta forma a aplicação insuficiente ou a inexistência de instrumentos de gestão ambiental leva à um planejamento urbano contraproducente elaborados sem a participação da Sociedade, mesmo sendo afetada diretamente por esse problema, sem um diagnóstico fidedigno dos danos e riscos ambientais e acompanhamento técnico adequado ou realizado de forma insuficiente o que traduz em uma incompatibilidade desse planejamento com a sustentabilidade ambiental.

Esse quadro negativo da gestão municipal, embora realidade em muitas cidades, no Brasil, tem apresentado sensíveis alterações e os resultados nocivos do processo de urbanização desordenada—reconhecidos por força das grandes catástrofes, como deslizamentos pela ocupação humana nas encostas dos morros, enchentes provocadas pela poluição hídrica, esgotos sem condições adequadas de escoamentos, construções clandestinas na beira dos rios, dentre outras — estão sendo cada vez mais monitorados e controlados.

Alguns municípios atentos para o fato de que prevenir é melhor tanto do ponto de vista econômico como social e ambiental, têm desenvolvido um aparato normativo e técnico, estruturando órgãos e setores com atribuições ambientais.

Ainda que toda a problemática socioambiental não sensibilize grande parte dos gestores públicos municipais, sua obrigação constitucional de proteção e defesa do ambiente não pode ser desprezada e as leis municipais, estaduais e federais precisam ser cumpridas.

As inovações trazidas pela CRFB/88 outorgaram à municipalidade condições de monitorar e gerir de forma prática a política urbana.

Um dos instrumentos à disposição dos municípios e que disciplina o uso do solo, englobando as atividades e orientando uma execução de política urbana mais inteligente e ambientalmente adequada é o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/1<sup>545</sup>). Logo no parágrafo único do art. 1º consta: “Para todos os efeitos esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do **equilíbrio ambiental** (sem grifo no original).

---

<sup>545</sup> BRASIL, Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em janeiro de 2013.

Do ponto de vista administrativo instrumental o Estatuto da Cidade contempla importantes mecanismos de política urbana, como os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, planejamento municipal e no âmbito deste último, em especial, a) plano diretor, disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, zoneamento ambiental, plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual, gestão orçamentária participativa, planos, programas e projetos setoriais, planos de desenvolvimento econômico e social (art. 4º, I e II).

Do ponto de vista administrativo pragmático permite o planejamento urbano com previsão de recursos tributários, financeiros, (imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU, contribuição de melhoria e outros incentivos e benefícios), jurídicos e políticos (desapropriação, servidão administrativa, limitações administrativas, tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano, instituição de unidades de conservação, instituição de zonas especiais de interesse social, concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, usucapião especial de imóvel urbano, direito de superfície, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, transferência do direito de construir, operações urbanas consorciadas, regularização fundiária, assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos, referendo popular e plebiscito, legitimação de posse.), estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV), todos previstos no art. 4º e seus incisos, da lei.

Vê-se assim, que a lei oferece condições instrumentais, financeiras e jurídicas para uma boa governança municipal voltada à implantação de políticas urbanas, prevenindo também sanções pelas ações e omissões do administrador improbo e negligente.

A Constituição Federal/88 estabelece competências na seara de direito urbanístico, conferindo aos municípios competência privativa para legislar em matéria de desenvolvimento e organização dos centros urbanos, por intermédio dos planos diretores e parcelamento do solo, além de outras normas do âmbito municipal. O plano diretor é um dos principais instrumentos de que dispõe a administração municipal para o desenvolvimento da política de desenvolvimento e de expansão urbana, conforme os artigos 30, I e 182, §§1º e 2º, CRFB/88 .

O Plano Diretor assume dúplice garantia: do cidadão que pode exigir da administração municipal seu cumprimento e do administrador

que pode invocá-lo como motivação para a negativa de indeferimento de realização de empreendimentos, ações e atividades que sejam prejudiciais aos interesses efetivamente coletivos, entre os quais se encontram o ambiente e toda biodiversidade.

Com vistas à propriedade urbana e sua função socioambiental o art. 182 da CRFB/88 assim dispõe:

Art. 182 – A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º – O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º – A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 4º – É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I – parcelamento ou edificação compulsórios;

II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo.

A Sustentabilidade Ambiental é, assim, um desafio para o Plano Diretor condicionado que está a orientar, definir e realizar políticas urbanas com a participação da coletividade, cumprimento da função socioambiental da propriedade, pois, não se limita ao somente ao espaço urbano, mas, a todo o município o que se conclui que os espaços periféricos das cidades merecem tanta atenção quanto os espaços urbanos necessitando investimentos, infraestrutura e melhorias gerais que permita um crescimento organizado e ambientalmente equilibrado.

Portanto, os municípios têm, atualmente, uma competência mais abrangente para organizar seus espaços, diga-se todo seu território, e instrumentos disponíveis como o Plano Diretor que prospecta uma

política de desenvolvimento que incorpora aspectos sociais, econômicos e ambientais

### 4.3.3 Políticas Públicas Municipais, Estadais e Federais

O tema “políticas públicas” tradicionalmente discutido no âmbito da Ciência Política e da Administração ganha novos rumos abrindo possibilidade para análises multidimensionais. As abordagens atuais sobre o assunto consideram aspectos econômicos, tecnológicos, jurídicos, sociais e ambientais, tendo em vista que o núcleo de análise está voltado à capacidade estatal de realização de algo que representa o anseio ou necessidade de determinado grupo social ou da sociedade como um todo a partir de decisões político-administrativas. Não há um consenso em relação ao conceito de “políticas públicas” motivo que leva a algumas indagações que buscam muito mais compreender o seu sentido ao invés de estabelecer uma definição.

Às indagações que objetivam a melhor compreensão do que seja uma política pública, Leonardo Secchi chama de “núcleo conceitual”<sup>546</sup>. Dois deles se destacam pela utilidade no estudo que ora se desenvolve. O primeiro questiona se as políticas públicas são elaboradas exclusivamente pelo Estado e a segunda se as diretrizes estratégicas são políticas públicas tanto quanto as diretrizes operacionais.

A doutrina se divide ao formular respostas à primeira indagação, porém, é preciso lembrar que o Estado provedor de todas as necessidades sociais já não existe mais, por uma série de fatores político-administrativos, de gestão, de ética na administração pública, enfim, a realidade é a que está posta e que identifica a complexidade social.

O que antes era responsabilidade estatal, hoje é responsabilidade de todos. Daniel Innerarity explica que a “responsabilidade deve ser pensada e articulada politicamente como meio para enfrentar de uma forma coletiva a nossa crescente perplexidade social.”<sup>547</sup>

Considerando que a categoria “público” traduz-se por aquilo que pertence a “todos”, entende-se que política pública não obrigatoriamente é aquela que emana do Estado. As organizações do Terceiro Setor (não governamentais), privadas, multilaterais, que realizam atividades, serviços e promovem o bem comum.

---

<sup>546</sup> SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**. São Paulo: Cengage Learning, 2010, p. 2.

<sup>547</sup> INNERARY, Daniel. **O novo espaço público**, p. 214.

Francisco Gabriel Heidemann ensina que “a perspectiva de política pública vai além da perspectiva de políticas governamentais, na medida em que o governo, com sua estrutura administrativa não é a única instituição a servir à comunidade política, isto é, a prover ‘políticas públicas’”<sup>548</sup>.

O que determina se uma política é ou não pública é a sua finalidade, “sua intenção de responder a um problema público”<sup>549</sup>

A segunda indagação diz respeito à compreensão de diretrizes estruturais e operacionais como políticas públicas, o entendimento que aqui se estabelece é no sentido de que tanto uma como outra representa política pública diferenciando-se, no entanto, pela dimensão decisória do problema apresentado. Por exemplo, se com base no art. 2º, V, da Lei nº 6.938/81 for instituído, por decisão governamental federal, instrumento de controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras e um município ao operacionalizar o instrumento insere itens relativos à sua realidade, verifica-se que tais elementos complementares representam política pública local para o enfrentamento de problema específico daquela área.

Feitas as considerações sobre as indagações que buscam auxiliar na compreensão do sentido do termo “políticas públicas”, busca-se agora uma definição que se aproxime do seu verdadeiro sentido. Michael Howlett *et alii*, trazem duas definições, sendo a primeira de Thomas Dye que define políticas públicas como “tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer”<sup>550</sup> e a segunda, de Willian Jenkins que define como “um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores.”

A segunda, mais abrangente que a primeira, mostra a limitação que pode sofrer o processo decisório que pretende estabelecer uma política pública, quando referencia “os meios necessários para alcançá-los”. Essa limitação decorre da capacidade da organização realizadora da política pública em idealizar e planejar. A primeira definição pressupõe a ação inteiramente governamental e a segunda fala em atores

---

<sup>548</sup> HEIDEMANN, Francisco Gabriel. SALM, José Francisco (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento**. Brasília: Editora da UNB, 2009, p. 31

<sup>549</sup> SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**, p. 4.

<sup>550</sup> THOMAS, Dye *apud* MICHAEL, Howlett, RAMESCH, M., PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Tradução: Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 6.

o que obriga a interpretação de que somente ao Estado cabe a realização de políticas públicas.

Uma terceira definição, esta proposta pela autora da presente pesquisa, conceitua política pública como: Conjunto de ações, baseado em processos múltiplos de decisão, voltado à solução de problema que representem uma necessidade comum da Sociedade e que demanda, além de diretrizes normativas e princípios, um planejamento sistemático e participativo para o alcance dos objetivos.

Desta forma procura-se aglutinar em um só espaço conceitual as características das políticas públicas constituídas por elementos como: necessidade comum, planejamento e participação. Uma política pública somente tem sentido se atingir a todos que de seus objetivos dependem para melhorar as condições de vida, saúde, educação, do ambiente, dentre outras necessidades primordiais que influenciam diretamente na qualidade de vida do indivíduo.

Outro ponto importante a considerar em se tratando de um estudo, mesmo que breve, de políticas públicas é o seu processo de elaboração, também denominado de “ciclo de políticas públicas”<sup>551</sup>.

Esse processo é composto por etapas sequenciais que indicam que as políticas públicas têm início, meio e fim. São elas: identificação do problema, formação de agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.<sup>552</sup>

Não obstante a importância de cada etapa no processo de desenvolvimento de uma política pública, a avaliação tem destaque pela possibilidade de analisar e reorientar as ações o que sugere uma etapa a mais no processo que antecede a extinção.

Essa oportunidade de avaliar a eficiência da organização que promove a política pública é essencial para o seu sucesso, ou seja, a satisfação da necessidade detectada na primeira etapa.

Outra etapa que merece integrar o processo de desenvolvimento da política pública é o debate público, pois, considerando que a participação é uma característica em um Estado Socioambiental de Direito, não pode ser suprimido do processo. O debate público possibilita a discussão sobre o tema e a sugestão de alternativas que não faziam parte de um planejamento inicial. Se o problema nasceu na Sociedade ela não pode ser excluída do processo decisório sobre a melhor solução para dirimi-lo.

---

<sup>551</sup> SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**, p. 34.

<sup>552</sup> Idem, p. 34.

Novas demandas sociais, o processo de globalização ou mundialização, os problemas ambientais, tem exigido um novo olhar sobre a governança pública e a sua integração com outras organizações para a realização de políticas públicas.

Grande parte das demandas envolvendo necessidade de política pública evidencia a imprescindibilidade de cooperação interinstitucional (interna e muitas vezes, externa) em face do interesse geral na resolução do problema. Dentre elas está a problemática ambiental que deflagrou a mobilização mundial e inseriu o tema nas agendas públicas de muitas nações, exigindo diretrizes normativas, administrativas e educativas capazes de reverter o quadro caótico que gerou sua crise.

Respostas mitigadoras para os problemas ambientais fazem parte dos objetivos a alcançar por via de formulação, implementação e gerenciamento de políticas públicas.

A realização de políticas públicas exige antes de tudo um profundo diagnóstico para identificar todas as possibilidades, os espaços de atuação disponíveis, os limites e as possibilidades das ações programadas e as articulações com os atores envolvidos.

A governança, enquanto modelo interativo no processo de desenvolvimento de políticas públicas é uma tendência recente, como visto no segundo capítulo, e “efetiva-se com parcerias público-privadas, coordenação interorganizacional de implementação de políticas públicas e com mecanismos participativos de deliberação e avaliação das políticas públicas”<sup>553</sup>.

Especificamente em relação às questões ambientais a participação é essencial considerando a responsabilidade solidária com o Poder Público no desenvolvimento de mecanismos de proteção ambiental como dita o art. 225 da CRFB/88.

Aliás, esforços coordenados interorganizacionais destinados à proteção, conservação e uso racional dos recursos naturais é prioridade nacional e internacional. Seu caráter transversal indica que as políticas públicas das mais diversas áreas como econômica, agrárias tecnológica, saúde, educação, energética, estão correlacionadas com a proteção ambiental, sendo o controle das áreas contaminadas um dos grandes desafios em matéria de política pública ambiental o que faz crer que mecanismos próprios devem ser pensados, criados e desenvolvidos em ritmo paralelo aos possíveis danos que podem atingir a Sociedade.

O mundo hoje se depara com um paradoxo entre a extrema necessidade de proteger ambiente, controlar o uso de recursos naturais,

---

<sup>553</sup> SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**, p. 93.



preservar a biodiversidade ao mesmo tempo em que faltam políticas públicas nesse sentido. O momento de incerteza sobre o futuro da humanidade é determinante para a tomada de decisões e desenvolvimento de mecanismos de protetivos e o que se percebe, em realidade, é a perda da capacidade estatal para resolver com eficiência essa carência da qual depende a vida e a saúde de todos.

É preciso que a Administração Pública desperte para ações que visem empreender esforços com criteriosa designação técnica, participação popular, parcerias, cooperação multilateral e observação aos princípios ambientais para o desenvolvimento de políticas públicas de proteção ambiental eficientes e fundamentadas no tripé: informação, participação e educação.

#### 4.4 A NACIONALIZAÇÃO DO CONTEÚDO DA LEI N° 13.577 DE 8 DE JULHO DE 2009 COMO AMPLIAÇÃO DA DIMENSÃO PROTETIVA AMBIENTAL

O posicionamento Organização das Nações Unidas (ONU), dos governos e de instituições de cunho protetivo ecológico, em relação à caótica situação do ambiente agredido pela intervenção irracional humana que deflagrou a crise ambiental que atualmente se busca contornar, aliada ao esforço daqueles que acreditam na mitigação do problema ambiental e retroação dos efeitos nefastos da industrialização, cujas ideologias, preocupações e orientações constam das declarações e documentos internacionais, nascidos nas conferências internacionais sobre o ambiente e o desenvolvimento, provocaram o fortalecimento da imperiosa necessidade de um planejamento mundial, com práticas mais racionais e hábeis em busca da sustentabilidade ambiental para a conservação do que ainda resta na natureza.

O problema das áreas contaminadas que ocorre em todo o Planeta não se reduz, apenas, à aplicação de técnicas, mas, pelo conjunto de ações estrategicamente planejadas amparadas por medidas e instrumentos que viabilizem em primeiro lugar a prevenção e, em se tratando de áreas já afetadas, a sua recuperação de forma que se possam ser reutilizadas sem oferecer riscos.

Tema de interesse geral deve ser amplamente divulgado, com informações completas e fidedignas condições essas que o registro imobiliário pode oferecer por meio da averbação desses passivos ambientais.

Os compromissos assumidos na Agenda 21, durante a Conferência Rio 92, e a consagração da sustentabilidade ambiental como objetivo a ser alcançado por todos, redimensionaram as expectativas em relação ao significado de progresso e crescimento econômico. Se reconhecido o descaso em relação ao ambiente, como comprovam, o aumento das discussões internacionais sobre o tema, criação de normas e mecanismos de controle e fiscalização, cumpre aos governos intensificar seus sistemas de preservação e defesa do ambiente.

O desafio é definir o perfil de um Estado Socioambiental de Direito do ponto de vista pragmático, transpondo o que a doutrina, os estudos acadêmicos e opinião de especialistas e ambientalistas afirmam e reafirmam em relação à necessidade de se construir um aparato que possibilite a efetividade da proteção ambiental intergeracional.

Aumentam consideravelmente o clamor científico e popular sobre a despoluição e descontaminação da água, do solo e do ar, seja pelos prognósticos sobre a escassez desses elementos e as subcondições a que se sujeita a humanidade em um futuro próximo, seja, pelo sofrimento dos efeitos dessa poluição por que passam as pessoas diretamente têm contato.

Assim como o Estatuto da Cidade representou no âmbito nacional um marco na legislação urbanística introduzindo as diretrizes para a ordenação e controle do uso do solo, incluindo questões ambientais, a lei paulista sobre controle das áreas contaminadas (Lei nº 13.577/09) seguiu o mesmo caminho, motivo pelo qual merece ser estendida a toda a nação brasileira sua égide e seu amparo protetivo por meio da nacionalização do sistema de controle, fiscalização com destaque com destaque para a averbação no registro de imóveis das áreas contaminadas.

A nacionalização da obrigatoriedade da averbação informativa no registro de imóveis de áreas contaminadas representaria um novo rumo à forma de controle e fiscalização na gestão ambiental, bem como à concretização e a efetividade da função socioambiental da propriedade.

Ao estabelecer tal obrigatoriedade em todo o território nacional, estaria o Estado agindo sob a égide da verdadeira responsividade no sentido de prestar contas e informações à Sociedade, ou seja, um *accountability* ambiental, mas, também de prestar um bom serviço como corolário do efetivo devir em relação à sua função ecológica como Estado Ambiental de Direito.

A busca de novos instrumentos para a proteção do meio ambiente decorre da necessidade de respostas mais céleres para problemas

ambientais urgentes e muitas vezes irreversíveis. A superação da crise ambiental depende de ações efetivas e não somente de discursos e intenções. Além do que, na perspectiva de um Estado de Direito Ambiental, a governança voltada para a sustentabilidade pressupõe um eixo entre a transparência, a responsividade e boas práticas ambientais.

A importância da informação e da publicidade sobre tudo o que diz respeito ao ambiente, consagrada também pela Convenção sobre o Acesso à Informação, a Participação do Público no Processo Decisório e o Acesso à Justiça em Matéria de Meio Ambiente (art. 2º, item 3). A Convenção de Arhus, assinada pela Comunidade Europeia e pelos seus Estados-Membros em 1998, entrou em vigor em 30 de Outubro de 2001 e tem como justificativa que uma melhoria da participação e da sensibilização dos cidadãos para os problemas ambientais conduz a uma melhoria da proteção do ambiente. A convenção tem por objetivo contribuir para a proteção do direito de cada pessoa, das gerações presentes e futuras a viver num ambiente favorável à sua saúde e bem-estar. Para atingir este objetivo, a Convenção propõe uma intervenção em três domínios: garantia do acesso do público à informação sobre ambiente de que dispõem as autoridades públicas, promoção da participação do público na tomada de decisões com efeitos sobre o ambiente e alargamento das condições de acesso à justiça em matéria de ambiente.<sup>554</sup>

Acompanha essa orientação, como já visto em momento anterior nesta tese, a CRFB/88 considerando a publicidade cláusula pétrea e inserindo-a dentre os princípios da Administração Pública (art. 37) e a Lei nº 10.650/03, que dispõe sobre o acesso público aos dados e às informações ambientais existentes nos órgãos e nas entidades integrantes do SISNAMA. O art. 2º da Lei prevê que:

[...] os órgãos e entidades da Administração Pública, direta, indireta e fundacional, integrantes do Sisnama, ficam obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e

---

<sup>554</sup> Por Decisão [2006/957/CE](#), houve em 18 de dezembro de 2006, alteração na Convenção sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente. A alteração amplia a participação do público nas decisões relativas à libertação deliberada no ambiente de OGM. Em nível comunitário, esta exigência já é cumprida mediante determinadas disposições da [Directiva 2001/18/CE](#) relativa à libertação deliberada no ambiente de organismos geneticamente modificados e do Regulamento (CE) n.º 1829/2003, relativo a géneros alimentícios e alimentos para animais geneticamente modificados. Disponível em < [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/general\\_provisions/128056\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/general_provisions/128056_pt.htm)>. Acesso em janeiro de 2013.

a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico.

Vale aqui repetir que de acordo com o princípio nº 10 da Declaração das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, adotada no Rio de Janeiro em 1992:

[...] a melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos [...].

Estabeleceu-se, assim, no Brasil, de maneira expressa, o direito de acesso às informações em matéria ambiental e o dever de informação por parte do Poder Público.

Afirma José Renato Nalini “apenas uma nova cultura ambiental poderá coibir a reiteração de práticas lesivas, hoje disseminadas e, pior ainda, toleradas”.<sup>555</sup>

Percebe-se, assim, que a averbação informativa resulta em um instrumento eficaz para o combate à irresponsabilidade ao mesmo tempo em que representa a concretização do direito dos cidadãos à informação.

Em contrapartida ao direito à informação em matéria ambiental está o dever do Estado em viabilizar à Sociedade o acesso a essas informações. Considerando, ainda, que a comunicação feita ao registrador imobiliário não exime o Estado de outras providências pertinentes à tutela ambiental.

O Direito Ambiental não comporta mais o campo das intenções, mas, efetivamente, o das ações. De nada adianta o cabedal legislativo se as políticas públicas não se efetivam.

Os maiores danos ambientais são precedidos pela inoperância da administração pública para evitá-los e pela inobservância e falta de

---

<sup>555</sup> NALINI, José Renato. **Ética ambiental**. Campinas: Millennium, 2001, p. XXIII.

incentivo em relação à cooperação entre o Poder Público e a coletividade.

Desta forma, verifica-se que a efetiva participação da sociedade do ponto de vista da governabilidade a partir da obtenção de informações fidedignas sobre áreas contaminadas ou prejudicadas sob o ponto de vista ambiental representa fator de controle de riscos de seus efeitos no meio ambiente e na capacidade de sustentabilidade das gerações futuras.

Com raízes nessa perspectiva do direito à informação, é que se propõe a exigência, por intermédio de lei federal, a publicidade sobre áreas contaminadas ou de qualquer modo prejudicadas do ponto de vista ambiental integrando tal direito ao registro imobiliário o que, além de cumprir com a orientação constitucional da publicidade e informação, ainda contribui sensivelmente para a ampliação da segurança jurídica em relação ao cadastro de dados sobre imóveis e sua necessidade de veracidade e confiabilidade.

Décio Antônio Erpen e João Pedro Lamana Paiva, afirmam que é “transformar os serviços registrais em confiáveis, céleres, acessíveis e absolutamente seguros. Aí o princípio da concentração terá precioso espaço”, observando-se que a matrícula “deve ser tão completa que dispense diligências outras, até criar-se a cultura da segurança jurídica”.

A própria concepção de propriedade tem evoluído, passando do âmbito meramente individual para o coletivo, cujo interesse social passa a ser forte fator de peso nos processos decisórios (administrativos e judiciais), sobretudo pela função socioambiental que hoje detém. Sobre o tema Narciso Orlandi Neto<sup>556</sup> assim se posiciona: “registro de imóveis, instituto de direito privado, inicialmente com vocação para os direitos reais imobiliários, para o interesse privado, cedo mostrou-se (sic) eficaz para o Poder Público”, razão pela qual representa também a responsabilidade estatal

Independente de o Registro de Imóveis ter natureza administrativa pela sua característica de arquivamento de títulos e documentos, sua função socioambiental, principalmente pela sua capacidade informativa contribui para a proteção do direito de propriedade, para a política urbanística e ambiental e fundamento para exigência de obrigações. A averbação informativa de áreas contaminadas no registro imobiliário representa um avanço no cuidado com o ambiente e no cumprimento da responsabilidade solidária em

---

<sup>556</sup> ORLANDI Neto, Narciso. registro de Imóveis – herói ou vilão? in **Registros Públicos e segurança jurídica**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998, p. 86/87.

relação à proteção ambiental que a CRFB/88 de forma diligente contemplou.

Perfeitamente factível a inter-relação entre o registro imobiliário e a gestão ambiental para atribuir ao fôlio real também a função de absorção de dados sobre passivos ambientais.

Quanto mais instrumentos de gestão, controle, fiscalização e educação ambiental, mais chances existem para um futuro ecologicamente promissor. Não é necessário ser um especialista, um estudioso ou um ecologista para compreender que o conceito de desenvolvimento mudou e que o fundamento econômico e consumista não mais enriquece o conceito de progresso.

Atualmente muito se discute a crise financeira, sobretudo, das grandes potências econômicas mundiais sem se considerar que parte do motivo que deflagrou as maiores crises financeiras tem como pano de fundo os problemas ambientais e não diz respeito somente à poluição de água, solo e ar, mas, algo mais complexo, ou seja, o próprio paradigma do desenvolvimento insustentável que atinge a todos.

O ideal social e de cidadania justificado pelo poder aquisitivo e de consumo está em plena contramão do que realmente detém o significado de inclusão social que, em realidade, representa condições dignas de saúde, educação, habitação não somente para hoje, mas, também para o futuro.

A ótica individualista precisa ceder lugar à coletiva para que a crise global, o que inclui o ambiente, seja contornada, pois, o Planeta clama pela sustentabilidade ambiental em conexão e harmonia com o desenvolvimento ecologicamente equilibrado e uma nova consciência ecopedagógica.

#### 4.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS DO CAPÍTULO

O quarto e último capítulo do estudo tem como núcleo de análise a averbação informativa de áreas contaminadas no registro imobiliário e, ao final, a proposição de nacionalizar, nos moldes da Lei nº 13.577 de 8 de julho de 2009, que vigora no Estado de São Paulo e que foi a principal base legal de análise do capítulo a qual indica em seu art. 1º – que “trata da proteção da qualidade do solo contra alterações nocivas por contaminação, da definição de responsabilidades, da identificação e do cadastramento de áreas contaminadas e da remediação dessas áreas de forma a tornar seguros seus usos atual e futuro”.

Por representar um avanço na gestão e controle de áreas contaminadas e pela sua utilidade instrumental é que se propõe a adoção em nível nacional de suas diretrizes.

Considerando fundamental esse marco legal foi feita a análise de alguns artigos de forma mais detalhada buscando compreender a estrutura da lei, seus objetivos e elementos pragmáticos que sustentam os instrumentos técnicos e as decisões administrativas que fazem parte do planejamento e execução do controle e gestão das áreas contaminadas.

Em uma análise, considerando-se uma sequência lógica, verificou-se a precariedade da definição, gerenciamento e providências quando o assunto é contaminação de áreas.

A preocupação em torno do tema ocorre em razão da crescente reutilização de áreas contaminadas que no passado abrigaram indústrias, lixões ou simplesmente serviam para depósito de substâncias contaminantes. Muitas delas, à época de seus funcionamentos, eram instaladas nas periferias das cidades, todavia, com o crescimento populacional e urbano essas muitas dessas áreas, atualmente, ficam próximas a grandes centros comerciais e residenciais.

A recuperação dessas áreas para uma reutilização sem riscos à saúde e qualidade de vida do ambiente e das pessoas é um desafio para uma governança voltada à sustentabilidade em um Estado Socioambiental de Direito e que precisa ser enfrentado com instrumentos técnicos, jurídicos e administrativos.

O desenvolvimento industrial que marcou o século XX deixou um passivo ambiental que muito preocupa cientistas, estudiosos e ambientalistas que não economizaram esforços para que o mundo compreendesse que os alertas sobre os problemas ambientais não eram infundados. As grandes catástrofes como deslizamentos, enchentes, o aquecimento global, a chuva ácida, são alguns dos fatores que contribuíram para que os governos se convencessem de que realmente algo precisa ser feito, e com urgência,

Mecanismos preventivos são os ideais para se evitar problemas ambientais futuros e devem ser desenvolvidos, porém, há o outro lado, o da remediação exigida em face de danos já diagnosticados, sendo a informação fator importante em qualquer ação pública ou privada que envolve a proteção ambiental.

Para melhor compreensão da categoria “contaminação” foi feita uma analogia com a categoria “poluição”, de forma a abranger qualquer prejuízo ambiental do solo para efeitos de entendimento da Lei nº 13.577/09.

A lei em comento traz alguns instrumentos de proteção ambiental e, no capítulo, foi feita uma divisão didática entre instrumentos preventivos ambientais e instrumentos reparatórios.

Ao discorrer sobre os instrumentos preventivos ambientais foi proposta a subdivisão em cinco categorias: organizativos, operativos, de fomento, sancionadores e preventivos.

Dentre os instrumentos de gestão ambiental, merecem destaque dois dos instituídos pela Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA (Lei nº 6.938/81) pelo seu caráter e utilidade preventiva: a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) e o Licenciamento Ambiental (LA) para instalação e funcionamento de empreendimentos ou atividades poluidoras.

Em seguida, foram destacados como instrumentos reparatórios a Ação Civil Pública e a Ação

Popular, porém, é preciso registrar que a ação de reparação de danos foi comentada em capítulo anterior.

A segurança jurídica foi invocada no desenvolvimento do capítulo com visando demonstrar a utilidade do registro imobiliário como no contexto protetivo ambiental, razão pela qual a ele é atribuída uma função socioambiental, pois, além de garantir o direito de propriedade mantendo-se no fôlio real todos os dados sobre o imóvel também é um importante instrumento de informação e publicidade sobre a situação ambiental que envolve o objeto.

Assim, verificou-se que além da primordial função do registro imobiliário de conferir veracidade, autenticidade e publicidade sobre a identificação do imóvel, e garantir a segurança nas relações jurídicas que envolvem direitos reais sobre imóveis, também registra os passivos ambientais e posteriormente sua reparação com a finalidade de reutilização pelo mercado imobiliário.

Feito um breve histórico sobre o registro imobiliário no Brasil, passou-se então a discorrer sobre os Princípios que o regem.

Como princípios estruturantes do registro imobiliário constam: a) Princípio da Legalidade, b) Princípio da instância, c) Princípio da disponibilidade, d) Princípio da continuidade, e) Princípio da especialidade, f) Princípio da unitariedade.

Objetivando mostrar os efeitos do registro imobiliário valeu-se dos seguintes princípios: a) Princípio da publicidade, b) Princípio da prioridade, c) Princípio da inscrição, d) Princípio da presunção, e) Princípio da fé pública.

O Direito Imobiliário por ser um dos ramos da Ciência Jurídica que mais interfere nas relações interpessoais, tanto na economia pelo



volume de negócios imobiliários gerados, como âmbito ecológico pela função socioambiental que atualmente detém, oferece as condições necessárias como instrumento hábil na gestão e controle de áreas contaminadas porque permite a informação, mediante averbação, dos passivos ambientais o que facilita a identificação do responsável pela contaminação ou dano de um modo em geral, e as especificações desse dano.

Assim, as informações ambientais fidedignas contidas no registro geram proteção e segurança jurídica à propriedade ao mesmo tempo em que garante a tutela do meio ambiente e dos direitos intergeracionais.

A dimensão da averbação informativa na perspectiva dos Planos Diretores Municipais e nas Políticas Públicas também foi objeto de estudo na presente tese,

Uma breve análise sobre o parcelamento do solo urbano foi feita considerando que as áreas contaminadas são representações categóricas do mau uso do solo e ocupação urbana, provocando em muitos casos a irreversibilidade do dano ambiental.

A revitalização dessas áreas perpassa pelas exigências das normas relativas ao parcelamento do solo que deve ser feito em conformidade com os mais rigorosos padrões legais, fiscais administrativos, além da integração com políticas públicas ambientais, de urbanismo, de saúde e de educação em prol de uma melhor organização das cidades e a reintegração de espaços ambientalmente comprometidos à malha urbana.

Nesse contexto, os Planos Diretores também têm papel fundamental na organização das políticas

municipais e no controle ambiental. Com competência um pouco mais abrangente já que diz respeito a toda organização territorial dos municípios auxilia na gestão ambiental e na expansão urbana de forma mais ordenada melhorando as condições de saúde as pessoas e na qualidade do ambiente.

A degradação ambiental decorrente do crescimento acelerado e desestruturado das cidades é causa de destruição de mananciais, de poluição hídrica, do ar e do solo, o que compromete a saúde e até mesmo o patrimônio cultural e paisagístico.

Os instrumentos de proteção ambiental, preventivos e reparatórios, têm sua aplicabilidade vinculada à políticas públicas para a efetividade de seus objetivos.

O tema “políticas públicas” tradicionalmente discutido no âmbito da Ciência Política e da Administração foi abordado sob a ótica jurídica pela característica multidimensional que possui e pela relação que tem

com a questão da responsividade estatal frente à obrigação de informação e responsabilidade constitucional solidária na defesa do ambiente.

Por fim, tratou-se da proposta de nacionalizar a Lei n. 13.577 de 8 de julho de 2009 como ampliação da dimensão protetiva ambiental, tendo como fundamento a necessidade de estender os benefícios da lei em relação à proteção ambiental.

Governos e instituições das mais diversas ordens buscam contornar os problemas ambientais com ações preventivas e reparatórias para tentar conter os efeitos nefastos dos danos ecológicos.

O problema das áreas contaminadas não diz respeito somente ao Brasil, mas, a todo o mundo. Efeitos transfronteiriços e transtemporais da contaminação são realidades que não podem ficar à margem das preocupações mundiais em relação ao ambiente.

Expandir para o todo o território nacional as disposições da lei estadual paulista contribuirá sensivelmente para a melhoria do controle e gestão das áreas contaminadas.

O problema do Shopping Center Norte, em São Paulo, interdito em razão de escape de gás metano e o deslizamento, ocorrido no Morro do Bumba em Niterói, ambos os problemas originados por causa de construção em áreas que no passado abrigavam lixões sem qualquer controle, poderiam ser evitados se houvesse políticas públicas ambientais com suporte em instrumentos capazes de informar com dados fiéis a verdadeira situação daquelas áreas.

Aliado aos instrumentos de proteção ambiental, ao direito e dever de informação está a necessária mudança na forma de agir e de pensar de todos. Os interesses individuais precisam ceder espaço aos interesses coletivos e o ambiente sadio e equilibrado, como bem de todos, como direito fundamental das atuais e futuras gerações deve ser prioridade nas agendas governamentais e privadas.

A crise ambiental é parte de uma crise global que somente pode ser contornada quando o ser humano aprender a respeitar a natureza e a conviver com suas limitações. A sustentabilidade ambiental perpassa por toda essa mudança e dela depende para atingir índices satisfatórios de garantia de condições mínimas de qualidade de vida e saúde intergeracional.

## 5 CONCLUSÕES

Ao chegar ao final da pesquisa é possível perceber que a política ambiental no Brasil, embora em pleno desenvolvimento, teve seu início de forma tardia em comparação com políticas relativas a outros setores no país tendo como fator propulsor pressões internacionais frente ao conteúdo de documentos e declarações elaboradas nas conferências mundiais e demais encontros para discussão sobre o ambiente e o direito intergeracional ao equilíbrio ecológico.

Ausente a cultura ambientalmente sustentável durante o período de industrialização acabou por gerar a que Ulrich Beck denominou de Sociedade de Risco, pelas incertezas decorrentes da intervenção humana irracional que degradou o ambiente e levou à escassez dos recursos naturais, muitos dos quais totalmente irrecuperáveis.

A globalização trouxe como consequência a cultura do consumo exacerbado o que deflagra, em contrapartida, a necessidade de um monitoramento constante dos direitos humanos, da responsabilidade socioambiental, do direito à informação sobre tudo o que apresenta algum risco ambiental. Observando-se que os novos paradigmas comportamentais oriundos da sociedade provocam não somente a necessidade da produção legislativa específica, mas também a consciência sobre a urgência de precaução, a dimensão do impacto e o risco à Sociedade e ao meio ambiente.

O objetivo da tese voltou-se para a análise da dimensão do Poder Público frente ao seu dever de prestar contas à Sociedade sobre as áreas contaminadas a partir da averbação no registro imobiliário, considerando a atual contingência de uma Sociedade de Risco e o direito à informação.

Das hipóteses levantadas na fase embrionária da pesquisa constatou-se que embora a averbação informativa de áreas contaminadas no registro imobiliário, seja uma ação local, sua dimensão utilitária se traduz em providência socioambiental estatal em resposta aos sérios problemas ecológicos e de mudanças climáticas ocorrentes, o que reflete como consequência uma ação global para a garantia da sustentabilidade e de um mínimo existencial ecológico intergeracional.

De outro norte percebeu-se que um dos grandes problemas em matéria ambiental advém da ausência estatal no efetivo controle da degradação, principalmente no que diz respeito às áreas contaminadas e as informações a esse respeito à Sociedade. Nesse sentido, a averbação informativa de áreas contaminadas no registro imobiliário perfaz um sistema de dados que serve de base como segurança para os direitos

reais e para as ações governamentais tanto no sentido de organização do espaço territorial, como ocorre com planos diretores e parcelamento de solo urbano, como para o gerenciamento e controle de áreas com passivos ambientais.

Para tanto, discorreu-se sobre a propedêutica ecológica no Estado Socioambiental de Direito sob o foco da Sociedade de Risco com a finalidade de mostrar a evolução histórica e o reflexo da ocupação humana no Planeta e seu processo de intervenção, bem como a transversalidade do tema, fator este que justifica a análise multidisciplinar e a integração entre a Ciência Jurídica e a Ciência da Administração (Pública).

Elegeu-se o marco temporal da pós-modernidade por suas características voltadas para o desenvolvimento cibernético, biotecnológico e científico para analisar a responsabilidade ambiental e a responsividade estatal e sua relação com a gestão ambiental.

A comunidade mundial, talvez muito mais por necessidade que pela consciência ecológica, tem despertado para a urgência em relação à proteção, defesa e conservação do ambiente, cobrando do Poder Público o desenvolvimento de políticas protetivas ambientais o que tem feito com que as nações desenvolvam uma vocação para a governança à sustentabilidade o que lhe confere o dever de uma *accountability* ambiental, ou seja, o dever de prestar contas à Sociedade sobre as ações e decisões sobre gestão ambiental, como um desafio a ser enfrentado para uma adequação ao cenário propício para desenvolvimento do processo de governança ambiental, ao mesmo, em que representa um instrumento para aprimorar a capacidade de resposta estatal (responsividade), principalmente no que diz respeito à viabilidade da responsabilização dos causadores de danos ambientais.

A relevância da pesquisa pautou-se pela amplitude pragmática que possui, considerando que a existência do direito posto em relação à proteção coletiva ambiental não significa o atendimento aos fundamentos éticos e axiológicos das decisões estatais e o direito da sociedade às informações sobre áreas contaminadas.

Partindo da política inspiradora da lei estadual paulista nº 13.577/09 que dispõe sobre diretrizes e procedimentos para a proteção da qualidade do solo e gerenciamento de áreas contaminadas verificou-se, pois, um paradoxo entre o dever do Estado em prestar contas à Sociedade, o direito à informação, e a sua efetiva concretização, razão pela qual a tese propõe, dentro da originalidade que lhe é exigida, a nacionalização do conteúdo protetivo ambiental que permeia a referida lei.

A importância da pesquisa vinculou-se, também, verificação da responsabilidade socioambiental do poder público e da participação da comunidade no que se refere à governabilidade sustentável, num processo interativo e democrático capaz de gerar as informações necessárias e o controle dos riscos causados pelas áreas contaminadas.

A necessidade de constantes avaliações sobre os possíveis riscos deve fazer parte do planejamento estratégico estatal o que demanda a necessidade da prestação de contas à sociedade, que por sua vez exerce importante papel nesse contexto e em um Estado Democrático de Direito Ambiental, pois, é a partir da efetiva participação na construção das discussões, decisões e atitudes que atingem as futuras gerações, que se vislumbra a garantia do meio ambiente equilibrado e saudável e uma qualidade de vida adequada, direitos esses consubstanciados na própria CRFB/88, em seu artigo 225.

O meio ambiente como direito constitucionalmente protegido traduz o reconhecimento da importância que representa para a vida do ser humano, para o equilíbrio ecológico, preservação da biodiversidade e garantia das futuras gerações, por outro lado o aumento de áreas contaminadas sob o ponto de vista ambiental dificulta previsão da dimensão do impacto dos danos que eventualmente podem ocorrer pelo mau uso do direito de propriedade.

A pesquisa buscou aprofundar alguns matizes e implicações da complexa crise ambiental, a regulação da matéria e o direito à informação como um dos problemas mais relevantes no contexto da pós-modernidade, sendo que o diferencial da tese foi enfrentar o desafio da realização da análise multidisciplinar sobre a governança à sustentabilidade, caracterizada pela a *accountability* ambiental, frente à necessidade ética, jurídica e social e seus reflexos sobre o meio ambiente na atual sociedade de risco e para as gerações futuras e a nova forma de interpretar a relação do ser humano com a propriedade com sua nova função socioambiental. A forma de uso e gozo da propriedade, nesse contexto, passa a ser de interesse de todos frente aos riscos de danos ambientais provocados pelo mau uso do solo.

Para trabalhar essa perspectiva de responsabilização e sua relação com os danos ambientais, sobretudo, a contaminação de áreas, uma análise da função da propriedade se fez necessária, utilizando-se uma retrospectiva histórica e conceitual da propriedade como forma de situar e informar o leitor sobre importantes alterações interpretativas em relação ao tema e que muito influi na produção do Direito, seja normativa ou judicial.

A relação da propriedade com o interesse coletivo nasce do interesse nas questões ambientais como reflexo de um novo momento da humanidade em que a propriedade privada absoluta torna-se incompatível com a dimensão dada ao Direito Ambiental ao Estado Socioambiental de Direito. Razão pela qual aspectos constitucionais relevantes para a compreensão da função socioambiental da propriedade também foram relatados no decorrer do estudo.

A crise ambiental, como fruto de uma desorganização do processo civilizatório, foi o foco inicial do estudo perpassando pelo redimensionamento conceitual de democracia ante a necessidade do desenvolvimento de uma cidadania mais solidária, participativa e compatível com o que se desenha a partir das considerações originadas nas variáveis climáticas e nas necessidades delas advindas.

A pesquisa também abordou os princípios que informam o Direito Ambiental, com destaque para os princípios da Prevenção e Precaução. Ao lado desses importantes princípios também foram abordados outros, de igual importância, porém, com foco em finalidades diferenciadas como o Princípio da Informação, Princípio da Participação, Princípio da Solidariedade, Princípio do Poluidor-Pagador, Princípio da Responsabilização, Princípio da Reparação e Princípio da Ponderação Ecológica.

O estudo revelou que as ações preventivas buscam evitar os riscos e danos ambientais e se mostram mais eficientes na medida em que as respostas estatais sejam efetivas por meio de ações educativas e ambientalmente sustentáveis. Paralelamente, a tutela jurisdicional ambiental deve ser mais eficaz e capaz de garantir que a responsabilidade ambiental não seja somente uma letra de lei, mas, uma consequência lógica de atitudes protetivas a partir da ética ambiental, da aplicabilidade constitucional e da análise sistêmica e multidisciplinar, a ensejar uma governança voltada à sustentabilidade.

A partir das características e peculiaridades da Sociedade de Risco e o Estado Socioambiental de Direito foi possível avaliar a importância da dimensão do Poder Público frente ao seu dever de prestar contas à Sociedade sobre as áreas contaminadas a partir de sua averbação no registro imobiliário, considerando a atual contingência (exposta a riscos) o direito à informação.

Assim, o Estado Socioambiental de Direito foi trabalhado a partir das mudanças comportamentais da própria humanidade e da conscientização da importância e da necessidade de interpretar o ambiente planetário de uma forma diferente, não bastando somente um sistema normativo e vontade governamental em estabelecer políticas

públicas, mas, agindo em um nível ecopedagógico como núcleo dessa mudança.

Uma das conclusões extraídas da pesquisa foi que a pluralidade instrumental é o caminho mais adequado para um crescimento econômico sustentável e compatível com a situação caótica que se encontra o Planeta na atualidade e que os valores culturais representam fatores significativos para a avaliação da escala de consciência ambiental, ou seja, quanto mais instruída, ecoeducada e imbuída de valores é a Sociedade melhor será sua incursão no processo participativo, seja como elemento propulsor da implementação de políticas públicas de proteção e preservação ambiental, seja, instrumento de controle social sobre ações públicas e privadas que possam representar ameaça ou efetivo prejuízo ambiental.

O despertar por uma governança ambiental internacional com fundamento na integração de esforços é um desafio a ser vencido não somente pela lógica econômica, por causa das negociações multilaterais, mas, sobretudo em nome da necessidade da união de esforços rumo a uma sustentabilidade ambiental mais adequada, afinal, é um direito fundamental um ambiente sadio e equilibrado.

O ambiente ecologicamente equilibrado é direito fundamental, tema abordado ainda as primeiras linhas da pesquisa, que promoveu uma incursão histórica em leis e constituições anteriores, no Brasil, mostrando as primeiras sementes normativas de um direito ambiental.

Atualmente o Brasil possui um sistema normativo ambiental privilegiado que carece, no entanto, de políticas públicas para sua efetividade. Por outro lado há um crescimento gradual da consciência em prol do ambiental sendo possível, por exemplo, constatar a existência de programas de gestão ambiental desenvolvidos em organizações públicas e privadas, seja por força de lei, incentivo tributário ou pelo simples fato de compreender a importância do tema e da responsabilidade da pessoa física ou jurídica em implantar projetos nesse sentido.

Além do aspecto da constitucionalização da proteção ambiental a tese destacou a responsividade como importante mecanismo de resposta do Estado à Sociedade impondo uma relação ética e de alteridade para o verdadeiro exercício da cidadania no sentido de deflagrar a oportunidade de conhecer, participar, opinar sobre temas e assuntos que afetam o indivíduo como elemento de um corpo social.

Nesse contexto a informação tem especial função como instrumento, pois, o cidadão bem informado tem condições de

conhecedor da situação em análise, podendo opinar e fazer melhor as suas escolhas.

O Estado responsivo passa, assim, a incentivar o interesse e a participação do cidadão que se sente parte integrante de todo o processo de governança, esta entendida como a capacidade de governo do Estado na prática de atos e tomada de decisões e pressupõe a sua interação com a coletividade, facilitada pelos mais diversos mecanismos de comunicação que transmitem informações úteis e que podem subsidiar a participação da coletividade parte nesse processo.

Considerando que a tese tem como foco o direito à informação sobre áreas contaminadas ou de qualquer modo prejudicadas sob o ponto de vista ambiental, a própria informação é pressuposto de uma governança comprometida com a responsividade e voltada à sustentabilidade, sendo fator importante na concretização de uma democracia ambiental participativa pautada em políticas públicas elaboradas a partir da discussão com a coletividade.

A informação, abordada em vários pontos da pesquisa, representa concomitantemente direito e dever do cidadão e do Poder público frente à corresponsabilidade de proteger e preservar o meio ambiente reforçando o pensamento de que são elementos essenciais para uma contribuição mais efetiva para debates e reflexões no processo de desenvolvimento sustentável rumo a uma governança ambiental mais conectada com a ideia da intensificação de medidas de controle e proteção ambiental.

A palavra de ordem, nesse contexto, é “solidariedade” no processo de governança global em prol dos direitos intergeracionais frente aos danos ambientais gerados pela sociedade de risco.

No âmbito reparatório, observou-se que a prioridade é a restauração do estado original do bem ambiental lesado e a sua funcionalidade e detectada a sua impossibilidade, parte-se então para a ideia da compensação ecológica que pode ocorrer no mesmo local ou em local diverso da ocorrência do dano.

Apesar das diversas dificuldades encontradas (técnicas ou financeiras) para efetivação da recuperação, compensação ou indenização, de um dano ambiental conclui-se que não há qualquer justificativa a ensejar sua irreparabilidade, sendo a conservação da natureza o principal objetivo possuindo o país um arcabouço instrumental reparatório à disposição com ênfase para a Ação Civil Pública e a Ação Popular.

Em se tratando de danos decorrentes de contaminação, as indústrias revelaram-se as principais responsáveis pela poluição de



áreas, água e ar, tanto pelo depósito como pela emissão de resíduos das mais diversas espécies, cabendo, portanto, aos poluidores a responsabilidade em arcar com os custos do dano por força do Princípio do Poluidor-Pagador e da Teoria do Risco Integral, demonstrando-se, dessa forma a insuficiência da tradicional responsabilidade civil para análise da responsabilidade pelas áreas contaminadas que deve ser abordada sob a égide das orientações e decisões jurídicas e administrativas.

Dos mais diversos efeitos da contaminação encontram-se os denominados transfronteiriços e transtemporais, os quais foram analisados sob a ótica da proibição do retrocesso ambiental.

Não raras vezes os efeitos da contaminação ou poluição ultrapassam os limites nacionais e internacionais provocando consequências ecológicas indesejadas, pois, muitas são as consequências desde os problemas ecológicos locais até outros segmentos do ambiente direta ou indiretamente relacionado com o originário.

Para procurar evitar os efeitos transfronteiriços da contaminação, as ações políticas e projetos conjuntos devem ser desenvolvidos, além da produção de normas e acordos internacionais, buscando-se o aumento da efetividade da proteção nesse sentido.

Análise semelhante foi feita em relação aos efeitos transtemporais da contaminação com ênfase em dois pontos: a equidade intergeracional e a imprescritibilidade em relação aos danos ambientais, sobretudo, a contaminação, ante o desconhecimento de efeitos que se protraem no tempo. Tantos são os efeitos negativos da contaminação que um controle padronizado em todo o território nacional se faz necessário. Tão importante quanto fazer um levantamento com dados fidedignos das áreas contaminadas é o trabalho voltado à sua recuperação, objetivando a reutilização sem riscos à saúde e qualidade de vida do ambiente e das pessoas. O que se mostra também um grande desafio para uma governança voltada à sustentabilidade em um Estado Socioambiental de Direito e que precisa ser enfrentado com instrumentos técnicos, jurídicos e administrativos.

Assim, conclui-se que além da primordial função do registro imobiliário de conferir veracidade, autenticidade e publicidade sobre a identificação do imóvel, e garantir a segurança nas relações jurídicas que envolvem direitos reais sobre imóveis, também registra os passivos ambientais e posteriormente sua reparação com a finalidade de reutilização pelo mercado imobiliário.

Ainda que haja dificuldades a enfrentar para a adoção, em nível nacional, das normas adotadas pela lei estadual paulista n° 13.577/09,

seja, pela dimensão territorial do Brasil, pela precariedade que ainda revestem alguns dados imobiliários ou até mesmo pela ausência de vontade política, não resta dúvida de sua efetiva contribuição para o controle e gerenciamento de áreas contaminadas.

O problema do Shopping Center Norte, em São Paulo, interdito em razão de escape de gás metano e o deslizamento, ocorrido no Morro do Bumba em Niterói, ambos os problemas originados por causa de construção em áreas que no passado abrigavam lixões sem qualquer controle, poderiam ser evitados se houvesse políticas públicas ambientais com suporte em instrumentos capazes de informar com dados fiéis a verdadeira situação daquelas áreas.

Aliado aos instrumentos de proteção ambiental, ao direito e dever de informação está a necessária mudança na forma de agir e de pensar de todos. Os interesses individuais precisam ceder espaço aos interesses coletivos e o ambiente sadio e equilibrado, como bem de todos, como direito fundamental das atuais e futuras gerações deve ser prioridade nas agendas governamentais e privadas.

A crise ambiental é parte de uma crise global que somente pode ser contornada quando o ser humano aprender a respeitar a natureza e a conviver com suas limitações. A sustentabilidade ambiental perpassa por toda essa mudança e dela depende para atingir índices satisfatórios de garantia de condições mínimas de qualidade de vida e saúde intergeracional.

O meio ambiente representa um sistema constituído por inúmeros elementos dentre eles o ser humano, a natureza, a biodiversidade o que por si só dificulta a compreensão de que somente o esforço comum do poder público e da sociedade é que a reversão da crise ambiental poderá ser controlada.

A complexidade e a extensão do assunto instigam a análise científica sobre os mais diversos aspectos, pois, a preocupação com o ambiente é, daqui para frente, a sina da humanidade que vive uma nova fase epistemológica e de política ambiental.

O panorama atual exige uma visão menos antropocêntrica e mais ecológica da questão ambiental, para isso necessário se faz um redimensionamento e a superação de alguns conceitos e práticas que marcam a pós-modernidade, sendo a necessidade da averbação informativa sobre as áreas contaminadas, neste contexto, um recorte de análise do Direito Ambiental que sua vez congrega, de forma inter e multidisciplinar, outros ramos do Direito e outras áreas do conhecimento.





## REFERÊNCIAS

- ACUÑA, Eduardo Rozo. Lo Stado di diritto amientale com speciale riferimento al costituzionalismo latino americano. *In: ACUÑA, Eduardo Rozo (Coord.) **Profili Di Diritto Ambientale da Rio de Janeiro a Johannesburg***. Torino: G. Giappichelli Editore, 2004, p. 151.
- Agencia Nacional das Águas. **Cuidando das águas** – soluções para melhorar a qualidade dos recursos hídricos/Agência Nacional de Águas; Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. Brasília: ANA, 2011.
- Agenda ambiental na administração pública. Brasília: MMA/SDS/PNEA, 2001.
- ALEMANHA. Constituição. 1919. Disponível em <[http://www.zum.de/psm/weimar/weimar\\_vve.php](http://www.zum.de/psm/weimar/weimar_vve.php)>. Acesso em setembro de 2012.
- ALMEIDA, Carlos FERREIRA DE. **Publicidade e Teoria dos Registos**. Livraria Almedina, Coimbra, 1966.
- ALVES, Elizete Lanzoni e ZANON Jr. Orlando Luiz. Perspectivas da aplicabilidade da eficácia horizontal do direito fundamental ao meio ambiente sustentável: mais um desafio para o século XXI em prol da vida intergeracional. **Revista da Academia Judicial**. Ano II, nº 1. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.
- ALVES, Elizete Lanzoni. Direito ambiental na sociedade de risco: a hora e a vez da ecopedagogia. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**. Vol. 1, nº 1- Jan/Jun. Caxias do Sul: EDUCS, 2011.
- ALVES, Elizete Lanzoni. Direito Ambiental na Sociedade de Risco: a hora e a vez da ecopedagogia. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**. Universidade de Caxias do Sul. Vol. 1. nº 1- Jan./jun. 2011, p.73-93.
- ALVES, Elizete Lanzoni. Responsabilidade socioambiental, pluralismo e ética da alteridade como fatores de concretização da democracia na análise da situação de risco dos refugiados ambientais. *In: VENERIO, Carlos M. S. e SOUZA, Ismael. F. (orgs.) **Democracia, pluralismo e pensamento crítico**: homenagem ao professor Antonio Carlos Wolkmer*. Criciúma: Editora UNESC, 2012.
- ALVES, Sergio Luis Mendonça. **A prescrição no direito ambiental brasileiro**. Disponível em <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/>

files/anexos/26454-26456-1-PB.pdf>. Acesso em novembro de 2012, p. 17-18.

AMOY, Rodrigo de Almeida. A proteção do Direito Fundamental ao meio ambiente no Direito Interno e Internacional. Disponível em: <[http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/rodrigo\\_de\\_almeida\\_amoy.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/rodrigo_de_almeida_amoy.pdf)>. Acesso em maio de 2012, p. 4551 /4552.

ANTEQUERA, Jesús Conde. **El deber jurídico de restauración ambiental**. Estúdios de derecho administrativo. Granada: Comares, 2004.

ANTUNES, Paulo Bessa. **Direito Ambiental**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.

AQUINO, Tomás de. COSTA, Rovílio; DE BONI, Luís Alberto (Org.). **Suma teológica**: volume III : 1ª parte da 2ª parte : questões 1-70. 2. ed. Porto Alegre: Sulina, 1980. xiii, p. 1025-1558.

ARAGÃO, Alexandra. Direito Constitucional do ambiente da União Europeia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso, MARCHIORI NETO, Daniel e ZANELLA, Gabriel Gonzales Zanella. Reparação extrapatrimonial dos danos ambientais à luz da Teoria da Complexidade de Edgar Morin. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFMS**. Julho de 2006. Vol.1, nº 02, p. 67. Disponível em <<http://www.ufsm.br/revistadireito/eds/v1n2/a5.pdf>>. Acesso em abril de 2012.

ARENDDT, Hannah. **A condição humana**. Trad. Roberto Raposo. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

ASCENSÃO, José de Oliveira. **Direito Civil – Reais**. 5ª ed. Coimbra: 1993.

Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT. Norma Brasileira-NBR 10004:2004. Resíduos Sólidos – Classificação

AYALA, Patriyck de Araújo. O novo paradigma constitucional e a jurisprudência ambiental do Brasil. LEITE, José Rubens Morato. CANOTILHO, José Joaquim Gomes (Org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 401.

BAHIA, Carolina Medeiros. **Nexo de Causalidade em face do risco e do dano ao meio ambiente**: elementos para um novo tratamento da causalidade no sistema brasileiro de responsabilidade civil ambiental. 2012. 384 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2012.

BALBINO FILHO, Nicolau. **Registro de Imóveis**. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

BAUMAN, Zygmunt. **O mal-estar da pós-modernidade**. Tradução: Mauro Gama e Cláudia Martinelli Gama. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998.

BAUMAN, Zygmunt. **Vida para consumo**: a transformação das pessoas em mercadorias. RJ: Jorge Zahar, 2008.

BECK, Ulrich. **From Industrial Society to the Risk Society**: Questions of Survival, Social Structure and Ecological Enlightenment. In: *Theory Culture Society*. Sage Publications: 1992.

BECK, Ulrich. **Risk society**. Towards a new modernity. Londres: Sage Publications, 1992.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. Tradução Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010.

BELLO FILHO, Ney de Barros. Os Direitos Fundamentais e as Mudanças Climáticas. Disponível em <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/os-direitos-fundamentais-e-as-mudancas-climaticas/5655>>. Acesso em junho de 2012.

BENJAMIM, Antônio Herman. Princípio da proibição de retrocesso ambiental. In: **Colóquio sobre Princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Comissão de meio ambiente, defesa do consumidor e fiscalização e controle. Brasília: Biblioteca virtual do Senado Federal, 2012, p. 58. Disponível em <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/242559/1/000940398.pdf>>. Acesso em outubro de 2012.

BENJAMIN, Antônio Herman. Direito de Propriedade e Meio Ambiente. In: **Anais da XVI Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil**: direito advocacia e mudança. Fortaleza, 1989. Brasília: OAB, Conselho Federal, 1996.

BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e. Função Ambiental. In: BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e (coord). **Dano**

**Ambiental:** Prevenção, Reparação e Repressão. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

BENJAMIN, Antônio Herman. A natureza no Direito Brasileiro: coisa, sujeito ou nada disso. **Revista do Programa de Pós-Graduação da UFC**, p. 86. Disponível em <<http://mdf.secrel.com.br/dmdocuments/antonio.pdf>>. Acesso em novembro de 2012.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira. *In:* **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. LEITE, José Rubens Morato (org.). 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira. *In:* LEITE, José Rubens Morato e CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

BENJAMIN, Antônio Herman. Responsabilidade Civil pelo Dano Ambiental. **Revista de Direito Ambiental – RDA**. 9/5. Jan.-mar./1998. p. 75-136.

BITTAR, Carlos Eduardo. O Direito na pós-modernidade. **Revista Sequência**. nº 57, p. 131-152, dez. 2008.

BLIANCHERIS, Marcos. FERREIRA, Maria Augusta Soares de Oliveira (Coord.). **Sustentabilidade na Administração Pública e práticas de gestão socioambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional positivo**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRASIL. Constituição de 1824. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm)>. Acesso em setembro de 2012.

BRASIL. Constituição de 1934. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm)>. Acesso em setembro de 2012.

BRASIL. Constituição de 1946. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em setembro de 2012.



BRASIL. Constituição de 1967. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm)>. Acesso em setembro de 2012.

BRASIL. CRFB/88 . Disponível em <[www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)>. Acesso em agosto de 2012.

Brasil. Decreto 97.632 de 1989. Disponível em <[http://4ccr.pgr.mpf.gov.br/institucional/grupos-de-trabalho/gtaguas/docs\\_legislacao/decreto\\_lei\\_97632.pdf](http://4ccr.pgr.mpf.gov.br/institucional/grupos-de-trabalho/gtaguas/docs_legislacao/decreto_lei_97632.pdf)>. Acesso em setembro de 2012.

BRASIL. Decreto-Lei nº 227 de 28 de fevereiro de 1967. Código de Mineração.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em setembro de 2012.

BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em janeiro de 2013.

BRASIL. Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Código Civil. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em janeiro de 2013.

BRASIL. Lei nº 10.267 de 28 de agosto de 2001. Altera dispositivos das Leis nos 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10267.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10267.htm)>. Acesso em janeiro de 2013.

BRASIL. Lei nº 13.577 de 8 de julho de 2009. Dispõe sobre diretrizes e procedimentos para a proteção da qualidade do solo e gerenciamento de áreas contaminadas, e dá outras providências correlatas. Disponível em <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2009/lei%20n.13.577,%20d%2008.07.2009.htm>>. Acesso em dezembro de 2012.

BRASIL. Lei nº 4.132 de 10 de setembro de 1962. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4132.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4132.htm)>. Acesso em setembro de 2012.

BRASIL. Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm)>. Acesso em setembro de 2012.

BRASIL. Lei nº 4.717 de 19 de junho de 1965. Regula a Ação Popular. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm)>. Acesso em janeiro de 2013.

BRASIL. Lei nº 6.015 de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6015.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015.htm)>. Acesso em janeiro de 2013.

BRASIL. LEI nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em <[www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)>. Acesso em agosto de 2012.

BRASIL. Lei nº 7.347/85 de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm)>. Acesso em janeiro de 2013.

BRASIL. Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm)>. Acesso em agosto de 2012.

BULOS, Uadi, Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CABRAL, Danilo César. **Qual foi o maior acidente nuclear da história?** Disponível em <<http://mundoestranho.abril.com.br/materia/qual-foi-o-maior-acidente-nuclear-da-historia>>. Acesso em outubro de 2012.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability* quando poderemos traduzí-la para o português? **Revista de Administração Pública**. 24(2)30-50. Fev/abril. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1990.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. Coimbra: Livraria Almedina, 1991.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito público do ambiente**. Coimbra: Faculdade de Direito de Coimbra, 1995a.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Juridicização da ecologia ou ecologização do Direito. **Revista Jurídica do Urbanismo e Ambiente**. nº 4. IDUAL - Instituto de Direito do Urbanismo e do Ambiente. Coimbra: Almedina, 1996.

CAPPELLI, Silvia. **O Ministério Público e os instrumentos de proteção ao meio ambiente**. Disponível em <<http://www.mp.rs.gov.br/ambiente/doutrina/id14.htm>>. Acesso em janeiro de 2013.

Carta de São Paulo. Congresso Internacional de Direito Ambiental. **Florestas, mudanças climáticas e serviços ecológicos**. Coord. Antônio Herman Benjamin, Carlos Teodoro Irigaray, Eladio Lecey, Silvia Cappelli. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010, s/p.

CARVALHO. Délton Winter. A sociedade do risco global e o meio ambiente como um direito personalíssimo intergeracional. **Revista de Direito Ambiental**. Ano 13. nº. 52, outubro-dezembro. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2008.

CARVALHO. Délton Winter. Regulação Constitucional e Risco Ambiental. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**. Escola Superior de Direito Constitucional. nº. 12, julho-dezembro. São Paulo: ESDC, 2008.

CASELLA, Paulo Borba, ACCIOLY, Hildebrando, SILVA, G. e. do Nascimento. **Manual de Direito Internacional Público**. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CAVEDON, Fernanda de Salles. **Função social e ambiental da propriedade**. Florianópolis: Visualbooks, 2003.

CENEVIVA. Walter. **Lei dos Registros Públicos Comentada**. 15ª edição. São Paulo: Saraiva, 2002.

Centro de Estudos Ambientais Wordpress. Disponível em <<http://centrodeestudosambientais.wordpress.com/tag/usina-nuclear-fukushima-daiichi/>>. Acesso em outubro de 2012.

CETESB. **Manual de gerenciamento de áreas contaminadas / CETESB, GTZ**. 2ª ed. São Paulo: CETESB, 2001, Disponível em <[http://www.cetesb.sp.gov.br/Solo/areas\\_contaminadas/anexos/download/0010.pdf](http://www.cetesb.sp.gov.br/Solo/areas_contaminadas/anexos/download/0010.pdf)>. Acesso em agosto de 2012.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido R. **Teoria geral do processo**. 26°. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

CODESSO, Fernando dos Reis. **O direito à informação Administrativa**. Rio de Janeiro: Universidade Gama Filho, 1993.

Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental - CETESB. Áreas contaminadas. Disponível em:

<[http://www.cetesb.sp.gov.br/Solo/areas\\_contaminadas](http://www.cetesb.sp.gov.br/Solo/areas_contaminadas)>. Acesso dezembro de 2012.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos Direitos Humanos**. 6ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. RESOLUÇÃO CONAMA nº 9, de 3 de dezembro de 1987. Publicada no DOU, de 5 de julho de 1990, Seção 1, página 12945. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental.

Disponível em <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058160.PDF>>. Acesso em janeiro de 2013.

Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. Resolução nº 420 de 28 de dezembro de 2009. Dispõe sobre critérios e valores orientadores de qualidade do solo quanto à presença de substâncias químicas e estabelece diretrizes para o gerenciamento ambiental de áreas contaminadas por essas substâncias em decorrência de atividades antrópicas.

Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. Resolução nº001 de 23 de janeiro de 1986. Publicação – Diário Oficial da União – 17/02/1986. Dispõe sobre as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=8902>>. Acesso em janeiro de 2013.

Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 237 – CONAMA, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a revisão dos procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental, de forma a efetivar a utilização do sistema de licenciamento como instrumento de gestão ambiental, instituído pela Política Nacional do Meio Ambiente.

Disponível em <<http://www.setran.pa.gov.br/sip/conama23797.html>>. Acesso em janeiro de 2013.

COMTE, August. Curso de filosofia positiva ; Discurso sobre o espírito positivo ; Discurso preliminar sobre o conjunto do positivismo ; Catecismo positivista. **OS PENSADORES**. seleção de textos de José Arthur Giannotti ; traduções de José Arthur Giannotti e Miguel Lemos. — São Paulo : Abril Cultural, 1978.

COULANGES, Fustel de. **A Cidade Antiga**. Tradução Fernando de Aguiar. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em outubro de 2012.

DENHARDT, Janet V., DENHARDT, Robert B. **The New Public Service: serving, not steering**. New York: 2003.

DENHARDT, Robert. **Teorias da Administração Pública**. Trad. Francisco G. Heidemann. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DERANI, Cristiane. A propriedade na Constituição de 1988 e o conteúdo da “função social”. **Revista de Direito Ambiental**. Ano 7. Vol 27. Jul/Set. 2002, p. 58-69.

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

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 2 ed.. São Paulo: Max Limonad, 2001.

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

DERANI, Cristiane. Função Ambiental da Propriedade. Instituto Brasileiro de Advocacia Pública – IBAP. **Revista de Direitos Difusos**. Vol. 3. Outubro/2000, p. 265-272.

DERANI, Cristiane. Tutela Jurídica da apropriação do meio ambiente e as três dimensões da propriedade. *Revista de Direitos Difusos*. Ano IV. Vol.20. Jul/ago/2003, p. 2818-2837.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2005. Jornal virtual R7. Disponível em <<http://noticias.r7.com/cidades/noticias/especialistas-divergem-sobremotivo-de-suposta-explosao-no-morro-do-bumba-em-niteroi-20100411.html>>. Acesso em dezembro de 2012.

DIAS, Edna Cardozo. **Cidadania Ambiental**. Disponível em <<http://www.sosanimalmg.com.br/pdf/artigos/CIDADANIA%20AMBIENTAL.pdf>>. Acesso em junho de 2012.

DIAS, Maria da Graça dos Santos. **Direito e Pós-Modernidade**. **Revista Novos Estudos Jurídicos**. NEJ - Vol. 11 - n. 1 - p. 103-115 / jan-jun 2006.

Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2009.

DINIZ, Maria Helena de. **Sistemas de Registro de Imóveis**. 6° ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

DUAILIBE, Erika Pereira e BELCHIOR, Germana Parente Neiva. Pós-Modernidade e o Estado de Direito Ambiental: desafios e perspectivas no Direito Ambiental. **Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI**. Fortaleza – CE, junho de 2010.

EcoDesenvolvimento Disponível em <<http://www.ecodesenvolvimento.org/posts/2012/fevereiro/efeitos-daradiacaode-fukushima-na-flora-e-fauna#ixzz2BvCB4osa>>. Acesso em outubro de 2012.

Estado, instituições e democracia. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA**. Livro 9. Vol. 2. Brasília: IPEA, 2010, p. 96.

Exposição de motivos do anteprojeto da Lei 13.577/09. Disponível em <<http://www.abas.org/arquivos/pl368.pdf>>. Acesso em dezembro de 2012.

FAGUNDEZ, Paulo Roney . **O Direito e a hipercomplexidade**. São Paulo: LTr, 2003.

FAVA, Rubens. **Caminhos da Administração**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 37ª ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

FERREIRA, Heline Sivini. Os instrumentos jurisdicionais ambientais na constituição Brasileira. *In*: LEITE, José Rubens Morato. CANOTILHO, José Joaquim Gomes (Org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 317.

FERREIRA, Heline Sivini. Política Ambiental Constitucional. *In*: LEITE, José Rubens Morato e CANOTILHO, José Joaquim Gomes.

**Direito Constitucional Ambiental Brasileiro.** São Paulo: Saraiva, 2007.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro.** 10ª ed. Rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

FRANÇA, Stephanie K. Guilhon. Dever fundamental: pressuposto para a consolidação da tutela do meio ambiente. Disponível em <<http://www.egov.ufsc.br/portal/comment/reply/37123>>. Acesso em julho de 2012.

FRANCO, Antonio de Souza. Ambiente e desenvolvimento. **Revista do Centro de Estudos Ambientais e defesa do Consumidor do Ministérios da Justiça – CEJ.** Portugal. 1996.

FREITAS, Vladimir. **A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais.** São Paulo: RT, 2000.

FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito administrativo e meio ambiente.** 3ª ed. Curitiba: Juruá, 2001.

FURTADO, João Salvador. Indicadores de sustentabilidade e governança. **Revista Intertox de toxicologia, risco ambiental e sociedade- REVINTER.** Vol. 2, nº 01, fev, 2009, p. 131. Disponível em <<http://revinter.intertox.com.br/phocadownload/Revinter/v2n1/rev-v02-n01-09.pdf>>. Acesso em setembro de 2012.

GERAQUE, Eduardo. SP tem 15 prédios construídos sobre terrenos contaminados. **Jornal A Folha de São Paulo online.** São Paulo, São Paulo, segunda-feira, 13 de ago. de 2012. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/60521-sp-tem-15-predios-construidos-sobre-terrenos-contaminados.shtml>>. Acesso em janeiro de 2013.

GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da modernidade.** trad. Raul Fiker. São Paulo: UNESP, 1991.

GIDDENS, Anthony. **Modernidade e Identidade.** Tradução Plínio Dentzen. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002, p. 115.

GIDDENS, Antony. **O mundo na era da globalização.** Trad. Saul Barata. Lisboa: Editorial Presença, 2000.

GIULIANI, Gian Mario. Sociologia e Ecologia: um diálogo reconstruído. **DADOS Revista de Ciências Sociais.** Rio de Janeiro: IUPERJ – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (*print*

version: ISSN:0011-5258). Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581998000100005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581998000100005&script=sci_arttext)>. Acesso em setembro de 2011.

GOLDBLATT, David. **Teoria Social e Ambiente**. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

GOMES, Carla Amado. O ambiente como objecto e os objectos do direito do ambiente. **Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente**. nº 11/12. Jun./Dez. IDUAL - Instituto de Direito do Urbanismo e do Ambiente. Coimbra: Almedina, 1999.

GOULART, Mauro Sérgio Boppré. **Participação e accountability no controle social do orçamento público**: o caso do Conselho de Desenvolvimento Regional de Itajaí. 2011. 226 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, 2012.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009.

GRAY, John. **Tecnología, progreso y el impacto humano sobre la Tierra**. Buenos Aires: katz Editores, 2008.

GUEDES, Jefferson Carús. Função social das “propriedades”: da funcionalidade primitiva ao conceito atual de função social. **Revista de Direito Social**. Ano 4 – Jul/Set. 2004. N. 15.p. 98-120.

GUERRA, Sidney. Para uma nova governança global em matéria ambiental: a organização internacional do meio ambiente, p. 13. Disponível em <<http://publicacoes.unigranrio.edu.br/index.php/rdugr/article/viewFile/1108/659>>. Acesso em julho de 2012.

HABERMAS, Jürgen. **Como es posible la legitimidad por via da legalidad?** Escritos sobre moralidad y eticidad. Barcelona: Paidós, 1991.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre a facticidade e validade. Vol. II. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Era das transições**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HEIDEMANN, Francisco Gabriel. SALM, José Francisco (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento**. Brasília: Editora da UNB, 2009.



HOSHI, Simone Shizue da Costa. A convenção de Helsinque sobre efeitos transfronteiriços oriundos de acidentes industriais e seu apelo como modelo global: da cooperação internacional ao poder de resiliência. **VI Encontro Nacional da ANPPAS**. Belém: Set. 2012.

HULOT, Nicolas, BARBAULT, Robert, BOURG, Dominique. Interrogés pour Louis Schlegel. **Pour que la Terre Reste Humaine**. Paris: Édition du Seuil.1999.

IBAMA: **Como o Ibama exerce a educação ambiental** / Coordenação Geral de Educação Ambiental. – Brasília: Edições IBAMA, 2002. 32 p.

IGLESIAS, Francisco. Raízes Ideológicas da Inconfidência Mineira. **ACERVO- Revista do Arquivo Nacional**. V.4, jan/jun- Ministério da Justiça, p.8. Disponível em <<http://www.arquivonacional.gov.br/media/v.4,%20n.1,%20jan,%20jun,%201989.pdf>>. Acesso em novembro de 2011.

INNERARITY, Daniel. **O novo espaço público**. Trad. Manuel Ruas. Lisboa: Editorial Teorema, 2010.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Censo Demográfico de 2010. Disponível em <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas\\_da\\_populacao/resultados\\_do\\_universo.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/resultados_do_universo.pdf)>. Acesso em janeiro de 2013.

JONAS, Hans. **El principio de responsabilidad**: Ensayo de una ética para la civilización tecnológica. Barcelona: Herder, 1995.

JONAS, Hans. **O Princípio Responsabilidade**: Ensaio de uma ética para a civilização tecnológica. Trad. Marijane Lisboa e Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

Jornal Oficial das Comunidades Europeias. Convenção sobre os efeitos transfronteiriços de acidentes industriais. PT – L 326/5. Publicado em 03/125/98. Disponível em <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1998:326:0005:0033:PT:PDF>>. Acesso em outubro de 2012.

KANAANE, Roberto *et alii*. Gestão Pública Estratégica e a visão do futuro. *In Gestão Pública*: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas. São Paulo: Atlas, 2010.

KEMPF, Hervé. **Comment les riches détruisent la planète**. Paris: Édition du Seuil, 2007.

LEITE, José Rubens Morato e MELO, Melissa Ely. As funções preventivas e precaucionais da responsabilidade civil por danos ambientais. **Revista Sequência**, nº 55, p. 195-218, dez. 2007.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

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

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

LEITE, José Rubens Morato. **Estado de direito do ambiente: uma difícil tarefa**. In: LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Inovações em direito ambiental**. Florianópolis: Fundação José Arthur Boiteux, 2000.

LEITE, José Rubens Morato. FERREIRA, Maria Leonor Paes Cavalcanti. As Novas Funções do Direito Administrativo em Face do Estado de Direito Ambiental. CARLIN, Volnei (org.). **Grandes Temas de Direito Administrativo: Homenagem ao Professor Paulo Henrique Blasi**. Florianópolis: Conceito Editorial; Millennium Editora, 2009.

LEITE, José Rubens Morato. MELO, Melissa Ely. **Reparação do dano ambiental: considerações teóricas e normativas acerca de suas novas perspectivas e evolução**. Disponível em <[http://www.nima.puc-rio.br/aprodab/melissa\\_ely\\_mello\\_e\\_jose\\_rubens\\_morato\\_leite.pdf](http://www.nima.puc-rio.br/aprodab/melissa_ely_mello_e_jose_rubens_morato_leite.pdf)>. Acesso em agosto de 2012.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick. **Direito ambiental na sociedade de risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

LEMONS, Patrícia Faga Iglecias. **Direito Ambiental: responsabilidade civil e proteção ao meio ambiente**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

LÉVY, Jean-Philippe. **História da propriedade**. Tradução de Fernando Trigueiro. Lisboa: Estampa, 1973, 153 p.

LIMA, Ricardo Barbosa. **O princípio da participação em gestão ambiental: a fronteira entre o gerir e o gestar**. Disponível em <[http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/iv\\_en/mesa4/4.pdf](http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/iv_en/mesa4/4.pdf)>. Acesso em julho de 2012.

LUÑO, Antonio Enrique Perez. **La tercera generación de derechos humanos**. Navarra: Thompson Aranzadi, 2006.

LUÑO, Antonio Enrique Perez. **La tercera generación de derechos humanos**. Navarra: Thompson Aranzadi, 2006.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. Rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores.

MARCATO, Ana Cândida Menezes. Ação popular e ação civil pública: espécies do mesmo gênero?. **Revista Dialética de Direito Processual**. nº 27, p. 9-26, jun. – 2005. São Paulo: Oliveira Rocha, 2005. p. 10.

MARIOTTI, Humberto. **As Paixões do Ego**: Complexidade, Política e Solidariedade. São Paulo: Palas Athena, 2000.

MARX, Karl. **Manuscritos Econômicos e Filosóficos**. Tradução Jesus Ranieri. São Paulo: Boitempo, 2004.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 1ª ed. 2ª reimp. São Paulo: Atlas, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 20ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELO, Melissa Ely. **O dever jurídico de restauração ambiental**: percepção da natureza como projeto. 2008. 259 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina, 2012. Autor citado: ANTEQUERA, Jesús Conde. **El deber jurídico de restauracion ambiental**. Estudios de derecho administrativo. Granada: Comares, 2004, p. 31-39.

MENEZES, Paulo Roberto Brasil Teles. O Direito do Ambiente na era de risco: perspectivas de mudanças sob a ótica emancipatória. **Lusíada Revista de Ciência e Cultura**, nº 1 e 2. Coimbra: Coimbra Editora, 2002.

MÉXICO. Constituição. 1917. Disponível em <[http://www.oas.org/juridico/mla/en/mex/en\\_mex-int-text-const.pdf](http://www.oas.org/juridico/mla/en/mex/en_mex-int-text-const.pdf)>. Acesso em setembro de 2012.

MILARÉ, Édís, COIMBRA, José de Ávila Aguiar. Antropocentrismo X ecocentrismo na ciência jurídica. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 9, n. 36, out\dez. 2004, p. 10.

- MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. A Gestão Ambiental em foco. Doutrina. Jurisprudência. Glossário. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Impacto ambiental** – aspectos da legislação brasileira. 2ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.
- MIRRA, Alvaro Luiz Valery. Princípios Fundamentais do Direito Ambiental. **Revista de Direito Ambiental**. Ano 1 – abril/junho, 1996.
- MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Responsabilidade Civil pelo dano ambiental e o princípio da reparação integral do dano. **Revista de Direito Ambiental**. Ano 8, out/dez. 2003, p. 69-82.
- MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Considerações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2001.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da Participação política**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.
- MORIN, Edgard. **O problema Epistemológico da complexidade**. 2ª ed. Portugal: Publicações Europa-América, 1996.
- MORINAGA, Carlos Minoru. Aspectos gerais da remediação de áreas contaminadas na implantação de projetos urbanos e paisagísticos. p. 137 a 157. **Revista do Parlamento Paulistano**. Ano 1. n° 01. Dezembro de 2011. p.137. Disponível em <[http://www2.novohost.camara.sp.gov.br/clipping/papel/revista/revista\\_N1/rev\\_parlamento\\_1\\_22\\_debats3.pdf](http://www2.novohost.camara.sp.gov.br/clipping/papel/revista/revista_N1/rev_parlamento_1_22_debats3.pdf)>. Acesso em dezembro de 2012.
- NABAIS, Jose Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**. Coimbra: Almedina, 1998.
- NALINI, José Renato. **Ética ambiental**. Campinas: Millennium, 2001, p. XXIII.
- OLIVEIRA JR. José Alcebíades. **Teoria jurídica de novos direitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.
- OLIVEIRA, Helli Alves. Intervenção estatal na propriedade privada motivada pela defesa do meio ambiente. **Revista Forense**, vol. 317, p. 135.
- OLIVEIRA, Rafael Santos. As assimetrias na normatização ambiental no MERCOSUL: é possível uma harmonização legislativa entre os seus

estados-membros? **Revista Âmbito Jurídico**. Disponível em [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=8161](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8161). Acesso em fevereiro de 2013.

ONU – Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (1992: Rio de Janeiro). Agenda 21. 3ª ed. Brasília, DF:Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2001. “Os nove maiores acidentes ambientais da história”. Disponível em <http://www.prevencaonline.net/2010/06/os-nove-maiores-acidentes-ambientais-da.html#axzz26kPWEUGi>. Acesso em agosto de 2012.

ONU. Declaração Universal de Direitos Humanos. 1948. Disponível em [http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm). Acesso em novembro de 2012.

ORLANDI Neto, Narciso. Registro de Imóveis – herói ou vilão? *in* **Registros Públicos e segurança jurídica**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

OST, François. **A Natureza à margem da Lei: a Ecologia à prova do Direito**. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

**Parâmetros Curriculares Educacionais**: introdução aos parâmetros curriculares nacionais. Secretaria de Educação Fundamental: MEC/SEF, 1997.

PARFITT, Claire Morrone. **Impacto urbano em áreas de interesse e proteção ambiental**. 2002. Dissertação de Mestrado apresentado no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2002, p. 21. Disponível em <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/4701/000414202.pdf?sequence=1>. Acesso em janeiro de 2013.

PASOLD, Cesar Luiz. Concepções para um Estado Contermporâneo: síntese de uma proposa. In CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquart (Org.). **Temas de Política e Direito Constitucional Contemporâneos**. Florianópolis: Momento Atual, 2004, p. 40.

PASOLD, Cesar Luiz. **Reflexões sobre o poder e o direito**. 2ª. Ed. Florianópolis: Estudantil, 1988.

PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa Jurídica**: metodologia da pesquisa jurídica. 10ª ed. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2011.

PAUL, Wolf. **A irresponsabilidade organizada?** Comentários sobre a função simbólica do direito ambiental. In: OLIVEIRA JR., José

Alcebíades de (org.). O novo em direito e política. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p.177-178.

PEGADO, Érika Araújo da Cunha. LUZ, Lília Silva. Tributação Ecológica: o imposto como a melhor espécie tributária a ser utilizada com vistas à promoção do direito ambiental. **Revista do 14º Congresso Internacional de Direito Ambiental**. Florestas, mudanças climáticas e serviços ecológicos. BENJAMIM, Antonio Herman e outros (org.). São Paulo: Imprensa Oficial de SP, 2010, p. 70.

PILATI, José Isaac. **Propriedade e Função Social na Pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.

PILATI, Luciana Cardoso, DANTAS, Marcelo Buzaglo. (Coord. ) LEITE, José Rubens Morato. Direito Ambiental Simplificado. São Paulo: Saraiva, 2011.

PINHO, José Antonio Gomes. SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability* : já podemos traduzí-la para o português? **Revista de Administração Pública**. 43(06), 1343-1368. Nov/dez. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009, p. 1354.

PIVA, Rui Carvalho. Bem Ambiental. São Paulo: Max Limonad, 2000.

PORTANOVA, Rogério. Propriedade e Meio Ambiente. In WACHOWICZ, Marcos; MATIAS, João Luis Nogueira. **Estudos de Direito de Propriedade e Meio Ambiente**. CD-ROM. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

PORTANOVA, Rogério. Qual o papel do estado no século XXI?: rumo ao estado do bem estar ambiental. In: LEITE, José Rubens Morato. **Inovações em direito ambiental**. Florianópolis: Fundação José Arthur Boiteux, 2000.

Portugal. Decreto 45/80. Disponível em <<http://www.gddc.pt/siii/docs/dec45-1980.pdf>>. Acesso em outubro de 2012.

PRIEUR, Michel. Princípio da Proibição de retrocesso ambiental. In: **Colóquio sobre Princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Comissão de meio ambiente, defesa do consumidor e fiscalização e controle. Brasília: Senado Federal, 2012. Disponível em <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/242559/1/000940398.pdf>>. Acesso em outubro de 2012.

PUREZA, José Manuel. **O Estatuto do ambiente na encruzilhada de três rupturas**. Oficina do CES. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, n° 102, dez, 1997.

PUREZA, José Manuel. **O Estatuto do ambiente na encruzilhada de três rupturas**. Oficina do CES. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, n° 102, dez, 1997.

PUREZA, José Manuel. **Tribunais, natureza e sociedade: o direito do ambiente em Portugal**. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 1997.

RAGO, Luiza Margareth. MOREIRA, Eduardo F. P. **O que é taylorismo?** São Paulo: Brasiliense, 1984.

REIS, Marcelo. **ICMS Ecológico como instrumento de proteção ambiental**. Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília, 2011, p. 77. Disponível em: <<http://www.unimar.br/pos/trabalhos/arquivos/A095EBF94AC7513D8D34417014D1E1EE.pdf>>. Acesso em janeiro de 2013.

RIBEIRO, Wagner Costa. Cooperação internacional. *In: Almanaque Brasil Socioambiental*. Instituto Socioambiental. São Paulo, 2007.

RUIZ, José Juste. Los principios fundamentales del derecho internacional ambiental. *In: CASELLA, Paulo Borba (Coord.) Dimensão internacional do Direito*. São Paulo: LTr. 2000. p. 243-264.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**. Porto: Afrontamento, 1994.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. São Paulo: Cortez, 2001.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Renovar a Teoria Crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang e FENTERSEIFER Tiago. Breves Considerações sobre os Deveres de Proteção do Estado e a Garantia da Proibição de Retrocesso em Matéria Ambiental, **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico** n° 35 – Abr-Maio/2011, p.19 e ss.

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

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 8ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 9ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (socio)ambiental. **Colóquio sobre Princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Comissão de meio ambiente, defesa do consumidor e fiscalização e controle. Brasília: Biblioteca virtual do Senado Federal, 2012. Disponível em <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/242559/1/000940398.pdf>>. Acesso em outubro de 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direito Fundamentais na Constituição de 1988**. 2ª Ed. Revista e Ampliada. Livraria do Advogado. Porto Alegre. 2002.

SCAFF, Fernando Facury; TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. Tributação e Políticas Públicas: O Icms Ecológico. In TÔRRES, Heleno Taveira (Org). **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros 2005.

SCHEDLER, Andreas. *Conceptualizing Accountability* . In SCHEDLER, Andreas, DIAMOND, Larry and PLATTNER, Marc F. (Org.). **The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies**. 13-28. Boulder London: Lynne Rienner Publishers, 1999. Disponível em <[http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?filename=0&article=1021&context=andreas\\_schedler&type=additional](http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?filename=0&article=1021&context=andreas_schedler&type=additional)>. Acesso em novembro de 2012.

SCHOMMER, Paula Chies, NUNES, Jonas Tadeu, Moraes, Rubens Lima. Jonas Tadeu Nunes. *Accountability* , controle social e coprodução do bem público: a atuação de vinte observatórios sociais brasileiros voltados à cidadania e à educação fiscal. **III Seminário Democracia, Direito e Gestão Pública Ciclos de Debates Direito e Gestão Pública**. Secretaria de Gestão - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília – DF – 24 e 25 de novembro de 2011.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SECCI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análises, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SELL, Carlos Eduardo. **Sociologia Clássica**: Marx, Durkheim e Weber. São Paulo: Editora Vozes, 2009.



SENDIM, José de Souza Cunhal. **Responsabilidade civil por danos ecológicos**: da reparação do dano através da restauração natural. Coimbra: Coimbra Editora, 1998.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 8ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

SILVA, Romeu Faria Thomé da. **Instrumentos Econômicos Públicos e Privados de Preservação Ambiental**. Disponível em <<http://www.domtotal.com/direito/uploads/5.pdf>>. Acesso em janeiro de 2013.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado**: possibilidades e limites na Constituição de 1988. São Paulo: Saraiva, 2005.

SIRVINSKAS, Luis Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 10ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

SOARES, Guido Fernando da Silva. **Curso de Direito Internacional Público**. Vol. 1. São Paulo: Atlas, 2002.

SPRÍCIGO, Maurício Walendowsky. REMOR, Alberto Pizzolatti. **Accountability no Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina: transparência na Gestão Pública**. 2008, 86 p. Monografia apresentada no curso de Pós-Graduação em Gestão e Controle do Setor Público na Universidade de Santa Catarina UDESC. 2008.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. Áreas contaminadas e a obrigação do poluidor de custear – um diagnóstico para dimensionar o dano ambiental. **Revista de Direito Ambiental**. Ano 7, n° 25, jan-março de 2002, p. 77.

STIFELMAN, Anelise Grehs. O registro de imóveis e a tutela do meio ambiente. **Revista do 14º Congresso Internacional de Direito Ambiental**. Florestas, mudanças climáticas e serviços ecológicos. BENJAMIM, Antonio Herman e outros (org.). São Paulo: Imprensa Oficial de SP, 2010.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 4ª ed. 10ª tiragem. Ed. Malheiros: São Paulo, 2009.

SWENSSON, Walter Cruz *et alii*. **Lei de Registros Públicos anotada**. 3ª ed. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

THOMAS, Dye *apud* MICHAEL, Howlett, RAMESCH, M., PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Tradução: Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

VALERIM, Marta Ligia Pomim. Informação e conhecimento em organizações complexas. *In*: VALERIM, Marta Ligia Pomim (org.) **Gestão da informação e do conhecimento no âmbito da ciência da informação**. São Paulo: Polis, 2008, p. 11-25.

VAZ, Caroline. Os direitos fundamentais na sociedade de risco. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**. nº 61, maio/2008-outubro/2008. Porto Alegre: FMP/RS; FMP/RS, 2008.

VIRILIO, Paul. **Velocidade e Política**. São Paulo: Estação Liberdade, 1996.

Weiss, Edith Brown. **Fairness To Future Generations and Sustainable Development**. American University International Law Review 8, nº 1 (1992): 19-26. Disponível em <<http://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1498&context=auilr>>. Acesso em novembro de 2012.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Introdução ao Pensamento Crítico Jurídico**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

WOLKMER, Antonio Carlos. AUGUSTIN, Sérgio, WOLKMER, Maria de Fátima S. O novo Direito à água no constitucionalismo da América Latina. **Revista Internacional Interdisciplinar INTERthesis**. Vol. 09. nº 01. Jan\jun. 2012.

ZANOBINI, Guido. **Diritto Amministrativo: le principali manifestazioni dell'azione amministrativa**. 5º Vol. Milano: Dott. Giuffrè – Editore, 1952, p. 174.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. São Paulo: Editora RT, 2006.

ZULAUF, Werner E. O meio ambiente e o futuro. **Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo**. vol. 14, nº 39, maio/agosto.

São Paulo: Scielo, 2000. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142000000200009&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142000000200009&script=sci_arttext)>. Acesso em fevereiro de 2012.